

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง โดยสรุปมีดังนี้ ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหนี้รายใหญ่ ๕ ราย และศาลได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ให้เป็นผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายลูกหนี้ที่ต้องถูกฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินของตน ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ นายประชัยฯ จึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา เพื่อพิจารณาสอบสวนในประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ น่าจะขัดต่อมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯ จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้ ในประเด็นมาตรา ๕๐/๔๖ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก ประเด็นมาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้แสดงถึงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายล้มละลายว่าด้วยเรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจนถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันทางการเงินหรือเอกชนอื่น ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

ประการที่สอง เจ้าหนี้เดิมมีโอกาสได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เต็มจำนวน หรืออย่างเป็นธรรมตามสิทธิอันพึงมีตามกฎหมาย หากต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายย่อมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ประการที่สาม ให้สถาบันทางการเงินหรือเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และมีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลายในภายหลังก็ตาม

การยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รายใดนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้รายนั้นเด็ดขาด ซึ่งหมายถึง การที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน และมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายในอันที่จะครอบครองและใช้ประโยชน์หรือจัดการทรัพย์สินของตนในทางใด ๆ ตามมาตรา ๑๓๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ

การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีข้อพิจารณา คือ

(๑) กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ ลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอผู้ทำแผนได้ เพราะกฎหมายให้สิทธิเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดลงมติกำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าหนี้เห็นชอบเป็นผู้ทำแผนเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงเจ้าหนี้อยอมแต่งตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเจ้าหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ และไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอด หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้มาตรา ๕๐/๑๗ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) แผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูจะบรรลุผลได้นั้น แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ต้องทำให้เจ้าหนี้พอใจและมีความเชื่อมั่น เพราะจะเป็นหลักประกันให้เจ้าหนี้ว่าจะได้รับชำระหนี้ที่คุ้มค่า ขณะเดียวกันแผนฟื้นฟูกิจการจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู การจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการควรพิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่าไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จได้ มิใช่พิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหนี้ในการเลือกผู้ทำแผน ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลได้พิจารณาเลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรา ๑๓๓๖ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) ผู้บริหารแผน ในการทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หากผู้ทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผนโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสที่กิจการของลูกหนี้จะฟื้นฟูลงคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ลูกหนี้ในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ยังถูกจำกัดสิทธิในการบริหารกิจการและทรัพย์สินของตน เนื่องจากการเสนอแผนของลูกหนี้ไม่ได้รับการพิจารณาตามข้อ (๑) และการจัดทำแผนฟื้นฟูของลูกหนี้ไม่ได้นำไปปฏิบัติตามข้อ (๒) การที่ลูกหนี้ถูกจำกัดโอกาสในการบริหารกิจการและทรัพย์สินของตน จึงถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

เมื่อพิจารณามาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง และวรรคสาม แล้วเห็นว่า กรณีศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แล้ว หากลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอ ผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหนี้ ในทางปฏิบัติจึงค่อนข้างแน่นอนว่าผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเสมอ มิฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ กรณีให้อำนาจศาลตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนั้น แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบ แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเหมือนครั้งแรก

สำหรับมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคห้า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนตามที่เจ้าหนี้ได้มีมติเลือกนั้น ให้ศาลมีอำนาจที่จะตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ในชั้นนี้ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ามิได้มีเหตุผลสนับสนุนหนักแน่นมากพอสมควรว่าบุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผนอย่างหนึ่งแต่ศาลไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าบุคคลที่ลูกหนี้เสนอนั้นสมควรจะเป็นผู้ทำแผน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสถานเดียว เป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่ได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการของตน บรรดาเจ้าหนี้อาจไม่ได้รับการชำระหนี้ อย่างครบถ้วนและเป็นธรรม ลูกหนี้ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม เมื่อผู้ทำแผนเป็นบุคคลที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ของผู้ทำแผนภายหลังที่ศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้วตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรงตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ลูกหนี้ยังมีได้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

มาตรา ๕๐/๑๗ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนั้นการให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการโดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้เพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญโดยหลักการของกฎหมายล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ หมายถึงมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๕๐/๑๗ จึงจำกัดสิทธิของลูกหนี้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เฉพาะข้อความซึ่งบัญญัติว่า “.... แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมติที่กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งการแต่งตั้งคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการคนใหม่ คือ

ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ตั้งผู้บริหารของลูกหนี้เป็นผู้บริหารชั่วคราว

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ ศาลสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนฟื้นฟู วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน (ตามมาตรา ๕๐/๕๘) และตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้บริหารแผน

วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ ศาลมีคำสั่งให้บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแผนตามมาตรา ๕๐/๖๗ เพราะมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผนต่อไป

ศาลแต่งตั้งให้ลูกหนี้และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้บริหารแผนชั่วคราวจนกว่าที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกผู้บริหารแผนคนใหม่ได้

วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เจ้าหนี้ได้ลงมติเลือกบริษัท ผู้บริหารแผนไทย จำกัด เป็นผู้บริหารแผน ในสัดส่วน ๕๕.๖๘ %

ศาลนัดฟังคำสั่งตั้งผู้บริหารแผน (ตามมาตรา ๕๐/๖๘) ในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖

วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลได้ไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากฝ่ายเจ้าหนี้ ลูกหนี้ พนักงานและบริษัท ผู้บริหารแผนไทย จำกัด แล้ว ได้นัดฟังคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารแผนรายใหม่ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖

วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งดังนี้

(๑) ไม่แต่งตั้งบริษัท ผู้บริหารแผนไทย จำกัด ตามมติที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นผู้บริหารแผนคนใหม่ และเห็นควรให้กระทรวงการคลังเข้ามาเป็นผู้บริหารแผนคนใหม่แทน

(๒) ศาลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แจ้งต่อกระทรวงการคลังเพื่อขอหนังสือยินยอมและให้นัดประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อลงมติเลือกกระทรวงการคลังเป็นผู้บริหารแผน ในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖

(๓) ในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลจะพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) มีมติพิเศษเลือกตัวแทนจากกระทรวงการคลัง ๕ คน เป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการคนใหม่ด้วยมูลหนี้ ๖๑,๔๔๑ ล้านบาท หรือ ๕๓.๒๖ %

วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งแต่งตั้งตัวแทนจากกระทรวงการคลัง เป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการคนใหม่ ประกอบด้วย พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ นายปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา นายพละ สุขเวช นายอารีย์ วงศ์อารยะ และนายทนง พิทยะ และให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ รายงานกระทรวงการคลังต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณา เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และมีมติให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง

วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม จำนวน ๒ คณะ คือ นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ รองประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๑ และคณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงของอธิบดีกรมบังคับคดีและคณะ

วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ตามคำร้อง ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ และคำชี้แจงของคณะต่าง ๆ ซึ่งส่งเอกสารเพิ่มเติมหลังคำชี้แจงรวมไว้ในสำนวน

ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในส่วนที่เห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีความเห็นในทำนองเดียวกับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อความสมบูรณ์ในการพิจารณาวินิจฉัย จึงควรรับฟังความเห็นที่แตกต่างกัน คือ ความเห็นของอธิบดีกรมบังคับคดี ซึ่งเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ ของพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป เป็นเรื่องการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ทำแผนขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งผลที่สุดเมื่อเลือกได้แล้ว ผลของการที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำแผนหรือไม่ขึ้นอยู่กับศาล ซึ่งศาลมีดุลพินิจที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ และมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วยให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผนสรุป การเลือกผู้ทำแผนของที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ใช่เด็ดขาด ผลที่สุดแล้วก็ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาสำหรับกฎหมายของประเทศไทยให้สิทธิเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย โดยไม่ให้สิทธิแก่ลูกหนี้เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อเท็จจริง กฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้เอามาจากประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมด เนื่องจากลักษณะของสหรัฐอเมริกา การขอฟื้นฟูมีเงื่อนไขว่า ลูกหนี้ขาดสภาพคล่อง และลูกหนี้อยู่ไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้อยู่ จึงให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน แต่กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยใช้เงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ทรัพย์สินต่าง ๆ ไม่ใช่ของลูกหนี้แล้วเพราะลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ กฎหมายของประเทศไทยจึงให้โอกาสเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน นอกจากนั้น ในการฟื้นฟูกิจการไม่ใช่ว่าลูกหนี้เป็นผู้ทำแผน ผู้บริหารแผนแล้วจะสามารถฟื้นฟูกิจการได้เสมอไป และการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยแหล่งเงินคือเจ้าหนี้นั่นเอง ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิกับเจ้าหนี้ โดยลูกหนี้ไม่มีสิทธิเลยในการโหวต และมติของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ใช้มติเจ้าหนี้เสียงข้างมากเกินร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป ก็อนุมัติแผนได้แล้ว การอนุมัติแผนก็จะมีผลแม้ว่าลูกหนี้จะเป็นผู้ทำแผนก็ตาม ถ้าหากเจ้าหนี้ไม่เห็นด้วยก็สามารถเสนอแผนเข้ามาแข่ง และลงมติรับแผนของเจ้าหนี้โดยไม่สนใจแผนของลูกหนี้ก็ได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องมีเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เฉพาะข้อความซึ่งบัญญัติว่า “... แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ...” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย 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 ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕๐/๑๗ “ในการพิจารณาดังผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้าน ไม่ได้เสนอบุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ช่างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้ เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมิมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติ ตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาล เห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อ เป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟู กิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้ง บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้ง ต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้ยกเว้นการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กล่าวคือการจำกัดสิทธิในเรื่องทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง เฉพาะข้อความซึ่งบัญญัติว่า “... แต่ในกรณีที่ถูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ถูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ซึ่งมีสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม สามารถเสนอผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้เลย ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุเหตุผลของการตรากฎหมายฉบับนี้ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้

ก่อนนี้ขึ้น โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใด ยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้งที่กิจการของลูกหนี้ อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ลูกหนี้ล้มละลาย และยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะครอบครองและประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพจากทรัพย์สินของตน ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินและเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ มิใช่ให้เจ้าหนี้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้และครอบครองทรัพย์สินของลูกหนี้ในที่สุด ซึ่งในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๒๐ ในกรณีที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แต่ยังไม่มีการตั้งผู้ทำแผน ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลง และศาลมีอำนาจตั้งบุคคลใด หรือผู้บริหารของลูกหนี้เป็นผู้บริหารชั่วคราว มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ทำแผน และเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๒๕ โดยที่การตั้งผู้ทำแผนเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และสิทธิในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตกเป็นของผู้ทำแผน การตั้งผู้ทำแผนจึงมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสิทธิจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การที่กฎหมายบัญญัติไม่ให้ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผน เพื่อฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แต่เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เป็นผู้เสนอบุคคลอื่นที่มีผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ เป็นผู้ทำแผนเพื่อฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อแก้ปัญหาลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว และลูกหนี้ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ การตัดสิทธิลูกหนี้

เสนอผู้ทำแผน และให้สิทธิเฉพาะเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผน ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ เพราะผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนอมีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และมีอำนาจเสนอแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้และไม่คำนึงถึงการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่ให้สิทธิเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เท่านั้น แทนที่จะบัญญัติให้ลูกหนี้เป็นผู้เสนอผู้ทำแผนเพื่อเสนอแผนฟื้นฟูให้เจ้าหนี้เห็นชอบ และลูกหนี้ยังมีสิทธิในกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และสามารถเสนอแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ฟื้นตัวขึ้น เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่กลับให้โอกาสเจ้าหนี้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ใช้สิทธิโดยผ่านผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนอครอบงำกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อให้เจ้าหนี้อัดกิจการของลูกหนี้ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของลูกหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้อัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของลูกหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เฉพาะข้อความซึ่งบัญญัติว่า “... แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ