

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๗

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๘ ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอรัส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบริษัทฯ โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

๒. ผู้ร้องได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐

และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก สำหรับในประเด็นมาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องมีความเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ มีดังนี้

(๑) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๑ ไม่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๑ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายอันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้ได้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายดังกล่าว ๓ ประการ คือ

๑. ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

๒. เมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้ มีโอกาสได้รับชำระหนี้แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายย่อมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการต่อไปได้

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “... จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด” แสดงให้เห็นว่า การที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้จะต้องไม่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนตามมาตรา ๑๓๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

(๒) ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี และต้องเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ให้การยอมรับที่จะให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของลูกหนี้แทนลูกหนี้ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มีข้อต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

๑. กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การพิจารณาทัดผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ เป็นเพียงการพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๐/๑๖ โดยศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ถ้าศาลเห็นว่า บุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนที่ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผนมติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน และเป็นผู้ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติเห็นชอบด้วยให้เป็นผู้ทำแผนนั้น ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้ลูกหนี้ต้องล้มละลายนั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากข้อเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และในทางปฏิบัติโอกาสที่ลูกหนี้จะได้ผู้ทำแผนที่ตนเสนอนั้นย่อมจะเป็นไปไม่ได้เลย ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะให้ผู้ทำแผนซึ่งตนเสนอได้มีโอกาสเสนอแผนฟื้นฟูให้เจ้าหนี้ได้พิจารณาเสียก่อน กล่าวคือ กระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้นิยมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอด

ต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๗ นี้ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. แผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูจะบรรลุผล แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ เจ้าหน้าที่ต้องพอใจและมีความเชื่อมั่น และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู ซึ่งการจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการควรเป็นเรื่องที่พิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่าไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จได้มิใช่พิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ ในการเลือกผู้ทำแผนเป็นผลให้ทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้เจ้าหน้าที่และศาลได้พิจารณาดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้ง มาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ผู้บริหารแผน ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี หากผู้ทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสฟื้นฟูกิจการกลับคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการเสนอแผนของลูกหนี้ไม่ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในข้อ ๑ และการจัดทำแผนของลูกหนี้ไม่มีโอกาสได้รับเป็นแผนที่จะนำไปปฏิบัติตามข้อ ๒ การที่ลูกหนี้ถูกจำกัดโอกาสในการบริหารกิจการและทรัพย์สินทั้งที่กฎหมายยังมิได้ตัดสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

(๓) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่มีจำนวนหนึ่งข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา นี้ให้เจ้าหน้าที่มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนึ่ง” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อ

พิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” เห็นว่าเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้ว ในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหนี้และโดยปกติย่อมเป็นไปได้โดยไม่ต้องแน่แท้ว่า เจ้าหนี้จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมานั้นเป็นผู้ทำแผน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหนี้ได้เสนอผู้ทำแผนฝ่ายตนด้วย ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่า ผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเสมอ มิฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งผู้ร้องจะได้กล่าวต่อไป ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมาให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ได้ลงมติเลือกในครั้งแรก

บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคห้า แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนตามที่เจ้าหนี้ได้มีมติเลือกนั้น แม้ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบ แต่ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุผลมากพอสมควรว่าบุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาว่าบุคคลที่ลูกหนี้เสนอสมควรจะเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ เพราะหากศาลพิจารณาว่าบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสถานเดียว บุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแผนจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ทำแผนอย่างแน่นอน ผลของการที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น เมื่อผู้ทำแผนเป็นบุคคลที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ของผู้ทำแผนภายหลังที่ศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

(๔) ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของการให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไปดังที่ผู้ร้องได้กล่าวแล้ว และลูกหนี้ยังมิได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงควรมีสิทธิจัดการ

ทรัพย์สิน และประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็นบทบัญญัติที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มีเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการดังที่กล่าวมาแล้ว นั้น จึงเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้ โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้เพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการที่สำคัญซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ (มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและในการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

จากข้อพิจารณาและความเห็นดังกล่าว การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ อาจออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยที่ผู้ทำแผนและบริหารแผนโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓. ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา สรุปว่า

๑. บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการพิจารณาดังผู้ทำแผน เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหนี้ผู้ที่มีจำนวนหนี้ข้างมากในการออกเสียงเลือกผู้ทำแผน แม้กฎหมายให้ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนได้ แต่โอกาส

ได้รับเลือกเป็นไปได้อีก และศาลก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่เห็นชอบในการเลือกผู้ทำแผนอีกครั้ง ดังนั้นลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสเลือกผู้ทำแผน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

๒. บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๖ เกี่ยวกับการยอมรับแผนของที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างคงให้อำนาจแก่เจ้าหนี้ผู้มีจำนวนหนี้ข้างมาก แม้จะเพิ่มเป็นจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ตามมติพิเศษก็ตาม ก็เท่ากับไม่ได้ให้ความเท่าเทียมกันแก่ฝ่ายลูกหนี้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ และสองกรณีดังกล่าว ยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายที่ต้องการให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ

อนึ่ง ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ - ๕๐/๕๐ ซึ่งบัญญัติถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ระบุดุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการโดยมีใจความสำคัญว่า “สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้อาจรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เป็นการมุ่งเน้นที่ให้โอกาสแก่ลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ แม้จะมีหนี้สินส่วนตัว แต่ยังไม่สมควรถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและตกเป็นบุคคลล้มละลาย เพราะยังมีช่องทางฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้จึงควรมีสติติดตามกฎหมายที่จะครอบครอง ดูแล จัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการของตนได้

การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ข้อความ ตั้งแต่ “...เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนในการลงมติตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้อาจมีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” อันเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้เพราะเป็นบทบังคับให้ศาลต้องตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการใด ๆ ของลูกหนี้ และเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่าสิทธิของบุคคล

ในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและในการประกอบกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำชี้แจงสรุปว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเป็นผลให้ผู้ประกอบการที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีหนี้สินเพิ่มทวีคูณ กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไปหลายราย มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ หลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการฟื้นฟูกิจการก็คือ หนี้สินล้นพ้นตัว แต่ลูกหนี้สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการได้และประกอบกิจการไปได้ในระหว่างการฟื้นฟู กฎหมายจึงคุ้มครองกิจการของลูกหนี้นี้ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย โดยมีหลักการในเรื่องการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและการตั้งผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ซึ่งตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนอกจากบุคคลที่ลูกหนี้เสนอได้ หลักการดังกล่าวแตกต่างจาก Chapter 11 ของกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ลูกหนี้อำนาจในการที่จะควบคุมและบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เอง เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้กระทำการโดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของบริษัทลูกหนี้ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ เพราะลูกหนี้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของตนเองจนกว่าจะมีการบังคับคดีหรือในคดีล้มละลายก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่จะรวบรวมทรัพย์สินไปจำหน่ายเพื่อนำเงินมาชำระให้กับเจ้าหนี้ แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นให้สิทธิกับเจ้าหนี้ในการที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของลูกหนี้โดยตั้งคนของตนเองเข้ามาเป็นผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน การทำแผนก็สามารถเขียนแผนให้เอื้อประโยชน์กับเจ้าหนี้โดยเฉพาะเจ้าหนี้ที่ต้องการจะเข้าไปครอบงำกิจการของลูกหนี้ ตัวอย่างเช่น บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเจ้าหนี้ได้ลงมติตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ซึ่งขณะนั้นแม้ลูกหนี้จะคัดค้านเกี่ยวกับคุณสมบัติของบริษัทดังกล่าว และลูกหนี้เสนอบริษัท TPI แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนด้วย แต่เจ้าหนี้ก็อาศัยมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ

แพลนเนอร์ส จำกัด และการเขียนแผนก็มีได้ช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ เช่น ไม่มีการลดต้นทุนหรือลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ และไม่มีการกำหนดว่าเจ้าหนี้จะให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในการประกอบธุรกิจของลูกหนี้แต่อย่างใด มีการแปลงหนี้เป็นหุ้นของบริษัทลูกหนี้ถึง ๓๕% มีการนำทรัพย์สินของ TPI ที่ปลอดจำนองไปจดจำนองเพิ่ม เป็นต้น แต่ปรากฏว่าในการบริหารแผนบริษัทดังกล่าวใช้เงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในการผลิตน้ำมันยังผลิตได้น้อยเป็นผลให้บริษัท TPI มีรายได้ไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้จึงได้ร้องต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในที่สุดศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟฯ พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแผน ในการตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่เจ้าหนี้เป็นคนเลือกคณะบุคคลที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วย พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ นายปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา นายพละ สุขเวช นายอารีย์ วงศ์อารยะ และนายทนง พิทยะ แต่ปัญหาที่เกิดจากคณะผู้บริหารแผนฯ ชุดใหม่คือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะค่าตอบแทนของคณะผู้บริหารแผนฯ และบริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้มากเกินไป เพราะให้อำนาจเจ้าหนี้แต่เพียงฝ่ายเดียวที่มีสิทธิเป็นผู้คัดเลือก และตั้งผู้ทำแผน มาตราดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ตามที่อธิบดีกรมบังคับคดีชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นเรื่องการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้รับเป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาล ศาลจะมีดุลพินิจในการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ ตามวรรคสามแสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติสองในสามของเจ้าหนี้มิใช่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยทันที กฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามาดูแลอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกเข้ามานั้นสมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าหากศาลไม่เห็นสมควรก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่และถ้าหากว่าเลือกไม่ได้จริง ๆ ผลที่สุดกฎหมายก็บัญญัติในวรรคต่อ ๆ ไปว่าให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหลักการของกฎหมายไทยต่างจากกฎหมายของอเมริกา เพราะของอเมริกามีเงื่อนไขว่ากรณีลูกหนี้ขาดสภาพคล่องก็สามารถที่จะขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ โดยที่ไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้ กฎหมายของอเมริกาจึงให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนและบริหารแผน แต่ตามกฎหมายไทยใช้เงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทรัพย์สินต่าง ๆ ก็เป็นทรัพย์สินที่จะต้องเอาไปชำระหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหมด ลูกหนี้แทบจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหลืออยู่เลย กฎหมายจึงให้โอกาสเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน นอกจากนี้ในการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยเงินในการดำเนินการ

แหล่งเงินก็คือเจ้านั้นนั่นเอง ดังนั้น ถ้าเจ้านี้ไม่มีสิทธิในการเสนอผู้ทำแผนก็คงไม่มีเจ้านี้รายใดให้โอกาสลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ หากพิจารณา มาตรา ๕๐/๔๖ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะให้สิทธิกับเจ้านี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาแผนว่าแผนที่ผู้ทำแผนเสนอมานี้ จะผ่านการรับรองจากเจ้านี้หรือไม่ เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูกิจการต่อไป บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิกับลูกหนี้แต่ประการใด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประการต่อมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายไทยไม่ใช่ว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับลูกหนี้แต่ประการใดแต่เอื้อให้กับเจ้านี้มากกว่า กฎหมายนี้นอกจากจะดูแลให้เจ้านี้ได้รับชำระหนี้แล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับในทางอ้อมก็คือ ทำให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ อันเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างหรือคนงานในกิจการ และถ้าหากการฟื้นฟูกิจการสำเร็จลูกหนี้ก็จะกลับมาประกอบกิจการได้ดังเดิม อีกประการหนึ่ง เมื่อมีการขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ตามมาตรา ๕๐/๑๒ เจ้านี้ก็ถูกตัดสิทธิมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งและคดีล้มละลายหรือแม้ชนะคดีมาแล้วก็บังคับชำระหนี้ไม่ได้ เมื่อเจ้านี้ถูกตัดสิทธิเช่นนี้ก็ควรจะให้มีส่วนในเรื่องการทำแผนในการฟื้นฟูกิจการด้วย นอกจากนี้เรื่องมติพิเศษจะมีในกฎหมายล้มละลายในส่วนของการดำเนินคดีล้มละลายที่ให้มีการประชุมเจ้านี้แล้ว ให้เจ้านี้ลงมติให้ได้มติพิเศษ ซึ่งมติพิเศษก็คือ มติของเจ้านี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ คือ เจ้านี้ต้องเป็นฝ่ายข้างมากด้วยและมีหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ มติพิเศษใช้ในกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น การประนอมหนี้หมายถึงว่า ลูกหนี้จะประนอมหนี้ขอชำระหนี้ย่อยลงคนเสียหายคือเจ้านี้เพราะฉะนั้นในการที่จะนำมติเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้ออกไป ต้องใช้มติมาก ถ้าใช้มติแค่ครั้งเดียว เจ้านี้อีกครั้งหนึ่งเสียหายแน่นอนจึงต้องใช้มติค่อนข้างมาก ซึ่งจะต่างกับเรื่องฟื้นฟูกิจการสำหรับสถิติคดีที่มีการขอให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องมาประชุมเจ้านี้เพื่อเลือกผู้ทำแผน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ทำแผนที่ผู้ร้องขอเสนอแล้วศาลก็จะตั้งจะมีคดีเพียง ๒๑ คดีในประมาณ ๒๐๐ กว่าคดีเท่านั้นที่มีการคัดค้านผู้ทำแผน สรุปว่าคดีส่วนใหญ่จะเป็นผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอแล้วได้เป็น จะมีคดีที่มีปัญหาก็คือ คดีที่ลูกหนี้เสนอเข้าไปแล้วศาลไปตั้งผู้ทำแผนที่เจ้านี้เสนอมีเพียง ๖ คดีเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังความเห็นของอธิบดีกรมบังคับคดี ในฐานะผู้แทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูของกระทรวงการคลังคือ

พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ นายปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา นายพละ สุขเวช นายอารีย์ วงศ์อารยะ และนายทง พิทยะ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๕๐/๑๗ ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้

ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนที่ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมิตติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา ๑๕๗ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้งต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นต้องวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามคำร้องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึง มาตรา ๕๐/๕๐ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนพิจารณาคดีล้มละลาย หลักเกณฑ์ที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงนำองค์ประกอบในเรื่องความมีหนี้สินล้นพ้นตัว มาเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งในการพิจารณาเช่นเดียวกับการฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย แต่กระบวนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) ดังนั้น กระบวนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้บางประการ เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวก่อภาระหนี้สินให้เกิดขึ้นกับกิจการของตน การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้เริ่มตั้งแต่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลง และเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้วอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว เป็นผลให้ผู้ทำแผนมีอำนาจหน้าที่สองประการ คือ

๑. อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้

๒. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ

ผู้ทำแผนจึงเป็นหัวใจของการฟื้นฟูกิจการ เพราะเป็นผู้ที่จะเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการตลอดจนเสนอแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานั้นเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไป ผู้ทำแผนจึงต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางธุรกิจ การบริหาร จึงจะสามารถเข้ามาแก้ไขกิจการที่กำลังตกต่ำให้ฟื้นคืนสภาพเดิม แผนฟื้นฟูกิจการนั้นเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับ และศาลให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะดำเนินการตามแผนนั้นตลอดไป ดังนั้น การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการฟ้องล้มละลาย เพราะต้องการให้กิจการของลูกหนี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป มิต้องนำทรัพย์สินของลูกหนี้มาเฉลี่ยแบ่งปันระหว่างเจ้าหนี้เหมือนกระบวนล้มละลายแต่เดิมที่เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับการชำระหนี้เพียงอย่างเดียว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้และศาลล้มละลายให้ความเห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิดังกล่าวยอมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในหมวดว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีปัญหาทางการเงินประสบปัญหาทางการเงินและมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้แทนที่จะถูกเจ้าหนี้อ้างเป็นคดีล้มละลาย จึงแตกต่างจากหลักการของ Chapter 11 ของกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติให้ลูกหนี้ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และเพียงแต่ลูกหนี้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน สามารถที่จะขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ โดยไม่ต้องถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์ของมติคะแนนเสียงเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ได้ยึดถือหลักประนีประนอมกันว่า กรณีมีการเสนอผู้ทำแผนทั้งฝ่ายลูกหนี้และฝ่ายเจ้าหนี้ ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามก็ให้เป็นผู้ทำแผนได้ เหตุผลที่ใช้คะแนนสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด เพราะมติสามในสี่เป็นเรื่องยาก เนื่องจากเจ้าหนี้อยู่เป็นจำนวนมาก ความคิดความต้องการของแต่ละคนแตกต่างกัน การที่จะให้เจ้าหนี้เห็นพ้องต้องกันเป็นจำนวนสามในสี่เป็นเรื่องที่แทบจะ

เป็นไปได้ และตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดให้มติพิเศษคะแนนเสียงสามในสี่ใช้เฉพาะกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น ดังนั้น แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน หรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งจำเป็น เพราะลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหากิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้ และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ