

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๕/๒๐๓๑ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ สรุปประเด็นตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ดังนี้

๑. กรณีที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะต้องเป็นกรณีที่ศาลล้มละลายยังมีได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด ซึ่งหมายถึงการที่ศาลล้มละลายยังมีได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน แต่กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ มิได้ให้โอกาสลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่อาจมีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณา

๒. กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้นิยมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๗ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้

๓. กรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบผู้ทำแผนหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วยแต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมาให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่งโดยในชั้นนี้กฎหมาย

มิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหน้าที่ลงมติเลือกในครั้งแรก

๔. ในการลงมติคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผน กฎหมายได้ให้สิทธิเจ้าหน้าที่ ดำเนินการ ได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนหนึ่งเพียงสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งที่เป็น กิจการสำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ ต้องอาศัยมติพิเศษ ซึ่งหมายถึงมติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนึ่งเท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนึ่ง ทั้งหมด

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงเกี่ยวกับ ประเด็นตามคำร้อง จำนวน ๔ คณะ คือ คณะของนายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ รองประธานคณะกรรมการ การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๓ คณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด คณะของอธิบดีกรมบังคับคดี และคณะของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด สรุปคำชี้แจง ของผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องได้ ดังนี้

๑. คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของนายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ ว่านายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทำหนังสือร้องเรียน ต่อประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภาว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการ คณะกรรมการ ฯ ให้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการ ฯ โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

๒. คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาทเป็นผล

ให้มีผู้ประกอบการที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีหนี้สินเพิ่มทวีคูณ กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไปเป็นจำนวนหลายราย มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ณ ขณะนั้น หลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการฟื้นฟูกิจการก็คือ หนี้สินล้นพ้นตัว แต่ลูกหนี้สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการได้และประกอบกิจการไปได้ ในระหว่างการฟื้นฟู กฎหมายจึงคุ้มครองกิจการของลูกหนี้มิให้เจ้าหนี้อ้างเป็นคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย โดยมีหลักการในเรื่องการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและการตั้งผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ซึ่งตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนอกจากบุคคลที่ลูกหนี้เสนอได้ หลักการดังกล่าวแตกต่างจาก Chapter 11 ของกฎหมายล้มละลายของอเมริกา ที่ให้ลูกหนี้มีสิทธิในการที่จะควบคุมและบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เอง เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้กระทำการโดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของบริษัทลูกหนี้ อย่างไรก็ตามจากบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ยังกระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ เพราะลูกหนี้ย่อมมีสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนเองจนกว่าจะมีการบังคับคดีหรือกรณีที่จะดำเนินการในคดีล้มละลายก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่จะรวบรวมทรัพย์สินไปจำหน่ายเพื่อนำเงินมาชำระให้กับเจ้าหนี้ แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นให้สิทธิกับเจ้าหนี้ในการที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของลูกหนี้โดยตั้งคนของตนเองเข้ามาเป็นผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน การทำแผนก็สามารถเขียนแผนให้เอื้อประโยชน์กับเจ้าหนี้ โดยเฉพาะเจ้าหนี้ที่ต้องการจะเข้าไปครอบงำกิจการของลูกหนี้ โดยยกตัวอย่าง บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเจ้าหนี้ได้ลงมติตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผน และผู้บริหารแผน ซึ่งขณะนั้นแม้ลูกหนี้จะคัดค้านเกี่ยวกับคุณสมบัติของบริษัทดังกล่าว และลูกหนี้เสนอบริษัท TPI แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนด้วย แต่เจ้าหนี้ก็อาศัยมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เข้ามาดำเนินการ และการเขียนแผน..ก็มิได้ช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ เช่น ไม่มีการลดเงินเดือนหรือลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ และไม่มีการกำหนดว่าเจ้าหนี้จะให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในการประกอบธุรกิจของลูกหนี้แต่อย่างใด มีการแปลงหนี้เป็นหุ้นของบริษัทลูกหนี้ถึง ๗๕ % มีการนำทรัพย์สินของ TPI ที่ปลอดจำนองไปจดจำนองเพิ่ม เป็นต้น แต่ปรากฏว่าในการบริหารแผน บริษัทดังกล่าวใช้เงินเกินกว่า

ที่กำหนดไว้ในแผนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในการผลิตน้ำมันยังผลิตได้น้อยเป็นผลให้บริษัท TPI มีรายได้ไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้จึงได้ร้องต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในที่สุดศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแผนในการตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่เจ้าหนี้เป็นคนเลือกคณะบุคคลที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดจากคณะผู้บริหารแผน ๗ ชุดใหม่ ก็คือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะค่าตอบแทนของคณะผู้บริหารแผน ๗ และบริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้มากเกินไป เพราะให้อำนาจเจ้าหนี้แต่เพียงฝ่ายเดียวที่มีสิทธิเป็นผู้คัดเลือก และตั้งผู้ทำแผน มาตราดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

๓. คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของอธิบดีกรมบังคับคดีและคณะ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ ไม่ใช่บทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป โดยเฉพาะในวรรคสองที่กำหนดให้เป็นเรื่องการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้รับเป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาลล้มละลาย ซึ่งศาลจะมีดุลพินิจในการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ตามวรรคสามแสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติสองในสามของเจ้าหนี้มิใช่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยทันที กฎหมายกำหนดให้ศาลล้มละลายเข้ามาดูแลอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกเข้ามานั้นสมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าหากศาลล้มละลายไม่เห็นสมควรก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่และถ้าหากว่าเลือกไม่ได้จริง ๆ ผลที่สุดกฎหมายก็บัญญัติในวรรคต่อ ๆ ไปว่าให้ศาลล้มละลายมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หลักการของกฎหมายไทยต่างจากกฎหมายของอเมริกา (Chapter 11) เพราะของอเมริกามีเงื่อนไขว่า กรณีลูกหนี้ขาดสภาพคล่องก็สามารถที่จะขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ โดยที่ไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้ กฎหมายของอเมริกาจึงให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนและบริหารแผน แต่ตามกฎหมายไทยใช้เงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทรัพย์สินต่าง ๆ ก็เป็นทรัพย์สินที่จะต้องเอาไปชำระหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหมด ลูกหนี้แทบจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหลืออยู่เลย กฎหมายจึงให้โอกาสเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน นอกจากนี้ในการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยเงินในการดำเนินการ แหล่งเงินก็คือเจ้าหนี้นั่นเอง ดังนั้น ถ้าเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิในการเสนอผู้ทำแผนก็คงไม่มีเจ้าหนี้รายใดให้โอกาสลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ หากพิจารณา มาตรา ๕๐/๔๖ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะให้สิทธิกับเจ้าหนี้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาแผนว่า

แผนที่ผู้ทำแผนเสนอมานี้จะผ่านการรับรองจากเจ้าหนี้หรือไม่ เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูกิจการต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิกับลูกหนี้แต่ประการใด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประการต่อมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายไทยไม่ใช่ว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับลูกหนี้แต่ประการใดแต่เอื้อให้เจ้าหนี้มากกว่า กฎหมายนี้นอกจากจะดูแลให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้แล้วประโยชน์ที่จะได้รับในทางอ้อมก็คือ ทำให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ อันเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างหรือคนงานในกิจการ และถ้าหากการฟื้นฟูกิจการสำเร็จลูกหนี้ก็จะกลับมาประกอบกิจการได้ดังเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ เจ้าหนี้ก็ถูกตัดสิทธิมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งและคดีล้มละลายหรือแม้ชนะคดีมาแล้วก็บังคับชำระหนี้ไม่ได้ เมื่อเจ้าหนี้ถูกตัดสิทธิเช่นนี้ก็ควรจะให้มีส่วนในเรื่องการทำแผนในการฟื้นฟูกิจการด้วย นอกจากนี้เรื่องมติพิเศษจะมีในกฎหมายล้มละลายในส่วนของการดำเนินคดีล้มละลายที่ให้มีการประชุมเจ้าหนี้แล้วให้เจ้าหนี้ลงมติให้ได้มติพิเศษ ซึ่งมติพิเศษก็คือ มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ คือ เจ้าหนี้ต้องเป็นฝ่ายข้างมากด้วยและมีหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ มติพิเศษใช้ในกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น การประนอมหนี้หมายถึงว่า ลูกหนี้จะประนอมหนี้ของชำระหนี้้น้อยลง คนเสียหายคือเจ้าหนี้ เพราะฉะนั้นในการที่จะนำมติเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้ออกไป ต้องใช้มติมาก ถ้าใช้มติแค่ครั้งเดียว เจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเสียหายแน่นอนจึงต้องใช้มติก่อนข้างมาก ซึ่งจะต่างกับเรื่องฟื้นฟูกิจการ สำหรับสถิติคดีที่มีการขอให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ต้องมาประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผน จากคำชี้แจงปรากฏว่า ในจำนวนประมาณ ๒๐๐ คดีจะมีการคัดค้านผู้ทำแผนเพียง ๒๑ คดี และมี ๖ คดีที่ศาลได้ตั้งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของเจ้าหนี้ คือ TPI ดอกหญ้า ศรีวรา บุลแคนยอน พรอพเพอร์ตี้ มิวเร็กซ์ และไทยอมฤต

๔. คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการเกี่ยวกับความเป็นมาของคณะผู้บริหารแผนในการเข้าฟื้นฟูกิจการของ TPI การจัดโครงสร้างในการดำเนินงานของ TPI และการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของคณะผู้บริหารแผนทั้ง ๕ คน เหตุผลในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ

เข้ามาช่วยดำเนินงานของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ผลการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารแผนในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา การแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งจะทำให้บริษัทสามารถดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจต่อไปได้

จากเอกสารและการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพียงพอแก่การที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย มีว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน....” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓

มาตรา ๕๐/๑๗ “ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา นี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิได้มีเหตุอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้ง ต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ทำแผนด้วย”

ได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัท จำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลซึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัว และเป็นหนี้เจ้าหนี้จำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควร และเป็นช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการและมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว กระบวนการต่อมาต้องมีการพิจารณาตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เกี่ยวกับการตั้งผู้ทำแผน โดยเริ่มตั้งแต่การเปิดโอกาสให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้เสนอชื่อบุคคลเป็นผู้ทำแผน โดยศาลจะเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอซึ่งอาจจะเป็นทั้งบุคคลที่เจ้าหนี้และลูกหนี้เสนอ เป็นผู้ทำแผนก็ได้และถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุม เจ้าหนี้ เพื่อเลือกบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนและแม้ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือก บุคคลใดเป็นผู้ทำแผนแล้ว กฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน หากศาล ไม่เห็นชอบด้วยศาลก็จะไม่แต่งตั้งบุคคลที่ที่ประชุมเจ้าหนี้เสนอ จึงถือได้ว่า ตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น ผู้ที่จะตรวจสอบวินิจฉัยให้ความถูกต้องเป็นธรรมคือศาล เพราะศาลจะเป็นผู้เข้ามาดูแล ตรวจสอบ ทุกขั้นตอน จึงสรุปได้ว่า เป็นมาตรการที่กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้โดยเสมอภาคกัน โดยมีศาลเป็นผู้ที่จะดำเนินการเพื่อความเป็นธรรมกับลูกหนี้และเจ้าหนี้

๒. พิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้ เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้



ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” แล้วเห็นว่า

๒.๑ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ ซึ่งเมื่อศาลล้มละลายเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการแล้วก็จะส่งผลให้แผนฟื้นฟูกิจการนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน นั้น ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เพราะแผนที่จัดทำขึ้นโดยผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมจะได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ส่วนใหญ่โดยมติดอมรับแผน

๒.๒ ในส่วนของผู้ทำแผน ถึงแม้ว่ามีได้มาจากบุคคลที่ลูกหนี้เสนอก็ตาม แต่ลูกหนี้ก็ได้รับความคุ้มครองสิทธิจากกฎหมาย กล่าวคือ ตามมาตรา ๕๐/๑๖ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผนเพื่อควบคุมผู้ทำแผน โดยเฉพาะผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายเจ้าหนี้มิให้จัดทำแผนแล้วก่อความเสียหายแก่กิจการของลูกหนี้ นอกจากนี้ผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนก็อาจจะต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทำแผน จึงเท่ากับว่าบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ และเพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวในกิจการของลูกหนี้ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ในส่วนของการตั้งผู้ทำแผนแล้ว

๒.๓ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสองแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่อาศัยหลักการประนีประนอมโดยกำหนดเป็นทางเลือกไว้ กล่าวคือกรณีลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน กรณีนี้ อาจจะเป็นข้อเท็จจริงว่าการประกอบกิจการจนมีหนี้สินล้นพ้นตัว มิได้เกิดจากความล้มเหลวในการดำเนินกิจการของลูกหนี้แต่อาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งมีไม่ความผิดของลูกหนี้ความเชื่อถือว่าเจ้าหนี้มีต่อการบริหารจัดการกิจการของลูกหนี้ยังคงมีอยู่ซึ่งลูกหนี้ซึ่งมีความเข้าใจในธุรกิจดีแล้วย่อมจัดทำแผนได้รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า อันจะเป็น

ผลดีทั้งแก่เจ้าหนี้และลูกหนี้ในเวลาเดียวกัน แต่ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหนี้อาศัยความเชื่อถือในการดำเนินการของลูกหนี้ในการบริหารกิจการ เจ้าหนี้อาจจะไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของลูกหนี้ จึงนำไปสู่การใช้บังคับ ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง คือใช้มติที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน แต่ก็ถือว่ามิได้จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในทรัพย์สิน หรือไม่เป็นกรรมต่อลูกหนี้แต่อย่างใด เนื่องจากตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม ยังบัญญัติให้ศาลต้องเห็นชอบบุคคลที่ที่ประชุมเจ้าหนี้เลือกเสียก่อน หากศาลไม่เห็นชอบแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งเจ้าหนี้และลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน จึงถือได้ว่า ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กระทบกระเทือนถึงสิทธิของลูกหนี้น้อยที่สุด ทั้งนี้หากมีการดำเนินการดังกล่าวแล้ว เจ้าหนี้ก็จะถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) ในเวลาเดียวกัน กล่าวคือห้ามมิให้เจ้าหนี้ออกฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และห้ามฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายเท่ากับว่าทั้งสองฝ่ายได้รับความเป็นธรรมจากราชบัญญัติล้มละลาย โดยเสมอภาคกัน

๒.๔ จากบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม กำหนดให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำแผนกรณีไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ ก็จะเป็นผลดีต่อการฟื้นฟูกิจการในระยะเวลาต่อไป กล่าวคือ การประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการจะมีการยอมรับแผนตามมาตรา ๕๐/๔๖ และนำแผนนั้นไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหากิจการของลูกหนี้ ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตอนท้ายที่ว่า .....สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้ว่าเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจ และการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป..... ดังนั้น การกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม ตั้งผู้ทำแผน แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จอันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เอง เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมและส่งผลให้เศรษฐกิจและการค้าของประเทศเจริญก้าวหน้าจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า นอกจากนี้การกำหนดให้ที่ประชุม

เจ้าหนี้ต้องใช้มัดติสองในสามเพราะเห็นว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่และมีจำนวนเพียงพอที่จะลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ได้

ดังนั้น ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ก็ตามแต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายที่จะให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มิได้กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้ทำแผน.....” ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ