

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ นายพิเชต สุนทรพิพิธ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อความในคำร้องได้ความว่า

๑. บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้เจ้าหนี้มีสิทธิพิจารณาเลือกผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนในกรณีที่ทั้งลูกหนี้ และเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนน เสนอบุคคลเพื่อให้ศาลตั้งผู้ทำแผนนั้น ไม่ให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องถูกฟื้นฟูกิจการเนื่องจากการ เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินของตนภายหลังที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล นายประชัย จึงยื่น หนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของวุฒิสภาเพื่อพิจารณา สอบสวนในประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ น่าจะขัดต่อมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ร้องได้พิจารณาเรื่องทีละกรณีมาธิการ ๆ เสนอความเห็นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่ว่ามาตรา ๕๐/๔๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แล้วว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แล้ว ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก

๒. ประเด็นที่ว่ามาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายล้มละลายว่าด้วยเรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ใน ๓ ประการกล่าวคือ

ก. ให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล (บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ตามที่ได้กำหนดในกฎกระทรวง) ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินจนถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว และมีเจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่นเพื่อไม่ให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

ข. เมื่อกิจการของลูกหนี้ดังกล่าวได้รับการฟื้นฟูไม่ทำให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ล้มละลายแล้ว ย่อมส่งผลให้บรรดาเจ้าหนี้เดิมมีโอกาสได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เต็มจำนวนหรืออย่างเป็นธรรมตามสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย แต่หากต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไปย่อมเกิดความเสียหายหรือไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมายต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศติดตามมาและยังเป็นการสูญเสียทรัพย์สินทางธุรกิจอีกมากมายมหาศาล

ค. การให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ให้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ลูกหนี้ต้องได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่น จึงมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้สถาบันการเงินหรือเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้งานกิจการลูกหนี้ดำเนินต่อไป โดยมีสิทธิขอรับชำระหนี้แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลาย ในภายหลังก็ตาม

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นมาตรา ๕๐/๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงบัญญัติว่า “จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ไม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด” อันแสดงให้เห็นว่ากรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการลูกหนี้รายใดนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้รายนั้นเด็ดขาด จึงหมายถึงการที่ศาลล้มละลายยังไม่ได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นล้มละลาย ลูกหนี้ยังมีสิทธิในทรัพย์สิน และกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ ของตน และมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายในอันที่จะครอบครองและใช้ประโยชน์หรือจัดการทรัพย์สินของตนในทางใด ๆ อันไม่เป็นการกระทบสิทธิของบุคคลอื่น

การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อให้เป็นผลสำเร็จสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีกระบวนการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี จึงจะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ และบุคคลที่แต่งตั้งนั้นต้องเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ให้การยอมรับที่จะให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สินลูกหนี้ดังกล่าวแทนลูกหนี้ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินและดำเนินกิจการทั้งปวงของลูกหนี้ และมีหน้าที่จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และเป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน

สิ่งสำคัญในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้มีข้อพิจารณา ๓ ประการคือ

๑. กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐/๑๗

๒. แผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะบรรลุผลได้นั้นแผนฟื้นฟูกิจการต้องมีความเป็นไปได้ ต้องทำให้เจ้าหนี้อใจและความเชื่อมั่น เพราะจะเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหนี้ว่าจะได้รับชำระหนี้เต็มตามมูลค่าในขณะเดียวกันการฟื้นฟูจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อลูกหนี้ที่ได้รับการฟื้นฟู

๓. มีผู้บริหารแผนจึงควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ มีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าลูกหนี้เป็นอย่างดี และเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ให้การยอมรับ

ผู้ร้องได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตั้งผู้ทำแผนในการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓/๑ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้

ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา ๕๐ ให้เจ้าหน้าที่มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” และในวรรคสามบัญญัติว่า ในการประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาลเห็นชอบด้วยให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน”

เห็นว่าเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แล้ว ในกรณีที่ลูกหนี้และเจ้าหน้าที่ได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ และโดยปกติย่อมเป็นไปได้อย่างแน่นอนแล้วว่า เจ้าหน้าที่จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมานั้นเป็นผู้ทำแผน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เสนอผู้ทำแผนฝ่ายตนด้วย ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่า ผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหน้าที่เสนอมาสวม มิฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมารับเป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหน้าที่ได้ลงมติเลือกในครั้งแรก

ส่วนกรณีที่ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหน้าที่ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผนหรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ” แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนตามที่เจ้าหน้าที่ได้มีมติเลือกนั้น ให้ศาลมีอำนาจในการที่จะตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก็ตาม แต่การพิจารณาในชั้นนี้ ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุผลสนับสนุนหนักแน่นมากพอสมควรว่า บุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผนอย่างยิ่ง แต่ศาลหาได้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่า บุคคลที่ลูกหนี้เสนอนั้นสมควรที่จะได้เป็นผู้ทำแผนหรือไม่แต่อย่างใด และหากศาลพิจารณาเห็นว่าบุคคลที่เจ้าหน้าที่เสนอมานั้นไม่สมควรที่จะเป็นผู้ทำแผน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสถานเดียว บุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแผนจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ทำแผนอย่างแน่นอน ดังที่กล่าวมาแล้ว และผลจากการที่ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการนี้ จะเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่ได้รับโอกาสที่จะฟื้นฟูกิจการของตน บรรดาเจ้าหน้าที่อาจไม่ได้รับการชำระหนี้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรม ลูกหนี้ก็ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย

ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน อันเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมและเป็นปัญหาสังคมของ ประเทศ ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ และบุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น อาจมีความสามารถอย่างเพียงพอและเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำแผนหรือถึงแม้ศาล จะได้ให้ความเห็นชอบตั้งผู้ทำแผน โดยไม่ต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ อันเป็นผลให้ลูกหนี้ ได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการของตน โดยไม่ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายก็ตาม แต่เมื่อผู้ทำแผนเป็นบุคคล ที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการและทรัพย์สิน ของลูกหนี้ของผู้ทำแผน ภายหลังที่ศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบ กระทบต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือ การประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรง ตามนัยมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้ง ๆ ที่ลูกหนี้ยังมิได้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

กฎหมายที่จะออกมาเพื่อใช้บังคับนั้นต้องไม่กระทบกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ตามที่มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ ดังนั้น ในชั้นนี้จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า มาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่หากได้บังคับใช้แล้ว จะกระทบกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในเรื่องทรัพย์สินของบุคคลและเสรีภาพในการประกอบ กิจการดังที่มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้การรับรองคุ้มครองไว้ หรือไม่

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของการให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นไปดังที่ผู้ร้องได้กล่าวแล้ว และลูกหนี้เองยังมิได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และตกเป็นบุคคลล้มละลาย (แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ที่อาจถูกฟ้องให้ล้มละลายก็ตาม) ลูกหนี้จึงควรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะครอบครอง ดูแลจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับกรณีที่ศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว หรือมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว กฎหมายได้ให้สิทธิ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และบรรดาเจ้าหนี้ที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ ตามนัยมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ หรือการที่ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะนำเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดและอายัด ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในภาคบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ดังนั้น การที่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มีเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่ง ให้ฟื้นฟูกิจการดังกล่าวแล้ว เป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติ มาตราดังกล่าว ได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้เพียงสองในสามของ จำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ (มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมาก และมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบฉันทะ ให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓) จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามที่มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ให้การรับรอง คู่คุ้มครองไว้ อีกทั้งทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้สมเจตนารมณ์

ผู้ร้องจึงเห็นว่า การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สิน และประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด ของเจ้าหนี้ได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิ ของลูกหนี้โดยอาจมีการเสนอผู้ทำแผนและบริหารแผนโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งบัญญัติว่า “แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้ เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด ของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงคือ

๑. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ รองประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๓

๒. คณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน)

๓. อธิบดีกรมบังคับคดี

๔. คณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงการคลัง

ดังปรากฏสาระสำคัญตามคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(๑) คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของนายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ ว่านายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการ คณะกรรมการฯ ให้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลายฯ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการฯ โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(๒) คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเป็นผลให้ผู้ประกอบการที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีหนี้สินเพิ่มทวีคูณ กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไปหลายราย มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้น หลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการฟื้นฟูกิจการก็คือ ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ลูกหนี้สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการได้และประกอบกิจการไปได้ในระหว่างการฟื้นฟู

กฎหมายจึงคุ้มครองกิจการของลูกหนี้มิให้เจ้าหนี้อ้างเป็นคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย โดยมีหลักการในเรื่อง การจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและการตั้งผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ซึ่งตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดให้ เจ้าหนี้ที่มีมติสองในสามตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนอกจากบุคคลที่ลูกหนี้เสนอได้ หลักการดังกล่าว แตกต่างจาก Chapter 11 ของกฎหมายล้มละลายของอเมริกา ที่ให้ลูกหนี้มีสิทธิในการที่จะควบคุมและบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เอง เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้กระทำการโดยทุจริต ทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของบริษัทลูกหนี้ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กระทบถึงสิทธิ ในทรัพย์สินของลูกหนี้และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ เพราะลูกหนี้อย่อมมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ของตนเองจนกว่าจะมีการบังคับคดีหรือในคดีล้มละลายก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ที่จะรวบรวมทรัพย์สินไปจำหน่ายเพื่อนำเงินมาชำระให้กับเจ้าหนี้ แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนที่เป็น ข้อยกเว้นให้สิทธิกับเจ้าหนี้ในการที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของลูกหนี้โดยตั้งคนของตนเองเข้ามาเป็น ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน การทำแผนก็สามารถเขียนแผนให้เอื้อประโยชน์กับเจ้าหนี้โดยเฉพาะเจ้าหนี้ ที่ต้องการจะเข้าไปครอบงำกิจการของลูกหนี้ โดยยกตัวอย่างบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเจ้าหนี้ได้ลงมติตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผน และผู้บริหารแผน ซึ่งขณะนั้นแม้ลูกหนี้จะคัดค้านเกี่ยวกับคุณสมบัติของบริษัทดังกล่าว และลูกหนี้เสนอบริษัท TPI แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนด้วย แต่เจ้าหนี้ก็อาศัยมติ สองในสามตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด และการเขียนแผนก็มิได้ช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ เช่น ไม่มีการลดต้นเงินหรือลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ และไม่มีการกำหนดว่าเจ้าหนี้จะให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในการประกอบธุรกิจของลูกหนี้แต่อย่างใด มีการแปลงหนี้ เป็นหุ้นของบริษัทลูกหนี้ถึง ๙๕% มีการนำทรัพย์สินของ TPI ที่ปลอดจำนองไปจดจำนองเพิ่ม เป็นต้น แต่ปรากฏว่าในการบริหารแผน บริษัทดังกล่าวใช้เงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ในการผลิตน้ำมันยังผลิตได้น้อยเป็นผลให้บริษัท TPI มีรายได้ไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้จึงได้ร้องต่อเจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์ ในที่สุดศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ ๗ พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแผน ในการตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่เจ้าหนี้เป็นคนเลือกคณะบุคคลที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดจาก คณะผู้บริหารแผน ๗ ชุดใหม่ ก็คือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะค่าตอบแทนของคณะผู้บริหารแผน ๗ และบริษัทที่ปรึกษาต่างๆ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้มากเกินไป เพราะให้อำนาจ

เข้านี้แต่เพียงฝ่ายเดียวที่มีสิทธิเป็นผู้คัดเลือก และตั้งผู้ทำแผน มาตรการดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นอกจากคำชี้แจงของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นสมควร นำบทความที่พิมพ์ลงใน น.ส.พ. ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๓๖๓๔ (๒๘๓๔) หัวข้อบทความว่า ๗ ปี “ทีพีโอ” การต่อสู้ที่สูญเปล่าของประชัย เลี่ยวไพรัตน์” มากล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนี้ด้วย โดยถือว่าเป็นการแสดงความเห็นของสื่อมวลชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ดังต่อไปนี้

“บรรยากาศคุกรุ่นกลับมาอีกครั้งกรณีข้อพิพาทการฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) หรือทีพีโอ ระหว่างกลุ่มเจ้าหนี้-ลูกหนี้รวมทั้งกระทรวงการคลังที่ส่งตัวแทนเข้ามาเป็นผู้บริหารแผน โดยวันที่ ๑ พ.ย. ที่ผ่านมา ศาลล้มละลายกลางได้นัดพิจารณาแผนฟื้นฟูฉบับแก้ไขใหม่ ท่ามกลางการชุมนุมของสหภาพแรงงานเครือทีพีโอหลายร้อยคนที่ส่วนใหญ่มาลှุ่นให้ศาลเห็นชอบกับแผนฉบับแก้ไข ขณะที่นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร หรือซีโอโอของทีพีโอ ไปขณพนักงานบริษัท ทีพีโอโพลิน จำกัด (มหาชน) หลายร้อยคนที่ตนเองเป็นผู้บริหารแผนอยู่มาประท้วงแผนฟื้นฟูทีพีโอฉบับแก้ไข หน้าอาคารกรุงเทพประกันภัย ถนนสาทรใต้ ที่ศาลแห่งนี้เข้าเป็นที่ทำการอยู่

ทั้งนี้ศาลได้เลื่อนการพิจารณาออกไปเป็นวันที่ ๑๐ พ.ย. นี้ ขณะที่กลุ่มผู้บริหารแผนทีพีโอ จากกระทรวงการคลังให้ความเห็นว่าการยืดเวลาอนุมัติหรือไม่อนุมัติแผนใหม่ เพราะรอการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่า

และเมื่อวันที่ ๔ พ.ย. พนักงานทีพีโอโพลินกว่า ๑,๐๐๐ คนได้เดินทางไปชุมนุมที่ศาลรัฐธรรมนูญ ย่านสะพานพระพุทธ ฯ เนื่องจากในวันดังกล่าวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งวินิจฉัยเรื่องทีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามที่นายประชัยได้ทำเรื่องร้องเรียนไปยังสภา ซึ่งผลการตัดสินใจของตุลาการเสียงข้างมากลงมติ ๑๓ ต่อ ๒ ท่าน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มิได้จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในทรัพย์สินแต่อย่างใด ลูกหนี้ยังมีสิทธิในทรัพย์สินของตนอยู่

เพราะเป็นมาตรการตาม พ.ร.บ. ล้มละลายฉบับแก้ไขปี ๒๕๔๑ ที่ให้อำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตกอยู่กับผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๒๕ ดังนั้น แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

ขณะที่ฟากนายประชัยถึงกับคอตกและกล่าวด้วยความท้อแท้ว่า “ไม่รู้จะทำอะไรแล้วหลังจากนี้ เพราะเดิมหวังพึ่งศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อผลออกมาอย่างนี้ก็หมดหวัง หหมดที่พึ่งจริง ๆ ประเทศไทย ไม่มีระบบยุติธรรมที่ให้พึ่งแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นไม่ชอบธรรม ที่ฟิโอแคมีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่ไม่ได้ล้มละลาย ปัญหาแก้ได้ด้วยการเพิ่มทุน เพราะกิจการดีมีกำไร การหาเงินมาชำระไม่ใช่เรื่องยาก

เท่ากับว่า ๗ ปีที่ผ่านมาของคดีข้อพิพาทที่ฟิโอ นายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ หัวเรือใหญ่ของตระกูล ที่ต่อสู้ในเรื่องนี้ต้องสูญเปล่าทั้งที่ทุ่มเทเวลา เงินทอง ลงไปมากมาย ในขณะที่สัดส่วนการถือหุ้นในฟิโอ ของผู้ถือหุ้นเดิม โดยเฉพาะตระกูลเลี้ยวไพรัตน์จะเหลือแค่ ๓ - ๔% จากการถูกลดทุน แถมกิจการ ต้องตกไปอยู่ในมือกลุ่มทุนใหม่

จึงเกิดคำถามตามมามากมายว่า เหตุไฉนการนำกิจการเข้าฟื้นฟูกิจการผ่านศาลล้มละลายกลาง เจ้าหนี้จึงมีอำนาจล้นฟ้าเช่นนี้ในขณะที่ลูกหนี้เสียเปรียบทุกประตู

ย้อนไปช่วงปลายปี ๒๕๔๐ ต่อเนื่องถึงปี ๒๕๔๑ ที่มีการพิจารณาออกกฎหมายล้มละลาย หมวดฟื้นฟูกิจการของกระทรวงยุติธรรม มีการถกเถียงกันหนักว่าจะวางกรอบกฎหมายการฟื้นฟูกิจการ ของไทยเหมือนสหรัฐอเมริกาดีหรือไม่ ซึ่งก่อนหน้านั้นให้อำนาจเจ้าหนี้ค่อนข้างมาก แต่เมื่อเกิดปัญหา ตามมาค่อนข้างมาก จึงมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้เจ้าของกิจการมากขึ้น

อีกฟากหนึ่งมีความเห็นว่า สถานการณ์นี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือเอ็นพีแอลกับสถาบันการเงิน ของไทยจำนวนหลายล้านล้านบาท จำเป็นต้องเร่งสะสางก่อนจะลุกลามเกินกว่าที่จะรับมือไหว ดังนั้น ควรให้อำนาจเจ้าหนี้เข้าไปจัดการมากที่สุดเร็วที่สุด เหมือนกฎหมายของประเทศอังกฤษที่ให้อำนาจเจ้าหนี้ เข้าไปจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้

ในที่สุด กฎหมายล้มละลายหมวดฟื้นฟูกิจการที่ออกมาก็กำหนดกรอบออกมาที่เอื้อต่อเจ้าหนี้มากมาย ท่ามกลางข่าวลือว่าสถาบันการเงินทั้งใน-นอกประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) และธนาคารโลก ล็อบบี้รัฐบาลไทยในขณะนั้นอย่างหนัก

ในช่วงนั้น นายประชัยรู้ดีและเคลื่อนไหวให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายนี้พร้อมกับกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ ที่เหลืออีก ๑๐ ฉบับที่มีการกล่าวหาว่าเป็น “กฎหมายทาส” โดยด่วน เพราะออกกฎหมายในช่วงที่ไทย ยังอยู่ในโปรแกรมฟื้นฟูประเทศของไอเอ็มเอฟ แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง

เส้นทางการต่อสู้ ๗ ปีของนายประชัยได้เกมรุกมาตลอด จนสามารถปลดบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ เพลนเนอร์ส จำกัด (อีพีแอล) ออกจากผู้บริหารแผนเมื่อวันที่ ๒๑ เม.ย. ๒๕๔๖ เพราะไม่สามารถบริหารงานได้ตามแผนที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นศาลได้มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังส่งตัวแทนเข้ามาเป็นผู้บริหารแผน ทำให้นายประชัยพอใจและตั้งความหวังไว้ว่าการมีตัวกลางอย่างกระทรวงการคลังมาเป็นผู้บริหารแผน การแก้ไขแผนฟื้นฟูฉบับใหม่ น่าจะได้รับความยุติธรรมต่อลูกหนี้มากขึ้น เนื่องจากในช่วงที่อีพีแอลบริหารอยู่ มีการแปลงหนี้ดอกเบี้ยค้างชำระ ๗๕๒ ล้านบาทเป็นหุ้นข้างมาก ๗๕% ในราคาเพียงหุ้นละ ๕.๕๒ บาท (พาร์ ๑๐ บาท) ซึ่งต่ำกว่ามูลค่าหุ้นทางบัญชีปี ๒๕๔๒ ที่มีราคาหุ้นละ ๑๗.๖๕ บาท เท่ากับเจ้าหนี้เข้ามาสูบทที่พีไอโดยปริยาย รวมทั้งการนำทรัพย์สินรองออกไปขาย ๒๐๐ ล้านบาท อาทิ โรงไฟฟ้า ทั้งที่เป็นหัวใจสำคัญในการผลิต ฯลฯ

แต่ทุกอย่างผิดคาด ช่วงปลายเดือน ต.ค. ๒๕๔๖ เริ่มมีการปล่อยข่าวออกมาว่าผู้บริหารแผนจากกระทรวงการคลังที่มี พล.อ.มงคล อัมพรพิสิฐ เป็นประธาน จะลดทุนที่พีไอเพื่อดำเนินการขาดทุนสะสมที่มีอยู่ประมาณ ๘ หมื่นล้านบาท เพื่อต้องการให้ที่พีไอแข็งแรงมีเงินปันผลจ่ายผู้ถือหุ้นโดยเร็ว ทำให้นายประชัยต้องออกมาคัดค้านอย่างหนักในช่วงเดือน ม.ค. ๒๕๔๗ โดยโจมตีว่าเป็นแผนที่ปล้นประชาชน ผู้ถือหุ้นเดิม บริษัทมีกำไร EBITDA เฉลี่ยเดือนละ ๑,๕๐๐ ล้านบาท คาดว่าปี ๒๕๔๗ จะมี EBITDA ถึง ๑๗,๖๒๖ ล้านบาท ไม่มีความจำเป็นต้องลดทุน และเงินทุนหมุนเวียนก็ไม่มีปัญหา

ดูเหมือนความขัดแย้งของลูกหนี้กับผู้บริหารแผนจากกระทรวงการคลังยากที่จะประสาน เมื่อนายประชัยแถลงข่าวคัดค้านเกือบทุกสัปดาห์หลังจากมีการเสนอแผนฟื้นฟูฉบับใหม่ให้นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พิจารณาอีกครั้งช่วงต้นเดือน มิ.ย. ๒๕๔๗

แม้นายประชัยจะบุกเข้าพบ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เจรจาแผนฟื้นฟูฉบับใหม่ที่ตนเองไม่เห็นด้วย แต่ก็ไม่สำเร็จ เห็นได้จากแผนที่นายสมคิดพิจารณาแล้วส่งคืนผู้บริหารแผนเมื่อต้นเดือน ส.ค. นี้ยังเหมือนเดิม คือ มีการลดทุนจากพาร์ ๑๐ บาท เหลือ ๑ บาทต่อหุ้น ทำให้ทุนจดทะเบียน ๗.๘ หมื่นล้านบาทเศษเหลือเพียง ๗.๘ พันล้านบาท และจะมีการเพิ่มทุนใหม่อีก ๑๑,๖๕๑ ล้านหุ้น (พาร์ ๑ บาท) ออกขายในราคาประมาณ ๒.๒๘ บาท/หุ้น ให้กับนักลงทุนใหม่ ซึ่งเงินนี้เป็นส่วนหนึ่งเพื่อที่จะนำไปลดหนี้ลงตามแผนใหม่ ๕๐๐ ล้านบาท ให้เหลือเพียง ๑,๘๐๐ ล้านบาท ฯลฯ เป็นต้น

แต่ที่นายประชัยไม่พอใจมากที่สุด คือ ในประเด็นที่การออกหุ้นใหม่กลับไม่มีการขายให้ผู้ถือหุ้นเดิม ที่ได้รับความเสียหายจากการลดทุน แต่กลับจะนำไปขายให้ ปตท. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ในราคาต่ำเพียง ๒.๒๘ บาท ในขณะที่นายประชัยแถลงว่าราคาที่แท้จริงอยู่ที่หุ้นละ ๒๓ บาท

การยึดอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้บริหารแผนในการกำหนดคุณสมบัติผู้ร่วมลงทุนว่าผู้ร่วมลงทุนจะต้องเป็นนิติบุคคลไทย ซึ่งเป็นกองทุนหรือนิติบุคคลซึ่งมีความชำนาญในการประกอบธุรกิจปิโตรเคมีหรือปิโตรเลียม หรือกระทรวงการคลัง โดยอาจเป็นบุคคลเพียงรายเดียวหรือนิติบุคคลหลายราย หรือเป็น consortium หรือ joint venture หรือกลุ่ม consortium หรือ joint venture หลายกลุ่มก็ได้ แต่จะต้องมีสมาชิกทั้งหมดเป็นคนไทย และมีสมาชิกอย่างน้อย ๑ รายที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น

ในประเด็นนี้มีคอมเมนต์จากคนในวงการว่า คลังรวบรวมอำนาจจะขึ้นนี้ให้ใครเข้ามาเป็นผู้ร่วมลงทุนก็ได้ แต่มีคนไทยและมีความรู้เรื่องปิโตรเคมีเพียงคนเดียวในบริษัทนั้นก็ถือว่ามีความสัมพันธ์ครบถ้วนแล้วและมองว่าเรื่องนี้ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พ.ย. จึงเป็นวันสำคัญที่พลาดไม่ได้ หากศาลเห็นชอบกับแผนที่ผู้บริหารแผนเสนอ นายสมคิด รมว.คลังที่ดึงอำนาจการจัดสรรขายหุ้นที่พีไอมาไว้ในมือจะจัดสรรให้ใคร และที่สำคัญอนาคตที่พีไอจะไปทางไหน เพราะเมื่อสัปดาห์ก่อนนายสมคิดให้สัมภาษณ์ว่า ปตท.ที่จะเป็นแกนนำในการซื้อหุ้นและเป็นผู้บริหารที่พีไอจะมีการขายหุ้นทั้งหมดที่หลังจากมีการจัดสรรหุ้นเสร็จ

จึงเกิดคำถามตามมามากมายว่า ทำไมต้องให้ ปตท.ที่จะเป็นมืออาชีพมากที่สุดในธุรกิจปิโตรเคมีขายหุ้นทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร หรือว่าถึงที่รัฐบาลชุดนี้เข้ามาเป็นผู้บริหารแผนมีเจตนาแอบแฝงที่จะให้กลุ่มทุนเอกชนหรือกลุ่มทุนทางการเมืองเข้ามาซื้อหุ้นจากหน่วยงานที่รัฐถือหุ้นเพื่อหวังทำกำไรมหาศาล เพราะผู้บริหารแผนได้ออกข้อเท็จจริงราคาหุ้นที่พีไอออกมาแล้วว่าจะมีราคาสูงถึงหุ้นละ ๒๐ บาทหลังแผนผ่านศาล

เพราะต้นทุนของหุ้นของเจ้าหนี้ ๕,๘๕๕ ล้านหุ้น ตกเพียงหุ้นละ ๕.๕๒ บาท และกลุ่มนักลงทุนใหม่ ๑๑,๖๕๑ ล้านหุ้น มีต้นทุนเพียงหุ้นละ ๒.๒๘ บาท ถ้าไครกว่า ๓ แสนล้านจึงย้ายวงใจ โดยไม่มีใครใส่ใจถูกหน้คนที่ชื่อ “ประชัย” ที่อุตสาหวังสูฟัดกับกฎหมาย เจ้าหนี้ มากกว่า ๗ ปี แต่สุดท้ายก็ได้แต่ความว่างเปล่า”

(๓) คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของอธิบดีกรมบังคับคดีและคณะ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ มิใช่บทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป โดยเฉพาะในวรรคสองเป็นเรื่องการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้รับเป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาล ศาลจะมีดุลพินิจในการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ ตามวรรคสามแสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติสองในสามของเจ้าหนี้ มิใช่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยทันที กฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามาดูแลอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกเข้ามานั้นสมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าหากศาลไม่เห็นสมควรก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่และถ้าหากว่าเลือกไม่ได้จริงๆ ผลที่สุดกฎหมายก็บัญญัติในวรรคต่อๆ ไปว่าให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

หลักการของกฎหมายไทยต่างจากกฎหมายของอเมริกาเพราะของอเมริกามีเงื่อนไขว่า กรณีลูกหนี้ขาดสภาพคล่องก็สามารถที่จะขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ โดยที่ไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้ กฎหมายของอเมริกาจึงให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนและบริหารแผน แต่ตามกฎหมายไทยใช้เงื่อนไขว่า ลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทรัพย์สินต่าง ๆ ก็เป็นทรัพย์สินที่จะต้องเอาไปชำระหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหมด ลูกหนี้แทบไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหลืออยู่เลย กฎหมายจึงให้โอกาสเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแทน ผู้บริหารแผน นอกจากนี้ในการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยเงินในการดำเนินการ แหล่งเงินก็คือเจ้าหนี้นั่นเอง ดังนั้น ถ้าเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิในการเสนอผู้ทำแทน ก็คงไม่มีเจ้าหนี้รายใดให้โอกาสลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ หากพิจารณา มาตรา ๕๐/๔๖ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะให้สิทธิกับเจ้าหนี้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาแผนว่าแผนที่ผู้ทำแทนเสนอมานี้จะผ่านการรับรองจากเจ้าหนี้หรือไม่ เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูกิจการต่อไป บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิกับลูกหนี้แต่ประการใด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประการต่อมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายไทยไม่ใช่ว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับลูกหนี้แต่ประการใด แต่เอื้อให้กับเจ้าหนี้มากกว่า กฎหมายนี้นอกจากจะดูแลให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้แล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับในทางอ้อมก็คือ ทำให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ อันเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างหรือคนงานในกิจการ และถ้าหากฟื้นฟูกิจการสำเร็จลูกหนี้ก็จะกลับมาประกอบกิจการได้ดังเดิม อีกประการหนึ่งเมื่อมีการขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ตามมาตรา ๕๐/๑๒ เจ้าหนี้ก็ถูกตัดสิทธิมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งและคดีล้มละลายหรือแม้ชนะคดีมาแล้วก็บังคับชำระหนี้ไม่ได้ เมื่อเจ้าหนี้ถูกตัดสิทธิเช่นนี้ก็ควรจะให้มีส่วนในเรื่องการทำแผนในการฟื้นฟูกิจการด้วย นอกจากนี้ เรื่องมติพิเศษจะมีในกฎหมายล้มละลายในส่วนของการดำเนินคดีล้มละลายที่ให้มีการประชุมเจ้าหนี้แล้วให้เจ้าหนี้ลงมติให้ได้มติพิเศษ ซึ่งมติพิเศษก็คือมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสามในสี่ คือ เจ้าหนี้ต้องเป็นฝ่ายข้างมากด้วย และมีหนี้ไม่น้อยกว่าสามในสี่ มติพิเศษใช้ในกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น การประนอมหนี้หมายถึงว่าลูกหนี้จะประนอมหนี้ชำระหนี้ย่อยลง คนเสียหายคือเจ้าหนี้ เพราะฉะนั้นในการที่จะนำมติเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้ออกไป ต้องใช้มติค่อนข้างมาก ถ้าใช้มติแค่ครั้งเดียว เจ้าหนี้ก็ครั้งหนึ่งเสียหายแน่นอน จึงต้องใช้ใช้มติค่อนข้างมาก ซึ่งจะต่างกับเรื่องฟื้นฟูกิจการ

สำหรับสถิติคดีที่มีการขอให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ต้องมาประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ทำแผนที่ผู้ร้องขอเสนอแล้วศาลก็จะตั้ง จะมีคดีเพียง ๒๑ คดีในประมาณ ๒๐๐ กว่าคดีเท่านั้นที่มีการคัดค้านผู้ทำแผน สรุปว่า คดีส่วนใหญ่จะเป็น ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอแล้วได้เป็น จะมีคดีที่มีปัญหาก็คือ คดีที่ลูกหนี้เสนอเข้าไปแล้วศาลไปตั้งผู้ทำแผน ที่เจ้าหนี้เสนอมีเพียง ๖ คดีเท่านั้น คือ TPI ดอกหญ้า ศรีวรา บลูแคนยอน พรอพเพอร์ตี้ มิวเร็กซ์ และไทยอมฤต

(๔) พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ นายทง พิทยะ และนายปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา คณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ที่กระทรวงการคลัง เป็นผู้แต่งตั้งชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาเกี่ยวกับความเป็นมาของคณะผู้บริหารแผนในการเข้าฟื้นฟู กิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) การจัดโครงสร้างในการดำเนินงาน ของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) และการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของ คณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการทั้งห้าคน ผลการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการในช่วง ๑ ปี ที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ และการแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งจะทำให้บริษัทสามารถดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ ต่อไปได้

คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วและลงมติวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ด้วยคะแนนเสียง ๑๓ ต่อ ๒

ผู้ทำคำวินิจฉัยลงมติเป็นเสียงข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัวตนดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ ๒ ครั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพ.ศ. ๒๕๒๖ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป เช่น หลักการในระบบกฎหมายสากลที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ให้มีทางเลือกอื่นนอกจากการล้มละลาย หรือ ทางเลือกที่ไม่ต้องล้มละลายเพิ่ม ได้มีการแก้ไขในปี ๒๕๓๒ โดยกระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้ง

คณะกรรมการพิจารณาขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยเฉพาะเรื่องของการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ก่อนที่จะถูกฟ้องล้มละลาย ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกหลายมาตรา

ความเห็นของสื่อมวลชนของไทยเองก็ดูจะยังไม่พอใจกับการแก้ไขกฎหมายล้มละลายในครั้งนี้ โดยนักกฎหมายบางคนเห็นควรแบ่งการล้มละลายในกฎหมายล้มละลายออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่ง ว่าด้วยการล้มละลายของลูกหนี้ซึ่งเป็น “บุคคลธรรมดา” และอีกส่วนหนึ่งว่าด้วยการล้มละลายของลูกหนี้ ที่เป็น “นิติบุคคล” เพราะมีบทพิสูจน์ในกรณีของ TPI และรายอื่น ๆ ซึ่งลูกหนี้อาศัยเทคนิคการสู้อัดในศาล เพื่อประวิงเวลาทำให้การบังคับชำระหนี้และการแก้ไขหนี้ NPL ต้องล่าช้าและนักธุรกิจบางคนมีความเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ซึ่งเพิ่งแก้ไขไปเมื่อไม่กี่ปีมาแล้ว (เมษายน ๒๕๔๒) บัญญัติให้บุคคลธรรมดาที่ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายพ้นจากการล้มละลายเมื่อครบกำหนดสามปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย (มาตรา ๓๕) จะก่อให้เกิดกระแสที่ลูกหนี้จะเบียดหนี้ พร้อมกับทำการโอนทรัพย์สินของตนไปอยู่ที่อื่น โดยตนเองยอมล้มละลายในช่วงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งกฎหมายเช่นนี้จะทำให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ดีต่อการประกอบธุรกิจในอนาคต และขอเสนอให้ขยายระยะเวลาให้ยาวขึ้นเป็น ๕ ปี เป็นต้น

หลักการและเหตุผลในการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวถึงขนาดมีหนี้สินล้นพ้นตัว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจาก มาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ ก่อหนี้ขึ้น โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวเพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ส่วนหลักการและเหตุผลในการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และกระบวนการล้มละลายบางประการยังไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการใช้ดุลพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน มีปรากฏในหนังสือคำบรรยายว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินของอาจารย์สุธีร์ สุภนิตย์ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกมากล่าวโดยสรุปดังต่อไปนี้

ในหลาย ๆ ประเทศต่างก็ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน แต่ต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไปย่อมจะไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด ที่เห็นได้ชัดก็คือ เกิดสภาพการว่างงานซึ่งหากลูกหนี้เป็นบริษัทใหญ่มีคนงานเป็นจำนวนมาก การเลิกกิจการหรือการล้มละลายของลูกหนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะเกิดการสูญเสียสินทรัพย์ทางธุรกิจ ขาดการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นให้คุ้มค่า เพราะทรัพย์สินของลูกหนี้ต้องถูกขายไปในราคาที่ไม่สมควรเพื่อประโยชน์ในการแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ นับว่าเป็นการเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ตัวอย่าง เช่น ต้องขายทอดตลาดเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตของลูกหนี้ไปในราคาเศษเสี้ยวเป็นต้น และแน่นอนที่สุดบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้จะได้รับความเสียหายมากที่สุด ทั้งนี้เพราะอาจจะไม่ได้รับชำระหนี้เลย หรือไม่ได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวน สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของเจ้าหนี้เหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายเล็ก ๆ หรือบรรดาเจ้าหนี้ไม่มีประกัน อาจมีผลที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ หรือต้องตกอยู่ในสภาพที่มีปัญหาทางการเงินได้เช่นกัน ท้ายที่สุดคือบรรดาผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ก็ได้รับความเสียหายเช่นกัน เพราะต้องสูญเสียเงินลงทุนไปโดยเปล่าประโยชน์

สำหรับประเทศไทยเรานั้นได้มีแนวคิดให้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน ปรากฏว่าบริษัทใหญ่ ๆ หลายบริษัทอยู่ในสภาพที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่สามารถจะชำระหนี้ให้บรรดาเจ้าหนี้ได้ หากบรรดาเจ้าหนี้รายใหญ่ ๆ ที่เคยให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทเหล่านั้น เช่น ธนาคารต่าง ๆ ต้องการที่จะเข้าพยุฐานะของบริษัทเหล่านั้นให้ดำเนินกิจการต่อไปได้

ทั้งนี้ เพราะหากปล่อยให้มีการล้มละลาย ย่อมจะมีผลเสียมากกว่าและโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวนก็จะหมดไป หากสามารถเข้าช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้บริษัทดำเนินธุรกิจต่อไปได้ โดยการเข้าช่วยการบริหารกิจการ ตลอดจนการสร้างข้อตกลงในการชำระหนี้ใหม่ เช่น การยืดกำหนดเวลาชำระหนี้ออกไปและค่อย ๆ ผ่อนใช้เงินกว่าจะครบจำนวน ย่อมจะเป็นการดีกว่า ทำให้ไม่เสียหายต่อองค์ธุรกิจ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคที่ไม่สามารถดำเนินการเช่นนี้ได้ ทั้งนี้ เพราะติดขัดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายล้มละลาย มาตรา ๕๔ (๒) กล่าวคือ หากมีการให้การสนับสนุนทางการเงินไป ต่อมาภายหลังปรากฏว่าบริษัทนั้นต้องล้มละลาย ก็จะทำให้ไม่มีโอกาสที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้เพราะจะกลายเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมให้บริษัทลูกหนี้อ่อนหนี้ โดยรู้อยู่แล้วว่าบริษัทลูกหนี้นั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้น จึงไม่มีใครกล้าเสี่ยงที่จะให้การช่วยเหลือทั้ง ๆ ที่รู้ว่าจะอาจมีผลทำให้บริษัทนั้นสามารถฟื้นฟูกิจการของตนเองได้

ดังนั้น การมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินอาจกล่าวได้ว่า เป็นการเพิ่มทางเลือกในการดำเนินงานต่อบริษัทที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวนอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามกฎหมายล้มละลาย

มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการอาจสรุปเป็นหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

๑. ต้องมีคำสั่งของศาลให้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ

ผู้ที่มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งนั้นคือเจ้าหนี้และตัวบริษัทลูกหนี้นั้นที่ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในความอยู่รอดของบริษัท ในการพิจารณาคำร้องขอนั้นศาลย่อมจะพิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่สำคัญคือศาลต้องพอใจและพิจารณาให้ได้ว่าบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินนั้นจะอยู่ในสภาพที่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ ศาลจึงจะมีคำสั่งให้มีการฟื้นฟูกิจการ ศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะสั่งให้มีการฟื้นฟูทุกกรณีเมื่อมีการร้องขอ และสามารถใช้ดุลพินิจเต็มที่

๒. การจำกัดสิทธิของบรรดาเจ้าหนี้

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลสั่งว่าจะอนุญาตให้มีการฟื้นฟูหรือไม่นั้นจำเป็นที่จะต้องไม่ให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายใช้สิทธิดำเนินการใด ๆ ต่อบริษัทและทรัพย์สินของบริษัทในทางที่เป็นการขัดขวางต่อการฟื้นฟู ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามไม่ให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ธรรมดาหรือเจ้าหนี้มีประกันดำเนินการฟ้องร้องเพื่อบังคับชำระหนี้หรือบังคับเอาแก่ทรัพย์สิน

อันเป็นหลักประกัน หรือฟ้องล้มละลาย รวมตลอดถึงการห้ามการบังคับคดี และหากกำลังดำเนินการบังคับคดี ก็ให้หยุดดำเนินการต่อไปด้วย นอกจากนี้เจ้าหนี้จะเรียกเอาทรัพย์สินคืนจากบริษัทก็ไม่ได้ เช่น เจ้าหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาเช่า หรือเจ้าหนี้ตามสัญญาขายที่มีเงื่อนไข เป็นต้น มาตรการนี้จะก่อให้เกิดสถานะหยุดนิ่งซึ่งจำเป็น หากไม่มีมาตรการนี้โอกาสของการฟื้นฟูจะไม่มี เพราะบรรดาเจ้าหนี้ต่างก็จะใช้สิทธิของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจจะทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลือพอที่จะดำเนินการฟื้นฟู ประการที่สำคัญ มาตรการนี้จำเป็นที่ต้องใช้ต่อบรรดาเจ้าหนี้มีประกันซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการที่กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันเป็นอย่างมากเพราะไม่อาจจะบังคับเอาทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันได้ ซึ่งจะต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายที่บรรดาสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันจะไม่ถูกจำกัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่จะต้องรักษาทรัพย์สินของบริษัททุกหนี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการฟื้นฟู

สถานะหยุดนิ่งนี้จะมีผลอยู่ตลอดไป (หากศาลไม่มีคำสั่งยกคำร้องให้ฟื้นฟู) จนกว่าศาลจะสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเท่ากับว่าแม้จะอยู่ในระยะเวลาของการดำเนินการฟื้นฟู บริษัททุกหนี้ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองอยู่ ผลจากการที่บรรดาเจ้าหนี้ถูกจำกัดสิทธิในลักษณะเช่นนี้อาจจะมีบริษัททุกหนี้แสวงหาประโยชน์เพื่อไม่ต้องการให้เจ้าหนี้ดำเนินการเร่งรัดหนี้เอาจับตน ก็อาจจะแก่งแย่งคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหานี้ จำเป็นที่จะต้องวางมาตรการบางอย่างไว้ เช่น มาตรการห้ามถอนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ เมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูไปแล้ว เป็นต้น

๓. ต้องจำกัดสิทธิของลูกหนี้ที่เป็นบริษัท

เมื่อมีการร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการต่อศาล จำเป็นต้องมีมาตรการที่ห้ามมิให้บริษัทลูกหนี้ดำเนินการใด ๆ เพื่อเลิกบริษัท เช่น การร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งเลิกบริษัท เป็นต้น หากไม่จำกัดสิทธิของบริษัทลูกหนี้ ก็ย่อมจะไม่สามารถดำเนินการฟื้นฟูเพราะในการดำเนินการฟื้นฟูจำเป็นต้องมีตัวบริษัทอยู่ และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องไม่ให้บริษัทลูกหนี้กระทำการใด ๆ อันเป็นการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทหรือทรัพย์สินของบริษัท

๔. ระบบการฟื้นฟูกิจการ

ระบบการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบคือ

๑. ระบบการเปลี่ยนตัวผู้บริหารบริษัทเป็นการชั่วคราว
๒. ระบบที่บริษัทลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารอยู่ต่อไป

๕. ต้องจัดทำแผนฟื้นฟู

จะต้องมีการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของบริษัทพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูขึ้นอยู่กับระบบการฟื้นฟู กล่าวคือ ในระบบการเปลี่ยนตัวผู้บริหารของบริษัท ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากศาลจะเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนในระบบที่บริษัทลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารบริษัท ลูกหนี้จะเป็นผู้จัดทำ แผนฟื้นฟูกิจการมีความสำคัญตรงที่ว่าเป็นการสร้างข้อผูกมัดขึ้น หากว่าแผนไม่ได้รับความเห็นชอบจากบรรดาเจ้าหนี้แล้วก็เป็นอันว่าการฟื้นฟูกิจการบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินจะไม่เกิดขึ้น ศาลต้องยกเลิกคำสั่งให้มีการฟื้นฟูกิจการ จะว่าไปแล้ว แผนการฟื้นฟูกิจการเปรียบเสมือนหลักประกันแก่บรรดาเจ้าหนี้ ความเป็นไปได้ของแผนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นรายละเอียดที่ปรากฏในแผนจึงต้องมีความกระชับชัดเจนที่จะทำให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายพอใจและเชื่อมั่น ได้ว่าจะมีการดำเนินการตามแผนนั้นได้ แผนฟื้นฟูย่อมจะต้องปรากฏในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องการดำเนินการชำระหนี้ การปลดหนี้ ระยะเวลาของการชำระหนี้ แผนการก่อหนี้ แผนการระดมทุน วิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินการฟื้นฟู เป็นต้น ประเด็นที่สำคัญอยู่ที่บรรดาเจ้าหนี้ต้องการจะทราบว่าตามแผนการฟื้นฟูจะมีการดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับหนี้สินของตน จะมีผลกระทบมากน้อยแค่ไหน เช่น ในบางครั้ง ตามแผนการฟื้นฟูอาจมีความจำเป็นจะต้องขายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของเจ้าหนี้มีประกัน เพื่อนำมาลงทุนในการดำเนินกิจการ เจ้าหนี้มีประกันรายนั้นจึงต้องการอยากรู้อย่างไรที่จะให้มีการเยียวยาแก่ตนอย่างไร เป็นต้น แผนการฟื้นฟูที่มีการเสนอต่อเจ้าหนี้อาจมีการแก้ไขก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ทำแผนเป็นสำคัญ ที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้ทำแผนต้องมีความรับผิดชอบตามแผน โดยจะต้องทำให้ได้ตามแผนที่ตนเสนอ

ดังที่กล่าวแล้วว่า แผนการฟื้นฟูกิจการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้เสียก่อน แม้กระนั้นก็ตาม ศาลก็จะต้องให้ความเห็นชอบกับแผนซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติเห็นชอบด้วยจึงจะมีการดำเนินการตามระบบฟื้นฟูได้

๖. บทบาทของเจ้าหนี้

การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการ มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการไม่ให้เจ้าหนี้ทำการขัดขวางหรือก่อความยุ่งยากจนทำให้การฟื้นฟูไม่อาจจะทำได้ ซึ่งมาตรการที่ว่านี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบรรดาเจ้าหนี้ไม่มากนักน้อย รวมทั้งอาจจะต้องยอมรับถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการของบริษัทลูกหนี้ ในท้ายที่สุดคือการได้รับชำระหนี้แม้จะต้องยืดกำหนดเวลาออกไป

มาตรการตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ดังกล่าวข้างต้นได้แก่มาตรการจำกัดสิทธิของลูกหนี้และ มาตรการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้นับบัญชีไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๒ ดังต่อไปนี้

นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณาจนถึงวันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผน หรือวันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผน หรือวันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอ หรือจำหน่ายคดี หรือยกเลิก คำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด กฎหมายได้ห้าม ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใด ๆ ที่เกี่ยวกับลูกหนี้ไว้หลายประการเช่น

(๑) ห้ามมิให้ฟ้องหรือร้องขอให้ศาลพิพากษา หรือสั่งให้เลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ ถ้ามีการฟ้อง หรือร้องขอคดีดังกล่าวแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้

(๒) ห้ามมิให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกหรือจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้และห้ามมิให้ นิติบุคคลนั้นเลิกกันโดยประการอื่น

(๓) ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ กรมการประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๐/๔ (๖) แล้วแต่กรณีสั่งให้เพิกถอน ใบอนุญาตประกอบกิจการของลูกหนี้ หรือสั่งให้ลูกหนี้หยุดประกอบกิจการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากศาลที่รับคำร้องขอ

(๔) ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือเสนอข้อพิพาทที่ลูกหนี้ อาจต้องรับผิดชอบ หรือได้รับความเสียหายให้อนุญาตตุลาการชี้ขาด ถ้ามูลแห่งหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาล มีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีหรือเสนอข้อพิพาท ให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๕) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ ถ้ามูลแห่งหนี้ตาม คำพิพากษานั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ในกรณีที่ได้ดำเนินการบังคับคดีไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการบังคับคดีนั้นไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นหรือการบังคับคดีได้ สำเร็จบริบูรณ์แล้วก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทราบว่าได้มีการยื่นคำร้องขอหรือการบังคับคดีตาม คำพิพากษาให้ลูกหนี้ส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเสร็จก่อนวันดังกล่าวนี้

.....

(๖) ห้ามมิให้เจ้าหนี้นี้มีประกันบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ

(๓) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ซึ่งบังคับชำระหนี้ได้เองตามกฎหมาย ยึดทรัพย์สิน หรือขายทรัพย์สิน ของลูกหนี้

(๔) ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจการของลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ สัญญาซื้อขาย หรือสัญญาอื่นที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์หรือสัญญาเช่าที่ยังไม่สิ้น กำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันได้ ติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ หรือของบุคคลอื่นที่อาศัยสิทธิของลูกหนี้ รวมตลอดจนฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญาดังกล่าว ถ้ามีการฟ้องคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้ เว้นแต่ศาล ที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อราคา ค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์ หรือค่าเช่าตามสัญญา สองคราวติดต่อกัน หรือ กระทำผิดสัญญาในข้อที่เป็นสาระสำคัญ

(๕) ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่ายโอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิด ภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถ ดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๑๐)

(๑๑) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท งดให้บริการแก่ลูกหนี้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ไม่ชำระค่าบริการที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสองคราวติดต่อกัน

เหตุที่มาตรา ๕๐/๑๒ บัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพราะกฎหมายบัญญัติให้เฉพาะลูกหนี้ (คู่คำจำกัดความ ในมาตรา ๕๐/๑) ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท เท่านั้น ที่อาจขอฟื้นฟูกิจการได้ (มาตรา ๕๐/๑) กฎหมายจึงต้องพยายามช่วยทุกวิถีทางที่จะป้องกันมิให้มีใครมาดำเนินการให้สถานการณ์ของลูกหนี้ ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดต้องทรุดหนักลง จนไม่อาจฟื้นฟูกิจการได้ แต่การณ์อาจเป็นตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ ของกฎหมาย เพราะกฎหมายบทนี้ในที่สุดอาจเป็นช่องทางที่ทำให้บริษัทซึ่งไม่อาจฟื้นฟูกิจการได้เลย แต่พยายามที่จะใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อปิดหนทางมิให้เจ้าหนี้ดำเนินการเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ไม่ว่าจะด้วยประการใดก็ตาม

ส่วนข้อจำกัดของผู้ร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากลูกหนี้ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วตามมาตรา ๕๐/๔ ยังเปิดช่องให้บุคคลอื่น ๆ มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการได้ เช่น เจ้าหนี้ซึ่งอาจเป็นคนเดียวหรือหลายคนรวมกันและมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท นอกจากนี้ยังมี

(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

(๒) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นบริษัทหลักทรัพย์

(๓) กรมการประกันภัย ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นบริษัทประกันวินาศภัย หรือบริษัทประกันชีวิต

(๔) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ ซึ่งเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐและลูกหนี้ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนเจ้าหนี้ของลูกหนี้ตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ ข้างต้นรวมทั้งตัวลูกหนี้เอง จะยื่นคำร้องขอด้วยตนเองไม่ได้ เพราะหากยื่นจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมการประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี การขอความยินยอมก็มีใ้จะกระทำได้ง่าย เพราะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานนั้น ๆ ประกาศกำหนดโดยหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขอทราบภายใน ๑๕ วัน กรณีไม่ให้ความยินยอม ให้ผู้ขอมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นได้ภายใน ๗ วัน ซึ่งรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

นอกจากนี้กระบวนการฟื้นฟูยังมีความซับซ้อน และใช้ระยะเวลายาวนาน ดังความเห็นของท่านศาสตราจารย์ วิชา มหาคุณ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำอธิบายกฎหมายล้มละลายฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๘ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๔ ของท่านว่า “เนื่องจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ร่างขึ้นโดยอยู่ในแนวความคิดเดิมของกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ที่ต้องการควบคุมลูกหนี้อย่างเข้มงวด เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า การที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความประพฤติเสียหาย หลอกลวงทุจริต หรือไม่ซื่อสัตย์ของลูกหนี้ (มาตรา ๘) และยังถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของการฟื้นฟูกิจการตามมาตรา ๕๐/๓ ที่ว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” และตามมาตรา ๕๐/๖ ที่ว่า คำร้องขอของบุคคลตามมาตรา ๕๐/๔ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการจะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง (๑) ความมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้ แทนที่จะระบุไว้อย่างกว้าง ๆ เหมือนดังกฎหมายล้มละลายในปัจจุบันของหลาย ๆ ประเทศว่า ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้

เมื่อเริ่มต้นการฟื้นฟูกิจการด้วยหลักการดังกล่าวนี้ จึงทำให้ต้องป้องกันมิให้ลูกหนี้ประพฤติดนเหลวไหล หรือเสียหายดังที่เคยผ่านไปตามข้อสันนิษฐาน เช่น

(๑) ต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายไว้ต่อศาลเป็นจำนวนห้าหมื่นบาท

(๒) เมื่อยื่นแล้วจะถอนคำร้องขอไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต

(๓) ศาลต้องไต่สวนเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐/๓ ถ้าได้ความจริงและมีเหตุอันสมควรที่จะฟื้นฟูกิจการ ถ้าผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยสุจริต ให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ มิฉะนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องขอ (มาตรา ๕๐/๑๐)

(๔) ในคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ ต้องระบุชื่อและคุณสมบัติของผู้ทำแผน และหนังสือยินยอมของผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๖) เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งถึงบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนได้ ถ้าเห็นว่าไม่สมควร ก็ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลาย เพื่อเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๑๓) ซึ่งมีความยุ่งยากหลายชั้นตอนกว่าจะได้ตัวผู้ทำแผนคนใหม่ เพราะต้องผ่านมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยต้องผ่านมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม และหากศาลไม่เห็นชอบอีกก็ต้องเรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในที่สุด ศาลอาจมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้เท่ากับกระบวนการที่เริ่มต้นมาด้วยดีแล้ว ต้องสูญเปล่าอย่างน่าเสียดาย

ในระหว่างที่ยังไม่มีการตั้งผู้ทำแผน ลูกหนี้จะหมดอำนาจในการจัดการกิจการ และทรัพย์สินของตนเอง จริงอยู่แม้ศาลอาจตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ แต่อำนาจหน้าที่จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน ถ้าไม่สามารถตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ ก็ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ชั่วคราว (มาตรา ๕๐/๒๐) เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงตกแก่ผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๒๕)

(๕) เมื่อตั้งผู้ทำแผนได้แล้ว ผู้ทำแผนจะต้องส่งแผนแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ให้นำไปประชุมเจ้าหนี้ เพื่อพิจารณาลงมติว่าจะยอมรับแผนหรือไม่หรือจะแก้ไขอย่างไร (มาตรา ๕๐/๔๓) มติของที่ประชุมเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษ (มาตรา ๕๐/๔๖) ซึ่งอาจมีกระบวนการแก้ไขแผน ทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาแผนออกไป และอาจมีการตั้งผู้ทำแผนคนใหม่ ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ (มาตรา ๕๐/๕๐) หากมีการตั้งผู้ทำแผนคนใหม่ ก็ต้องให้ศาลมีคำสั่งและต้องนัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนกันอีก

(มาตรา ๕๐/๕๔) กว่าจะมีมติพิเศษยอมรับแผนในขั้นตอนสุดท้าย ก็เชื่อว่าคงใช้ระยะเวลายาวนาน เพราะแผนจะต้องเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งเห็นชอบด้วย ซึ่งในที่สุดหากศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน กระบวนการที่เริ่มต้นมาแล้วทั้งหมดก็เป็นอันสูญเปล่าเช่นเดียวกัน และลูกหนี้ต้องประสบชะตากรรมอันเลวร้าย คือ ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ถ้าสมควรก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ เด็ดขาด (มาตรา ๕๐/๕๘ ประกอบด้วยมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่)

(๖) เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว บรรดาสิทธิและอำนาจหน้าที่ของผู้ทำแผนจึงตกเป็นของผู้บริหารแผน (มาตรา ๕๐/๕๕) ซึ่งผู้บริหารแผนจะต้องดำเนินการตามหลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๐/๔๒ ภายในระยะเวลาดำเนินการตามแผนไม่เกินห้าปี แต่อาจขยายกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่กรณีเป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่าแผนได้ดำเนินมา ใกล้จะสำเร็จแล้ว จึงขอขยายเวลาต่อไปอีกตามควรแก่กรณีก็ได้ (มาตรา ๕๐/๖๓)

(๗) ในระหว่างการบริหารแผน ผู้บริหารแผนอาจต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะไม่ดำเนินการตามแผน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผน (มาตรา ๕๐/๖๗) จึงอาจต้องมีการเรียกประชุมเจ้าหนี้ เพื่อลงมติพิเศษเลือกผู้บริหารแผนคนใหม่ในที่สุดถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลก็อาจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ของลูกหนี้เด็ดขาดหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๖๘)

(๘) เมื่อระยะเวลาดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลง แต่การฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จศาลก็อาจ พิจารณาให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดก็ได้ หากศาลเห็นสมควร หรืออาจมีคำสั่งยกเลิก การฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๗๐)

จากบทบัญญัติดังกล่าวของการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเห็นได้ว่า กระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยมีความซับซ้อน ยากแก่การปฏิบัติ และต้องกินเวลานาน รวมทั้งอาจต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมิใช่น้อยเลย ทั้งลูกหนี้เองก็ต้องตกอยู่ในสถานะที่ล่อแหลมอย่างยิ่ง เพราะอาจกลายเป็นบุคคลล้มละลายได้ในชั่วพริบตา ขึ้นอยู่กับว่าศาลเห็นสมควรเช่นนั้นหรือไม่ แม้แต่ ได้ดำเนินการมาตามแผนฟื้นฟูกิจการใกล้สิ้นสุดระยะเวลาตามแผน หรือระยะเวลาสิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหมายความว่า ได้ดำเนินการตามแผนแล้วเกือบห้าปี หรือกว่าห้าปีแล้วก็ตาม ลูกหนี้ก็อาจต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด เพราะความล้มเหลวของการคัดเลือกตัวผู้บริหารแผนคนใหม่หรือเพราะความล้มเหลวของการทำงาน ของผู้บริหารเอง ทั้ง ๆ ที่มีใช้ความผิดของลูกหนี้แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการแก้ไขมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่

ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยเปลี่ยนจากการให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทันที เป็นให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือให้ดำเนินคดีล้มละลายที่ห้างคการพิจารณาไว้ต่อไปได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่กระทบถึงกรณีการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามมาตรา ๕๐/๗๐ เพราะมาตราดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่”

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีปัญหาที่ให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ต่อไปจะได้วินิจฉัยถึงปัญหาตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ บัญญัติว่า ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดีหรือลูกหนี้เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มีได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาลเห็นชอบด้วยให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วยให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

.....

.....

ตามบทมาตรา ๕๐/๑๗ ดังกล่าวมีปัญหามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเฉพาะกรณีมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง โดยในวรรคสองของมาตราดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการเลือกผู้ทำแผนไว้สองขั้นตอนคือ

๑. กรณีที่ลูกหนี้มีได้เสนอผู้ทำแผน ก็ให้เลือกผู้ทำแผน โดยมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

๒. ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย กฎหมายกำหนดให้ตั้งผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน โดยมีข้อยกเว้นคือ เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน โดยการลงมติตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ศาลตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนในกรณีที่ลูกหนี้ได้เสนอผู้ทำแผนด้วย โดยถือตามมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้

ข้อยกเว้นดังกล่าวผู้ร้องได้ร้องว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๕ โดยผู้ร้องอ้างว่า

(๑) เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการเพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และเมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ ในการขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลาย ศาลยังไม่ได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดหรือศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน และมีอำนาจบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนได้ แต่กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มิได้ให้โอกาสลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากข้อเสนอของฝ่ายลูกหนี้เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณา ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนออาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ และแม้บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบเพื่อให้ความเห็นชอบและไม่ให้ความเห็นชอบผู้ทำแผนก็ตาม แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการให้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ลงมติเลือกในครั้งแรก

(๒) นอกจากนี้ในการลงมติคัดเลือกผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดมติของเจ้าหนี้เพียงสองในสาม ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญ ซึ่งควรต้องใช้เป็นมติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ

บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ตามคำโต้แย้งของผู้ร้อง ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นว่า

๑. ตามพระราชบัญญัติล้มละลายได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยได้บัญญัติให้ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเจ้าหนี้ มีสิทธิที่จะขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ โดยถือหลักว่าลูกหนี้ต้องเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ต่างกับกฎหมายล้มละลายของบางประเทศที่กำหนดไว้เพียงว่าลูกหนี้ขาดสภาพคล่อง คือฐานะการเงินของลูกหนี้ไม่ดีก็ให้ลูกหนี้มีสิทธิขอให้ฟื้นฟูกิจการได้

การขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่ใช้กับลูกหนี้ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลและเพียงแต่ลูกหนี้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ก็สามารถที่จะขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ โดยไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว กรณีดังกล่าวแตกต่างจากการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ซึ่งกำหนดให้นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้นไม่ให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดา และองค์ประกอบหนึ่งในการขอฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทย ก็คือ ลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว

คำว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นศัพท์เทคนิค (TECHNICAL TERM) ในกฎหมายล้มละลายตามมาตรา ๘ ได้บัญญัติว่า ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(๑) ถึง (๕) ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่ากรณีที่มีลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แสดงว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้แก่เจ้าหนี้แล้วตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๕) มาตราต่อมาก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๙ บัญญัติว่า เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ล้มละลายได้ต่อเมื่อ

(๑) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(๒) ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทและ

(๓) หนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นนี้จะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

มาตรา ๙ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ โดยมีเงื่อนไขข้อหนึ่งว่า ลูกหนี้เป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว

จึงเห็นได้ว่า การที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งในมาตรา ๙ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้ล้มละลายได้ ฉะนั้นเมื่อพระราชบัญญัติล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้กำหนดว่าลูกหนี้ที่ยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการได้จะต้องเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว แสดงว่าเจ้าหนี้อาจฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้แล้ว กรณีการฟ้องล้มละลาย เจ้าหนี้ต้องฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ก่อน เมื่อมีการประนอมหนี้ไม่สำเร็จจึงจะมีคำสั่งให้ล้มละลายต่อไป แสดงว่าลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลายของไทย ถ้าศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำฟ้องของโจทก์ ลูกหนี้ไม่อาจที่จะจัดการกิจการหรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่อไปได้แล้ว

ตามคำสั่งของศาลล้มละลายกลาง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๓

ศาลล้มละลายกลางพิจารณาวินิจฉัยถึงฐานะการเงินของบริษัท TPI ในการพิจารณาคดีก่อนมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทในประเด็นว่า บริษัท TPI ต้องด้วยข้อสันนิษฐานว่าเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ ดังนี้

“เห็นว่า การที่ลูกหนี้ประกาศขอหยุดพักการชำระหนี้และเสนอแผนการเงินต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย ถือได้ว่าลูกหนี้ได้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว นอกจากนี้ การที่ลูกหนี้ได้เสนอคำขอประนอมหนี้หลายครั้งหลายคราต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ และยังสามารถเข้าสู่วาระการประนอมหนี้ของคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นั้น ย่อมถือได้ว่าลูกหนี้ได้เสนอคำขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองรายขึ้นไปแล้ว ลูกหนี้จึงต้องข้อสันนิษฐานว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว ตามมาตรา ๘ (๓) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แล้ว ลูกหนี้นำพยานเข้าเบิกความประกอบเอกสารว่างบการเงินของลูกหนี้ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ และงบการเงินระหว่างกาลสิ้นสุด ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ยังคงปรากฏส่วนของผู้ถือหุ้นสุทธิเป็นจำนวนถึง ๔๗,๐๖๔,๑๓๘,๕๒๕ บาท และ ๒๘,๔๓๑,๖๒๖,๐๐๐ บาท ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าลูกหนี้ยังคงมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สิน และไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นั้น ศาลเห็นว่า งบการเงินทั้งสองฉบับของผู้สอบบัญชีไม่สามารถที่จะแสดงความเห็นและไม่แสดงความเห็นต่องบการเงินดังกล่าว มีผลเท่ากับที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้แสดงตนว่า จะไม่รับผิดชอบต่อความถูกต้องเกี่ยวกับมูลค่าทรัพย์สิน หรือหนี้สินในงบการเงินดังกล่าว นั้น งบการเงินทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีน้ำหนักน้อยไม่อาจรับฟังหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายได้ นอกจากงบการเงินดังกล่าวแล้ว ลูกหนี้ก็ไม่มีพยานหลักฐานใดมาแสดงให้เห็นถึงมูลค่าของสินทรัพย์ และจำนวนหนี้ของตนอีก ฯลฯ ข้อเท็จจริงฟังได้ตามหลักฐานของผู้ร้องขอทั้งห้าว่า ลูกหนี้ต้องข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และมีสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สิน ลูกหนี้ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมานำสืบหักล้างทั้งข้อสันนิษฐานและหลักฐานการประเมินราคาทรัพย์สินที่ผู้ร้องขอทั้งห้าอ้างได้ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่าลูกหนี้เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว”

ดังนั้นข้ออ้างของผู้ร้องที่อ้างว่ากรณีบริษัท TPI ลูกหนี้ยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอยู่ยังสามารถบริหารกิจการของบริษัทได้ ข้อยกเว้นที่ให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เลือกผู้ทำแผนมาบริหารกิจการของลูกหนี้ทั้งที่ลูกหนี้ยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือมีอำนาจบริหารจัดการในทรัพย์สินนั้นได้ไม่น่าจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจรับฟังได้เพราะลูกหนี้อยู่ในฐานะที่จะถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้แล้ว

๒. มาตรา ๕๐/๑๓ อยู่ในกระบวนการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งในกรณีการทำแผนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ลูกหนี้และเจ้าหนี้จะต้องถูกจำกัดสิทธิในบางกรณี เช่น เจ้าหนี้ถูกจำกัดสิทธิไม่ให้ฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้ หรือยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อการขายทอดตลาด วัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือล้มละลายซึ่งจะเป็นการตัดสิทธิของลูกหนี้ลงโดยสิ้นเชิง แต่ในการดำเนินกิจการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เจ้าหนี้ก็ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของตนด้วย โดยเฉพาะเจ้าหนี้มีประกันอาจจะต้องถูกจำกัดสิทธิในหลักประกัน โดยจะมีการบังคับหลักประกันเอาไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ไม่ได้ ดังนั้นการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ตามวรรคสองของมาตรา ๕๐/๑๓ จึงไม่ใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้เพราะว่ามีกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติไว้แล้วว่า ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนก็มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ศาลตั้งผู้ทำแผนซึ่งเป็นบุคคลที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน แต่บทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหนี้มีสิทธิเสนอให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย โดยถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น

นอกจากนี้อธิบดีกรมบังคับคดียังได้แสดงความคิดเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๓ มิใช่บทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป โดยเฉพาะในวรรคสองเป็นเรื่องการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้รับเป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาล ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ ตามวรรคสามก็แสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติของเจ้าหนี้ให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจตั้งผู้ทำแผน บุคคลที่เจ้าหนี้เสนอไม่ใช่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำแผนโดยทันที ตามกฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามาดูอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับเลือกเข้ามานั้นสมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าศาลไม่เห็นสมควรก็ยังสามารถเลือกกันใหม่ได้และถ้าเลือกไม่ได้จริง ๆ ผลที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวรรคต่อไปคือให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟู ดังนั้นข้อยกเว้นดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ทันที ตามกฎหมายขึ้นอยู่กับศาลตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ ขึ้นอยู่กับศาลจะเห็นสมควรตั้งผู้ทำแผนหรือไม่

ในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ทั้งที่ลูกหนี้อาจจะถูกเจ้าหนี้อ้างล้มละลายได้แล้ว แต่การให้มีการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ สิทธิของเจ้าหนี้ก็ต้องถูกจำกัดอยู่มากเพราะว่าเป็นมาตรการจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน กล่าวคือเมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งว่าจะอนุญาตให้มีการฟื้นฟูหรือไม่ จำเป็นต้องให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ใช่สิทธิดำเนินการใด ๆ ต่อลูกหนี้และทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางที่เป็นการขัดขวางต่อการฟื้นฟู ดังนั้นจึงต้องมีบทบัญญัติในกฎหมายให้เจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ธรรมดาหรือเจ้าหนี้มีประกันไม่มีอำนาจไม่มีสิทธิดำเนินการฟ้องร้องเพื่อบังคับให้มีการชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้อันเป็นหลักประกันหรือฟ้องล้มละลายตลอดจนถึงการห้ามบังคับคดีหรือหากดำเนินการบังคับก็ให้ยุติการดำเนินการด้วย นอกจากนี้เจ้าหนี้จะเรียกเอาทรัพย์สินคืนจากลูกหนี้ก็ไม่ได้ ดังนั้นในเมื่อมีการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เจ้าหนี้จึงต้องถูกจำกัดสิทธิอยู่ในฐานะเป็นผู้เสียเปรียบอย่างมาก

ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และเพื่อให้เจ้าหนี้ได้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ การให้เจ้าหนี้อภัยหนี้ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๕๐/๑๗ จึงเป็นไปในลักษณะของการดำเนินคดีเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ดำเนินไปได้อย่างได้ผล ไม่ใช่ขบถบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ประการใด

๓. การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาด้านการเงินถึงขั้นเป็นหนี้สินล้นพ้นตัวต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น จึงมีลักษณะที่ไม่ให้เจ้าหนี้ทำการขัดขวางหรือก่อความยุ่งยากซึ่งทำให้การฟื้นฟูไม่อาจดำเนินการได้ ดังนั้นการที่ลูกหนี้จะสามารถผ่านพ้นภาวะที่จะถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด บรรดาเจ้าหนี้ก็ไม่ได้อยู่เฉย ๆ จะต้องร่วมลงทุนหรือร่วมดำเนินการต่อไปด้วย เพื่อให้ลูกหนี้อยู่ในฐานะที่มีความมั่นคงทางการเงินเพื่อดำเนินกิจการต่อไป

ตามคำร้องที่อ้างว่ามาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ไม่น่าเป็นไปไม่ได้ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กฎหมายได้กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ เจ้าหนี้ไว้เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้บรรลุผลตามแผนบริหารกิจการของลูกหนี้ โดยให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผน เสนอบุคคลเป็นผู้บริหารแผน และการบริหารแผน เพราะกฎหมายล้มละลายของไทยถือว่าลูกหนี้เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวดังกล่าวข้างต้นแล้ว แม้จะยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือมีความสามารถในการบริหารกิจการของลูกหนี้ได้ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามมาตรา ๒๕ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวดว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว เห็นว่ากฎหมายมีหลักการที่สำคัญคือกำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดต้องประสบปัญหาด้านการเงินและต้องด้วยข้อสันนิษฐานของกฎหมายล้มละลายว่าเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ให้มีโอกาสดับรับความช่วยเหลือ

ทางการเงินให้กิจการของลูกหนี้คงดำเนินต่อไปได้ และยังเห็นว่า การที่กฎหมายให้โอกาสเจ้าหนี้ มีมติเลือกผู้ทำแผนเพราะเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหนี้ ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายในกรณีที่มีการฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ใ้ศาลพิจารณาไว้ หรือแม้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่บังคับคดีแก่ทรัพย์สิน ของลูกหนี้ไม่ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และเพื่อให้เจ้าหนี้ให้ความร่วมมือ ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติ ที่อาศัยหลักการประนีประนอม กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้เสนอผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้ เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่กรณีเจ้าหนี้ไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ เจ้าหนี้ต้องใช้มติที่ประชุมจำนวน สองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น จึงจะให้บุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผนได้ หลักการตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการ ที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยมติยอมรับแผนตามพระราชบัญญัติ ล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้แผนฟื้นฟูกิจการสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

แต่อย่างไรก็ตามการเลือกผู้ทำแผนโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มิได้มีผลให้บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ทำแผนโดยทันที แต่บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจศาลในการพิจารณา ผู้ทำแผนที่ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกว่าสมควรที่จะมีคำสั่งตั้งเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ซึ่งอำนาจของศาล ในกรณีนี้ไม่เพียงมีอยู่ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เท่านั้น แต่รวมถึงการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม และวรรคสี่ด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองกิจการของลูกหนี้ กล่าวคือผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เลือกจะต้องมีคุณสมบัติและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ มิให้ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้แต่งตั้งทำแผนเอื้อประโยชน์ แก่เจ้าหนี้หรือเพื่อครอบงำกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหาร

ของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะลูกหนี้มีหนี้สินส่วนตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และให้อำนาจให้กระทำได้ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามมาตรา ๒๕

ส่วนข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า การเลือกบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ ควรใช้มติพิเศษของเจ้าหนี้ มิใช่มติสองในสามของเจ้าหนี้ดังที่ตัวบทกำหนดไว้ ในข้อนี้อธิบดีกรมบังคับคดีได้ชี้แจงไว้แล้วในข้อ (๓) ที่กล่าวถึงคำชี้แจงของอธิบดีกรมบังคับคดี ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่ขอกล่าวซ้ำ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๓ คน คือ

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| ๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ | ๒. นายจิระ บุญพจนสุนทร |
| ๓. นายจุมพล ณ สงขลา | ๔. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ |
| ๕. นายผัน จันทรปาน | ๖. นายมงคล สระฐาน |
| ๗. นายมานิต วิทยาเต็ม | ๘. นายศักดิ์ เตชะชาญ |
| ๙. นายสุจิต บุญบงการ | ๑๐. นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ |
| ๑๑. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ | ๑๒. นายอภิย์ จันทนจุลกะ |
| ๑๓. นายอุระ หวังอ้อมกลาง | |

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน คือ

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ | ๒. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช |
|-------------------------|--------------------------------|

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ตามคำร้อง

ปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ