

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘
ปัญหาว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้อง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ความว่า มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องจากศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของ บริษัทอุตสาหกรรม
ปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหนี้รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้ง บริษัท
เอฟพีเคทีพี แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด
(มหาชน) โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗
และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้มีสิทธิพิจารณาเลือกผู้ทำแผน
และผู้บริหารแผน ในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้
ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนเสนอบุคคล เพื่อให้ศาลตั้งเป็นผู้ทำแผน นั้นไม่ทำให้
ความเป็นธรรมกับฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องถูกฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการ
ทรัพย์สินของตนภายหลังที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้วบทบัญญัติดังกล่าว จึงขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรอง
คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล นายประชัย ฯ จึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการ
การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภาเพื่อพิจารณาสอบสวนในประเด็นปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่ง
พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ น่าจะขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะดำเนินการได้ตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗
คณะกรรมการฯ จึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ร้องเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

ผู้ร้องได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการฯ ส่งเพื่อให้ดำเนินการแล้วเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์
ของการให้มิบบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไปตามเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย
ดังกล่าว และลูกหนี้เองยังมีได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และตกเป็นบุคคลล้มละลาย (แม้จะเข้า
หลักเกณฑ์ที่อาจถูกฟ้องให้ล้มละลายก็ตาม) ลูกหนี้จึงควรมีสืบทอดตามกฎหมายที่จะครอบครอง ดูแล
จัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกันกับกรณีที่ศาลมีคำสั่ง
พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว หรือมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว กฎหมายได้ให้สิทธิ
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และบรรดาเจ้าหนี้ที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ได้
ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ หรือการที่กฎหมาย
กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะนำเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดและอายัดทรัพย์สิน
ของลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในภาคบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การที่มาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้โดยกำหนดให้ศาล
ต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ
เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใด ๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้
จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ได้ให้
สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนึ่งเพียงสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมด
ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการ
สำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติ
ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๔๕ เป็นต้น จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ
แห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘
และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้ อีกทั้งยังทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้
ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้สมดังเจตนารมณ์ ผู้ร้องจึงเห็นว่า การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณาเลือก
ผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า

ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้อาจออกเสียงลงคะแนนให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

กระบวนการพิจารณาที่ผ่านมา

๑. วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ขยายเวลาการพิจารณาว่าจะรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ ออกไปก่อนตามข้อ ๑๖ แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบ

๓. วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง

๔. วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมจำนวน ๒ คณะ คือ นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ รองประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๓ และคณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์

๕. วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงของอธิบดีกรมบังคับคดี และคณะ และอนุญาตให้ขยายเวลาเข้าชี้แจงของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการออกไปเป็นวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗

๖. วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ศาตราจารย์ธรรมนุญรับฟังคำชี้แจงฯ ของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ

๗. วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ ศาตราจารย์ธรรมนุญมีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติมฯ ของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ตามคำร้องลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ รวมไว้ในสำนวน

๘. วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ศาตราจารย์ธรรมนุญมีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติมฯ ของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ตามคำร้องลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ รวมไว้ในสำนวน

การชี้แจงของคณะต่าง ๆ ดังกล่าว มีเอกสารเพิ่มเติมภายหลังการชี้แจง ดังต่อไปนี้

๑. คณะของนายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์

๑.๑ บัญชีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๑ แผ่น

๑.๒ เอกสารประกอบการชี้แจง ซึ่งยื่นพร้อมหนังสือลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗

๒. คณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์

๒.๑ คำชี้แจงลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๒๖ หน้า

๒.๒ เอกสารซึ่งอยู่ในแฟ้ม จำนวน ๓ แฟ้ม เป็นเอกสารประกอบการชี้แจงข้อ ๒.๑ จำนวน ๓๐ รายการ

๒.๓ คำชี้แจงสรุปและเอกสารประกอบการชี้แจงเพิ่มเติม ตามคำร้องลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีเอกสารประกอบการชี้แจง ลำดับที่ ๓๑ - ๔๔

๒.๔ คำชี้แจงเพิ่มเติมและเอกสารประกอบการชี้แจงเพิ่มเติม ตามคำร้องลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งมีเอกสารประกอบการชี้แจง จำนวน ๓ รายการ

๓. คณะของอธิบดีกรมบังคับคดี

๓.๑ เอกสารตามหนังสือกรมบังคับคดี ที่ ขธ ๐๕๐๑/๑๔๒๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๔ รายการ

๓.๒ แฟ้มคดีฟื้นฟูกิจการที่มีการเลือกตั้งผู้ทำแผน จำนวน ๓ บริษัท

๔. คณะของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการฯ

๔.๑ เอกสารที่ถ่ายจาก power point

๔.๒ เอกสารแนบ A B C D E

นอกจากนี้ ยังมีเอกสารถอดเทปคำชี้แจงของคณะผู้มาชี้แจงอีกจำนวน ๔ เล่ม

ความละเอียดของคำร้องตลอดจนคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เฉพาะข้อความที่ว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓

“มาตรา ๕๐/๑๗ ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดีหรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ช่างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้ เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมิตติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติ ตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาล เห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อ เป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟู กิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้ง บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้ง ต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย”

พิเคราะห์แล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และคุ้มครองในด้านเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่ก็หาใช่ว่าเจ้าของทรัพย์สินหรือเจ้าของกิจการจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการของตนได้โดยไม่มีขอบเขต เพราะความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ นี้เอง มีข้อความจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินไว้ว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติถึงกรณีที่สามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่เป็นปัญหาต้องวินิจฉัย ซึ่งมีข้อความว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” เห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๕๐/๑๗ ดังกล่าว แม้จะมีลักษณะไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพในการจัดกิจการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ อยู่บ้าง ก็เป็นกรณีมีความจำเป็นในการตราบทบัญญัติดังกล่าว ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน

ชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนนี้ขึ้น โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงิน หรือเอกชนรายใดยินยอม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้อง ตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบ ปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ซึ่งจะช่วยเจ้าหนี้ให้มีโอกาส รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้า ต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เห็นได้ว่าการตรากฎหมายดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการ รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นไปตามนัย ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ทั้งมาตรา ๕๐/๑๗ ดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้โดยรวมด้วย หากไม่มีบทบัญญัติกระบวนกรฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัว อยู่แล้วก็อาจถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายและถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ต่อไปอันจะเป็นผลให้ลูกหนี้ หมดอำนาจในการจัดการและทรัพย์สินของตนอย่างสิ้นเชิง โดยมีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็น ผู้กระทำการแทนแต่ผู้เดียว ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๒๒ เว้นแต่ ลูกหนี้จะประนอมหนี้สำเร็จ แต่การประนอมหนี้ในชั้นล้มละลายยากยิ่งกว่าการที่ลูกหนี้จะได้รับความ เห็นชอบกับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอในชั้นฟื้นฟูกิจการ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม เจ้าหนี้โดยมติพิเศษ คือต้องผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนหนี้ทั้งหมด ของเจ้าหนี้ที่เข้าประชุมตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๔๕ ประกอบด้วย มาตรา ๖ (นิยามคำว่า มติพิเศษ) หรือมาตรา ๖๓ ตามแต่กรณี นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ดังกล่าว ไม่มีลักษณะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เพราะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งเปิดช่องให้กระทำได้ ทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกรณีจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วย

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง "ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕

นายจิระ บุญพจนสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ