

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๗

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๖ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๖ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปความได้ความดังนี้

๑. นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ได้ไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) เพราะไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๖ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ น่าจะขัดต่อ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ นั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖

มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แล้ว จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก ส่วนในประเด็นตามมาตรา ๕๐/๑๗ น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ จึงได้ส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีเหตุผลที่สรุปได้ ดังนี้

การที่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผน ต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา ๒๕ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” เห็นว่า เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายแล้ว ในกรณีที่ลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกอยู่แก่ฝ่ายเจ้าหนี้ และเป็นไปไม่ได้ที่เจ้าหนี้จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมานั้นเป็นผู้ทำแผน ในทางปฏิบัติจึงค่อนข้างแน่นอนว่า ผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมารวม มีฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ

ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการเพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และเมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่ในการขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ลูกหนี้ต้องยังมีได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตนและมีสิทธิจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้ เนื่องจากมิได้ให้โอกาสลูกหนี้เพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากความเห็นชอบของฝ่ายลูกหนี้

อันเป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณาและทำให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน ซึ่งผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนออาจจัดทำแผนในทางที่เอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ และอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแม้จะให้อำนาจแก่ศาลที่จะตรวจสอบเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ผู้ทำแผน แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง และในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลยพินิจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ลงมติเลือกในครั้งแรก นอกจากนี้ในการลงมติดัดเลือกผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดมติของเจ้าหนี้เพียงสองในสามทั้งที่เป็นกิจการสำคัญซึ่งควรใช้มติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ จึงเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินและการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรม และจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และจึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ขยายเวลาการพิจารณาว่าจะรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ออกไปก่อนตามข้อ ๑๖ แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ และในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัด

ระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๕๐/๑๖ บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย
เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่า
บุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน
ด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณา
เลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้
ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้
เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมิตติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้
ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติ
ตามมาตรา นี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และ
ศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้
เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้
เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟู
กิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาล
ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน
หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหน้าที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้ง ต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ทำแผนด้วย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้น ให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้ เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมาย ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนมาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และสำหรับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น มีขึ้นเพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพว่าจะไม่ถูกจำกัดและต้องให้บุคคลเหล่านั้นสามารถแข่งขันในตลาดการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ได้โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การที่ประเทศไทยต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เพราะประเทศไทยเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (Rule Of Law) ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองและในประการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมี บทบัญญัติถึงเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการทำสัญญา เสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต้องด้วยความยินยอม ของประชาชนให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเองตามกลไกแห่งนิติบัญญัติของประเทศนั้น

อย่างไรก็ตามเสรีภาพต่าง ๆ รวมทั้งการจะอนุญาตให้มีการค้าอย่างเสรีนั้นเป็นสิ่งที่ต้อง พิจารณาควบคู่กับสิทธิและหน้าที่ และสามารถถูกจำกัดได้บางประการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในด้านต่าง ๆ เช่น เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือ

ประโยชน์สาธารณะอื่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่า ในกรณีนี้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวหรือไม่

พิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่ยอมชำระหนี้ และมีหนี้สินล้นพ้นตัว คือ มีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะสามารถชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ได้ และมีหนี้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดนั้น โดยเฉพาะบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่มีหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท อาจเข้าสู่กระบวนการจัดการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติล้มละลายได้อย่างหนึ่งอย่างใดในสองประการ คือ ประการแรก ลูกหนี้ดังกล่าวอาจถูกเจ้าหนี้ฟ้องล้มละลาย เพราะเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีลูกหนี้ที่ไม่ยอมชำระหนี้และมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้ล้มละลายได้ ซึ่งหากศาลพิจารณาตามพยานหลักฐานแล้วเห็นว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเข้าเกณฑ์อื่น ๆ ตามกฎหมายศาลก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เช่น พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด อันเป็นการทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถจัดการทรัพย์สินของตนได้ต่อไปแต่มีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าไปจัดการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้และจัดการแบ่งเฉลี่ยให้เจ้าหนี้หากลูกหนี้ไม่สามารถประนอมหนี้ได้ และประการที่สอง ลูกหนี้อาจเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการซึ่งอยู่ในพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ หมวด ๓/๑ มาตรา ๕๐/๑ - ๕๐/๕๐ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหนี้ของบริษัท ฯ ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ยื่นคำร้องต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการได้ (มาตรา ๕๐/๑ - ๕๐/๔) หากมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ ซึ่งจะมีกระบวนการที่ให้ตั้งผู้ทำแผนซึ่งเป็นเค้าโครงการบริหารกิจการว่าจะฟื้นฟูกิจการอย่างไร จะชำระหนี้ให้เจ้าหนี้อย่างไร เมื่อการฟื้นฟูกิจการสำเร็จสภาพกิจการของลูกหนี้จะเป็นอย่างไร เสนอต่อศาล ซึ่งหากผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและศาลอนุญาตให้มีการฟื้นฟูกิจการและตั้งผู้บริหารแผนแล้ว ลูกหนี้ก็จะได้รับการฟื้นฟูกิจการ และไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และหากการฟื้นฟูกิจการได้สำเร็จกิจการนั้นก็ยังคงอยู่ไม่ล้มเลิกไป ซึ่งแตกต่างจากการล้มละลายและลูกหนี้ก็มีโอกาสเข้าไปบริหารงานกิจการนั้นได้ในอนาคต

พิเคราะห์พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งในเรื่องการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวเพื่อให้มีโอกาสประกอบกิจการต่อไป โดยอยู่ในส่วนที่ ๓ เกี่ยวกับการตั้งผู้ทำแผน โดยต้องมีการทำแผนเพื่อฟื้นฟูกิจการซึ่งอาจทำโดยลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือบุคคลอื่น แต่การทำแผนนั้นต้องได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้และต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลล้มละลายด้วย

สำหรับกรณีของมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสองนั้นมีสองกรณี คือ กรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน ก็ต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น และในกรณีที่สอง ซึ่งลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนช่วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่เจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้ บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ดังนั้นในส่วนของลูกหนี้ที่จะทำแผนได้ก็ต่อเมื่อ ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผน และเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้สองในสามขึ้นไปไม่คัดค้านหากลูกหนี้ไม่เสนอผู้ทำแผน หรือลูกหนี้เสนอ ผู้ทำแผนแต่เจ้าหนี้ซึ่งมีหนี้จำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามมีมติคัดค้าน ฝ่ายลูกหนี้ก็ไม่สามารถทำแผนได้ และผู้ทำแผนก็จะเป็นคนอื่น เช่น บุคคลที่อยู่ในฝ่ายของเจ้าหนี้

เหตุที่ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้ทำแผนของลูกหนี้ ที่ให้เจ้าหนี้ที่มีหนี้จำนวนสองในสามของจำนวนหนี้ของลูกหนี้สามารถคัดค้านการทำแผนของฝ่ายลูกหนี้ได้ ก็เพราะเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากในกรณีนี้ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่สามารถชำระหนี้ ให้เจ้าหนี้ได้ถึงขนาดที่จะนำไปสู่การล้มละลาย ซึ่งหากไม่มีการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ก็จะล้มละลายได้ และเจ้าหนี้ก็จะมิได้รับเจ็ลยชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ในขณะที่กิจการของลูกหนี้ ก็จะล้มเลิกไป แต่เมื่อมีหลักการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็เป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่หากสามารถฟื้นฟู กิจการได้ กิจการของลูกหนี้ก็จะสามารถดำเนินต่อไปได้ และลูกหนี้ก็อาจจะได้บริหารกิจการนั้นได้ ในอนาคต และเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้ถูกห้ามใช้สิทธิบางประการ เช่น ฟ้องให้เลิก นิติบุคคลนั้น ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการ ชีขาดหรือฟ้องเป็นคดีล้มละลายห้ามบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ ห้ามเจ้าหนี้อึดทรัพย์สินหรือขาย ทรัพย์สิน ดังนั้น เจ้าหนี้จึงต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย

นอกจากนั้นแม้แผนการฟื้นฟูกิจการจะต้องได้รับการยอมรับโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ แต่แผนนั้นก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลล้มละลาย ตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง จึงจะนำแผน ฟื้นฟูกิจการไปปฏิบัติได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในการแต่งตั้งผู้ทำแผน หากศาลล้มละลายไม่เห็นชอบด้วย กับผู้ทำแผนที่ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือก ศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ อีกครั้งเพื่อเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอเพื่อให้เป็นผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการได้ จึงเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ศาลให้ความคุ้มครองบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้

การที่พยานของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) กล่าวอ้างว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีที่มาจากกฎหมายล้มละลาย Chapter 11 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้มากกว่าเจ้าหนี้อันทำให้ต้องตีความพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ไปในทางที่คุ้มครองลูกหนี้มากกว่าบุคคลอื่น ๆ นั้นอาจเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากหลักการฟื้นฟูกิจการของนิติบุคคลตามกฎหมายไทยกับของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันในหลายเรื่อง เช่น ตามหลักการฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกานั้น บริษัทซึ่งมีปัญหาด้านการเงินแต่ยังไม่ถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็สามารถขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ตามกฎหมายไทยนั้นนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นบุคคลที่อาจถูกฟ้องล้มละลายได้แล้ว ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยจึงมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน คือ ตามกฎหมายไทยจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกฝ่ายซึ่งมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องไม่ใช่เฉพาะลูกหนี้แต่รวมทั้งเจ้าหนี้ด้วย

ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จะมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ในการบริหารกิจการของลูกหนี้ ในขณะที่ลูกหนี้ก็ยังคงมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินของตนเองอยู่ แต่ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีที่ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายซึ่งลูกหนี้ก็ถูกจำกัดสิทธิเช่นกัน และยังมีการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้อ่างประการด้วย กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนกฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่เจ้าหนี้ไม่ยอมรับผู้ทำแผนดังกล่าวซึ่งเจ้าหนี้ก็ต้องใช้มติของเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ถึงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ในการคัดค้าน จึงจะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนได้ และศาลเป็นผู้พิจารณาผู้ทำแผนที่ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกว่าสมควรจะเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ และศาลอาจตั้งบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่คนของเจ้าหนี้เป็นผู้ทำแผนก็ได้ ซึ่งอำนาจของศาลไม่ได้มีอยู่เพียงในวรรคสองเท่านั้น แต่ยังอยู่ในวรรคสามและวรรคสี่ด้วย สำหรับมติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลายนั้นใช้ในกรณีการประนอมหนี้ ไม่เกี่ยวกับกรณีนี้ และนอกจากนั้นพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ก็ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่ให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ เช่น ผู้ทำแผนต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และบทบัญญัตินี้จึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ในเรื่องการฟื้นฟู

กิจการของลูกหนี้นิติบุคคล ที่มีลักษณะประนีประนอมและคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแม้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิของลูกหนี้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เนื่องจากผู้ทำแผนหากลูกหนี้มิใช่ผู้ทำแผน ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้และทำให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่ก็เป็นการบัญญัติโดยกฎหมายและจำกัดเท่าที่จำเป็นเพราะลูกหนี้มีหนี้สิน สิ้นพันตัวซึ่งหากไม่มีการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ก็ไม่มียุติการจัดการงานของลูกหนี้อยู่แล้วเช่นกัน แต่จะตก อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และจะไปสู่การล้มละลายเป็นลำดับ จึงเป็นการให้โอกาสลูกหนี้ ที่จะไม่ต้องล้มละลายหากมีการฟื้นฟูกิจการได้ และหากมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ก็เป็น การจำกัดเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ และมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ ใช้กับลูกหนี้ทุกคนที่มีการฟื้นฟูกิจการ มิได้ มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อที่จะทำให้ การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เกิดผลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งลูกหนี้ที่กิจการจะยังคงอยู่ต่อไป ต่อเจ้าหนี้ ที่จะได้รับชำระหนี้ ต่อลูกจ้างของกิจการนั้นที่กิจการยังคงอยู่และไม่ได้ล้มเลิกไป และต่อเศรษฐกิจ ของประเทศชาติโดยรวมเนื่องจากกิจการยังคงอยู่ทำให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีและอื่น ๆ อันเป็น กรณีที่เป็นการบัญญัติกฎหมายที่อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่เป็นการกระทำเพื่อรักษาความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ...” ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ