

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๗

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ ว่า

๑. มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจาก การที่ศาลล้มละลายกลาง ได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหนี้รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ให้เป็นผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร เห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ มีสิทธิพิจารณาเลือกผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนเสนอบุคคลเพื่อให้ศาลตั้งเป็นผู้ทำแผน นั้น ไม่ให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องถูกฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินของตนภายหลังที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล นายประชัย ฯ จึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา เพื่อพิจารณาสอบสวนในประเด็นปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ น่าจะขัดต่อมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการ ฯ จึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ร้องเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒



LIRT

๒. ผู้ร้องได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการฯ ส่งเพื่อให้ดำเนินการแล้ว มีความเห็นว่า

๒.๑ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แล้ว ดังนั้น ประเด็นปัญหานี้ จึงรับฟังเป็นเด็ดขาดตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ตามนัยมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก

๒.๒ สำหรับในประเด็นที่ว่ามาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ นั้น เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายล้มละลายว่าด้วยเรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ใน ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. ให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล (บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือ นิติบุคคลอื่น ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ตามนัยมาตรา ๕๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย) ซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จนถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว (และเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียว หรือ หลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ตามนัยมาตรา ๕๐/๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย) ให้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่น ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

๒. เมื่อกิจการของลูกหนี้ดังกล่าวได้รับการฟื้นฟู ทำให้ลูกหนี้มีต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ย่อมส่งผลให้บรรดาเจ้าหนี้เดิม มีโอกาสได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เต็มจำนวนหรือ อย่างเป็นธรรมตามสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย แต่หากต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไป ย่อมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกิจการที่มีขนาดใหญ่ มีการจ้างงานจำนวนมาก มีการประกอบการที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศและมี โครงข่ายโยงใยให้เกิดผลกระทบกระเทือนในวงกว้าง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศ และยังเป็นการสูญเสียสินทรัพย์ทางธุรกิจ เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ไม่คุ้มค่าเพราะต้องถูกขายในราคาที่ไม่สมควรเพื่อนำมาแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่คุ้มแก่จำนวนหนี้



๓. การให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้ให้ได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการของตน ตามที่กล่าว
แล้วนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ลูกหนี้จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่น
แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย เดิมกำหนดให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้
ก่อนนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายนั้น จึงเป็น
เหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพราะหาก
ให้ความช่วยเหลือแล้ว การฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ลูกหนี้ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย
ในที่สุดสถาบันทางการเงินหรือเอกชนนั้นจะอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๔ (๒) ดังนั้น
เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้
สถาบันทางการเงินหรือเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้กิจการของลูกหนี้
ดำเนินต่อไปได้ และมีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายในภายหลังก็ตาม
จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการ
ต่อไปได้ อันจะเป็นการช่วยสร้างเสริมให้เศรษฐกิจของประเทศไทยกลับฟื้นฟูกินสู่ความมั่นคงอีกครั้ง

ดังนั้น สิ่งที่สำคัญยิ่งในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น มีข้อต้องพิจารณา ๓ ประการคือ

๑. กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การพิจารณาดังผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ เป็นเพียงการพิจารณา
ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๐/๑๖ โดยศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาล
เห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่น
เป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด
เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผน
ต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้
เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้
ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้
บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนและเป็นผู้ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติเห็นชอบด้วยให้เป็นผู้ทำแผนเท่านั้น ซึ่งหาก
ที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้
ลูกหนี้ต้องล้มละลายนั้นซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มา
ซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และในทางปฏิบัติโอกาสที่ลูกหนี้จะได้ผู้ทำแผนที่ตนเสนอนั้น
ย่อมจะเป็นไปไม่ได้เลย ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะให้ผู้ทำแผนซึ่งตนเสนอได้มีโอกาสเสนอแผนฟื้นฟู
ให้เจ้าหนี้ได้พิจารณาเสียก่อน กล่าวคือ กระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้ยอม



มุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๗ นี้ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. แผนฟื้นฟูกิจการ การที่การฟื้นฟูจะบรรลุผลได้นั้น แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ต้องทำให้เจ้าหนี้พอใจและมีความเชื่อมั่น เพราะจะเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหนี้ว่าจะได้รับชำระหนี้ที่ค้ำประกัน ในขณะที่ยักกันแผนฟื้นฟูกิจการนั้น จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู ดังนั้นหลักการสำคัญที่ต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งการจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการควรเป็นเรื่องที่พิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่าไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จได้ มิใช่พิจารณาแต่เพียงพิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหนี้ในการเลือกผู้ทำแผน กล่าวคือ ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนได้ แต่ไม่มีสิทธิเลือกผู้ทำแผน เป็นผลให้ในทางปฏิบัติแล้วลูกหนี้ไม่อาจมีโอกาเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลได้พิจารณาเลย ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ผู้บริหารแผน ควรที่จะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี และบุคคลดังกล่าวควรที่จะเป็นผู้ที่ลูกหนี้ให้การยอมรับและไว้วางใจให้เป็นตัวแทนของตน ในการทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หากผู้ทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสที่กิจการของลูกหนี้จะฟื้นฟูกลับคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ลูกหนี้ในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ยังถูกจำกัดสิทธิในการบริหารกิจการและทรัพย์สินของตน เนื่องจากการเสนอแผนของลูกหนี้ไม่ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในข้อ ๑ และการจัดทำแผนฟื้นฟูของลูกหนี้จะไม่ได้มีโอกาสได้รับเป็นแผนที่จะนำไปปฏิบัติตามที่ลูกหนี้เสนอตามข้อ ๒ การที่ลูกหนี้ถูกจำกัดโอกาสในการบริหารกิจการและทรัพย์สินของตนทั้งที่ตามกฎหมายยังมิได้ตัดสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ



ดังนั้น ในชั้นนี้จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า มาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่หากได้บังคับใช้แล้วจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในเรื่องทรัพย์สินของบุคคลและเสรีภาพในการประกอบกิจการ ดังที่มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้หรือไม่

ดังนั้น การที่มาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการดังกล่าวแล้ว นั้น เป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินและการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้เพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ (มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓) เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย เป็นต้น จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและในการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามที่มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ ได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้ อีกทั้งทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้สมดังเจตนารมณ์

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้



กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓

มาตรา ๕๐/๑๓ “ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้าน ไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้



ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผนหรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้งต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย”

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในหมวดว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีปัญหาทางการเงินประสบปัญหาทางการเงินและมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวมี โอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้แทนที่จะถูกเจ้าหนี้อ้างเป็นคดีล้มละลายจะเห็นได้ว่า บริษัทจำกัดที่จะร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ต้องมีลักษณะประการหนึ่ง คือ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้นิติบุคคลดังกล่าวล้มละลายได้และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ นิติบุคคลนั้นย่อมต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ฯ โดยมีเหตุผลเพื่อมิให้นิติบุคคลนั้นก่อหนี้สินเพิ่มขึ้น และเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาแบ่งชำระให้กับเจ้าหนี้อันเป็นมาตรการที่จะจัดการกับทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดในลักษณะที่ทำเพื่อประโยชน์ร่วมกันและในคราวเดียวกัน แต่การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการฟ้องล้มละลาย เพราะต้องการให้กิจการของลูกหนี้อย่างคงดำเนินต่อไป มิต้องนำทรัพย์สินมาเฉลี่ยแบ่งปันกันระหว่างเจ้าหนี้



เหมือนกระบวนการล้มละลายแต่เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม ภายหลังการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพฯ ของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ โดยกำหนดให้ผู้ทำแผนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้สิ้นสุดลง โดยมีเหตุผลเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ...” แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยมีมติยอมรับแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้แผนฟื้นฟูกิจการสามารถนำไปปฏิบัติได้ และเหตุผลที่ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้ทำแผน ทั้งในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนและเจ้าหนี้ไม่คัดค้านกับกรณีเจ้าหนี้มีมติไม่น้อยกว่าสองในสามกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เพราะแผนที่จัดทำขึ้นโดยผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติข้างต้นย่อมจะได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติดอมรับแผน และแม้ว่าผู้ทำแผนจะมีได้มาจากบุคคลที่ฝ่ายลูกหนี้เสนอก็ตาม แต่พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๖ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผน เพื่อให้บุคคลที่จะเป็นผู้ทำแผนต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวข้องกับการทำแผน กำหนดมาตรการควบคุมรวมถึงความรับผิดชอบของผู้ทำแผน ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทำแผนจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้และเพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวในกิจการของลูกหนี้ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ในส่วนของการตั้งผู้ทำแผนแล้ว



แม้ว่าการตั้งผู้ทำแผนจะขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม ก็ยังบัญญัติให้ศาลต้องเห็นชอบเสียก่อน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เรียกประชุมเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงนับว่ากระทบกระเทือนต่อสิทธิของลูกหนี้น้อยที่สุด หากคำนึงถึง สิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ถูกจำกัดตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

นอกจากนั้นอธิบดีกรมบังคับคดีและคณะได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ ไม่ให้บทบัญญัติ ที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหน้าที่เสมอไป โดยเฉพาะในวรรคสองเป็นเรื่องการประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อเลือก ผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้รับเป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาล ศาลจะมีดุลพินิจในการที่จะตั้ง หรือไม่ตั้งก็ได้ ตามวรรคสามแสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติสองในสามของเจ้าหน้าที่มิใช่ว่า จะได้รับการแต่งตั้งโดยทันที กฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามาดูแลอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกเข้ามานั้น สมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าหากศาลไม่เห็นสมควรก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่และถ้าหากว่าเลือกไม่ได้จริงๆ ผลที่สุดกฎหมายก็บัญญัติในวรรคต่อ ๆ ไปว่าให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ ในการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยเงินในการดำเนินการ แหล่งเงินก็คือเจ้าหน้าที่นั่นเอง ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิ ในการเสนอผู้ทำแผนก็คงไม่มีเจ้าหน้าที่รายใดให้โอกาสลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ เรื่องมติพิเศษ จะมี ในกฎหมายล้มละลายในส่วนของการดำเนินคดีล้มละลายที่ให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ลงมติ ให้ได้มติพิเศษ ซึ่งมติพิเศษก็คือ มติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ คือ เจ้าหน้าที่ต้องเป็นฝ่ายข้างมากด้วยและมีไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ มติพิเศษใช้ในกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น การประนอมหนี้หมายถึงว่า ลูกหนี้จะประนอมหนี้ขอชำระหนี้้น้อยลงคนเสียหายคือเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้น ในการที่จะนามติเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้ออกไปต้องใช้มติมาก ถ้าใช้มติแค่ครั้งเดียว เจ้าหน้าที่ อีกครั้งหนึ่งเสียหายแน่นอนจึงต้องใช้มติก่อนข้างมากซึ่งจะต่างกับเรื่องฟื้นฟูกิจการ

จะเห็นได้ว่า แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินหรือเป็นการจำกัด เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพราะผู้ทำแผน จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการ และทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะลูกหนี้มีหนี้สินพันตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ



เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ