

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ พร้อมเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” นั้น เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้ อีกทั้งทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าศาลล้มละลายกลาง ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ ตามคำร้องของเจ้าหนี้รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้ง บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แต่ในที่สุด ศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งตัวแทนจากกระทรวงการคลังเป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา เพื่อพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ไม่ให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องถูกฟื้นฟูกิจการเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินของตนภายหลังที่ศาลสั่งฟื้นฟูกิจการแล้ว จึงขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ว่าด้วยเรื่อง กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ก็เพื่อให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ให้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่นในการฟื้นฟูกิจการเพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ หากปล่อยให้ลูกหนี้เลิกกิจการหรือล้มละลายไป ย่อมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและยังเป็นการสูญเสียสินทรัพย์ทางธุรกิจเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่คุ้มแก่จำนวนหนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลายเดิมกำหนดให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนีบบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่นให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และมีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายในภายหลังก็ตาม แต่การร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รายใดนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลล้มละลายยังมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้รายนั้น ซึ่งลูกหนี้ยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน และมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายในอันที่จะครอบครองและใช้ประโยชน์หรือจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน

ดังนั้น ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อให้เป็นผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี จึงจะสามารถฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ ทั้งต้องเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ยอมรับที่จะให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและเป็นผู้บริหารแผนนั้น แต่กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มิได้ให้โอกาสลูกหนี้ อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณา ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนออาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้ยู่รอดต่อไปได้ การทำแผนและการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หากผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสที่กิจการของลูกหนี้จะฟื้นฟู

กลับคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ลูกหนี้ในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ยังถูกจำกัดสิทธิในการบริหารกิจการและทรัพย์สินของตน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว ในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งแน่นอนว่าต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมา แม้จะให้อำนาจศาลในการที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้ แต่หากศาลไม่ให้ความเห็นชอบ เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอให้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ลงมติในครั้งแรก นอกจากนี้ในการลงมติคัดเลือกผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดมติของเจ้าหนี้เพียงสองในสามทั้ง ๆ ที่เป็นกิจการสำคัญ ซึ่งควรต้องใช้มติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ

ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้อันผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้อันผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา นี้ ให้เจ้าหนี้อันมีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิได้เหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผนหรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ”

ดังนี้ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ บริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ เมื่อมีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้เช่นเดียวกับลูกหนี้ทั่วไปเมื่อถูกฟ้องและศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ บริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลนั้น ย่อมต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ฯ โดยมีเหตุผลเพื่อมิให้ไปก่อหนี้สินเพิ่มขึ้น และเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาแบ่งชำระให้กับเจ้าหนี้อันเป็นมาตรการที่จะจัดการกับทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดในลักษณะที่ทำเพื่อประโยชน์ร่วมกันและในคราวเดียวกัน ส่วนในเรื่องการขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น เมื่อมีการขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณาแล้ว กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และคดีล้มละลายอีก สิทธิของลูกหนี้จึงไม่แตกต่างจากกรณีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด โดยเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว อำนาจหน้าที่ในการจัดการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลง แต่อย่างไรก็ดี การจะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้จะต้องไม่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลตามมาตรา ๕๐/๔ จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด” ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนอยู่ เจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มีปรากฏในเหตุผลท้ายประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ สรุปว่า เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อกิจการได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ เป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการต่อไปได้

สำหรับกระบวนการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้ ซึ่งจะทำให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และเพื่อให้เจ้าหนี้ให้ความร่วมมือในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๖ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนและกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการไว้

กระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เป็นบทบัญญัติที่อาศัยหลักการประนีประนอมโดยกำหนดเป็นทางเลือกไว้ กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนก็ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่กรณีเจ้าหนี้ไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ เจ้าหนี้ต้องใช้มติที่ประชุมของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ซึ่งผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เลือกจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกไว้ด้วยดังข้อวินิจฉัยข้างต้น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ยังให้อำนาจศาลในการพิจารณาผู้ทำแผนซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกกว่าสมควรที่จะมีคำสั่งตั้งเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ด้วย มิใช่มีอำนาจเพียงมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการเท่านั้น ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณาและผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนออาจจัดทำแผนในทางที่เอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ทำให้กิจการของลูกหนี้จะฟื้นฟูกลับคืนสู่สถานะเดิมเป็นไปได้ยาก นั้น จึงไม่อาจเป็นไปได้ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ยังกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ใช้มติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าถึงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมติที่จะตั้งให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนอีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่และมีจำนวนพอสมควร ส่วนที่อ้างว่าเป็นกิจการสำคัญที่ประชุมต้องใช้มติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ นั้น ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประนีประนอมหนี้ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ไม่อาจนำมาใช้เกี่ยวกับการตั้งผู้ทำแผนที่มีบัญญัติไว้ต่างหากได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า การตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ แม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นดังเหตุผลท้ายประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยการให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินการต่อไปได้ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีได้

มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรา ๕๐/๑๗
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐
ประกอบมาตรา ๒๕ ไม่

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง
ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘
และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายศักดิ์ เตชะชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ