

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค่วนที่สุด ที่ พร ๒๕/๒๐๓๑ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ โดยสรุปได้ดังนี้

๑. ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้รับหนังสือร้องเรียน จากนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหนี้รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเพ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งบริษัท ฯ โดยนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๕๑ ประกอบมาตรา ๕๐/๒๕ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ และมาตรา ๕๐/๕๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

คณะกรรมการ ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

๒. ผู้ร้องพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการ ฯ ส่งเพื่อให้ดำเนินการแล้ว มีความเห็นว่าในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๗ - ๓๘/๒๕๔๔ ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก

๓. สำหรับในประเด็นมาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องมีความเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๘ ดังนี้

๓.๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนหนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายดังกล่าว ๓ ประการ คือ

(๑) ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

(๒) เมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้ มีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายยอมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายฯ เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการต่อไปได้

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “...จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด” แสดงให้เห็นว่า การที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้จะต้องไม่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตน ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

๑.๒ ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี และต้องเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ให้การยอมรับที่จะให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของลูกหนี้แทนลูกหนี้ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มีข้อต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

(๑) กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การพิจารณาตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๖ เป็นเพียงการพิจารณาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๐/๑๖ โดยศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่า บุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนที่ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน และเป็นผู้ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติเห็นชอบด้วยให้เป็นผู้ทำแผนนั้น ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้ลูกหนี้ต้องล้มละลายนั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และในทางปฏิบัติโอกาสที่ลูกหนี้จะได้ทำแผนที่ตนเสนอนั้นย่อมจะเป็นไปไม่ได้เลย ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะให้ผู้ทำแผนซึ่งตนเสนอได้มีโอกาสเสนอแผนฟื้นฟูให้เจ้าหนี้ได้พิจารณาเสียก่อน กล่าวคือ กระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๖ นั้น เจ้าหนี้ย่อมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๖ นี้ ยุติกระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) แผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูจะบรรลุผล แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ เจ้าหนี้ต้องพอใจและมีความเชื่อมั่น และต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู ซึ่งการจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการเป็นเรื่องที่พิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่า ไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จได้ มิใช่พิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหนี้ ในการเลือกผู้ทำแผน เป็นผลให้ทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้เจ้าหนี้และศาลได้พิจารณาดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าว จึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งมาตรา ๑๓๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) ผู้บริหารแผน ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี หากผู้ทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสฟื้นฟูกิจการกลับคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการเสนอแผนของลูกหนี้ไม่ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในข้อ ๑ และการจัดทำแผนของลูกหนี้ไม่มีโอกาสได้รับเป็นแผนที่จะนำไปปฏิบัติตามข้อ ๒ การที่ลูกหนี้ถูกจำกัดโอกาสในการบริหารกิจการและทรัพย์สินทั้งที่กฎหมายยังมิได้ตัดสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๓.๓ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา นี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” เห็นว่า เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้ว

ในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหนี้และโดยปกติย่อมเป็นไปไม่ได้อย่างแน่นอนว่า เจ้าหนี้จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอนั้นเป็นผู้ทำแผน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหนี้ได้เสนอผู้ทำแผนฝ่ายตนด้วย ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่าผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมานั่น มิฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งผู้ร้องจะได้กล่าวต่อไป ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่เจ้าหนี้ก็มีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมานี้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความชอบดั่งที่เจ้าหนี้ได้ลงมติเลือกในครั้งแรก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคห้า แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนตามที่เจ้าหนี้ได้มีมติเลือกนั้น แม้ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบ แต่ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุผลมากพอสมควรว่า บุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาว่า บุคคลที่ลูกหนี้เสนอสมควรจะเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ เพราะหากศาลพิจารณาว่าบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมานี้ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสถานเดียว บุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแผนจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ทำแผนอย่างแน่นอน ผลของการที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น เมื่อผู้ทำแผนเป็นบุคคลที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ของผู้ทำแผน ภายหลังที่ศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๓.๔ ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของการให้มีบทบัญญัติ ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไปดั่งที่ผู้ร้องได้กล่าวแล้ว และลูกหนี้ยังมิได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้จึงควรมีสสิทธิตั้งการทรัพย์สินและประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็นบทบัญญัติที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมานี้เป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการดั่งที่กล่าวมาแล้ว นั้น จึงเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือบุคคล

เพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียง
เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนึ่งเพียงสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการที่สำคัญ
ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ
(มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนึ่งเท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนึ่งทั้งหมด
ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และ
ได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ
และเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการของลูกหนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐
ประกอบมาตรา ๒๕

จากข้อพิจารณาและความเห็นดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นว่า การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณา
เลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า
ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่า
สองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหนี้ อาจออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็น
ผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยที่ผู้ทำแผนและบริหารแผนโดยไม่เป็นธรรม และเป็น
การกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘
และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓.๕ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย
ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองในสาม
ของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...”
ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ (แก้ไขเพิ่มเติม)

“มาตรา ๕๐/๖ วรรคหนึ่ง คำร้องขอของบุคคลตามมาตรา ๕๐/๔ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการจะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง

(๔) ชื่อและคุณสมบัติของผู้ทำแผน

ฯลฯ”

“มาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา ๕๐/๑๓ และมาตรา ๕๐/๑๔ นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณาจนถึงวันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผน หรือวันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนหรือวันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดีหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการหรือพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดตามความในหมวดนี้

(๘) ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ”

“มาตรา ๘๐/๑๗ ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรานี้ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหนี้ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผนหรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหนี้ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้งต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย”

“มาตรา ๕๐/๒๒ เจ้าหนี้ที่มีสิทธิออกเสียงในที่ประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นเจ้าหนี้ที่อาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ และลูกหนี้ได้ก่อนนิติสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือมีเงื่อนไขก็ตาม โดยเจ้าหนี้ได้แสดงความประสงค์จะเข้าประชุมตามแบบพิมพ์ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนด และแสดงหลักฐานแห่งความเป็นเจ้าหนี้จนเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก่อนวันประชุม

เจ้าหนี้และลูกหนี้จะขอตรวจหลักฐานแห่งความเป็นเจ้าหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ได้ เจ้าหนี้จะออกเสียงด้วยตนเองหรือมอบฉันทะเป็นหนังสือให้ผู้อื่นออกเสียงแทนก็ได้”

“มาตรา ๕๐/๒๓ ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถามลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่มาประชุมว่าจะคัดค้านการออกเสียงของเจ้าหนี้รายใดหรือไม่ ถ้ามีผู้คัดค้านการออกเสียงของเจ้าหนี้รายใด ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สอบถามผู้คัดค้าน เจ้าหนี้ผู้ถูกคัดค้าน และลูกหนี้เกี่ยวกับเรื่องที่คัดค้าน ถ้าบุคคลดังกล่าวมาประชุมแล้วมีคำสั่งให้เจ้าหนี้รายนั้นออกเสียงในจำนวนหนี้ได้หรือไม่เท่าใด

คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด โดยให้มีผลเฉพาะให้เจ้าหนี้มีสิทธิออกเสียงในที่ประชุมเจ้าหนี้หรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีผลให้มติเลือกผู้ทำแผนที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานต่อศาลเปลี่ยนแปลงไปหรือกระทบถึงสิทธิในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้”

“มาตรา ๕๐/๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๐/๔๒ และมาตรา ๕๐/๖๔ เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้วให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และบรรดาสีทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๒ (๕) มาใช้บังคับแก่ผู้ทำแผน โดยอนุโลม”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ การวินิจฉัยจึงต้องพิจารณาว่า การตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง มีความหมายและผลกระทบอย่างไรต่อสิทธิของลูกหนี้ที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้องกับกรณีศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่เจ้าหนี้รายใหญ่ห้ารายมีคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการแล้วเสร็จและยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมอย่างเต็มที่ ผู้ทำคำวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการสนับสนุนข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น บริษัทลูกหนี้อ้างกฎหมายต่างประเทศอย่างพฤติกรรมและความไม่ไว้วางใจบุคคลในขณะผู้ทำแผนและอ้างว่า แผนที่ผู้ทำแผนร่างนั้นไม่เป็นธรรม ซึ่งในส่วนกฎหมายต่างประเทศนั้น ไม่เป็นข้อที่จะนำมาเป็นแนวพิจารณา เพราะข้อเท็จจริงแวดล้อมกฎหมายต่างกันและไม่มีสภาพบังคับในราชอาณาจักรแต่อย่างใด ส่วนพฤติกรรมของผู้ทำแผนและแผนที่ว่านั้นไม่เป็นธรรมนั้น เป็นความคิดเห็นของลูกหนี้ฝ่ายเดียว ซึ่งอาจดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้และมีได้เป็นประเด็นในการพิจารณาว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ที่อ้างหรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่ขอออกความเห็นในเรื่องข้อเท็จจริงที่บริษัทลูกหนี้เสนอ แต่ได้พิจารณาวินิจฉัยในข้อกฎหมายที่ลูกหนี้หาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔ บุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีหลายฝ่ายคือ ตัวลูกหนี้เองหรือเจ้าหนี้ หรือธนาคารแห่งประเทศไทยกรณีลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินในความกำกับดูแล หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กรณีลูกหนี้เป็นบริษัทหลักทรัพย์หรือกรรมการประกันภัยกรณีลูกหนี้เป็นบริษัทประกันภัยหรือบริษัทประกันชีวิตหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้คือ ลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือองค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการคงอยู่หรือล้มละลายของลูกหนี้ ทั้งนี้มาตรา ๕๐/๓ กำหนดชัดเจนว่า ลูกหนี้ที่จะถูกร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการนั้น ต้องมีลักษณะเบื้องต้นคือ เป็นลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่า สิบล้านบาท ซึ่งมีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ

การยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งฟื้นฟูกิจการนั้น ผู้ยื่นคำร้องจะเป็นฝ่ายใดก็ตามต้องเสนอชื่อและคุณสมบัติของผู้ทำแผนไปในคำร้องด้วย ตามมาตรา ๕๐/๖ วรรคแรก (๔) แต่การเสนอชื่อผู้ทำแผนและคุณสมบัติของผู้ทำแผนเช่นนี้ มิได้หมายความว่าผู้ถูกเสนอชื่อจะได้เป็นผู้ทำแผนโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าฝ่ายอื่นที่มีชื่อผู้ยื่นคำร้องอาจคัดค้านและเสนอชื่อผู้ทำแผนแทนการยอมรับผู้ทำแผนที่มีชื่อ

เสนอในคำร้องได้ และในทุกกรณี ผู้ทำแผนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลเท่านั้น โดยศาลมีอำนาจ แม้กระทั่งการที่จะยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กระบวนการเกี่ยวกับการตั้งผู้ทำแผนดังกล่าว นี้มีขั้นตอนโดยละเอียดในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ที่เกี่ยวเนื่องเช่น มาตรา ๕๐/๒๒ มาตรา ๕๐/๒๓ เป็นต้น

ตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาตั้งผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้าน มิได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอ เป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้าน เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีบทบัญญัติ ส่วนแรกเป็นเรื่องลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอต่อศาลต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น บทบัญญัติส่วนหลังเป็นเรื่องที่ลูกหนี้ เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่มีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้ บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน บทบัญญัติส่วนหลังเมื่อพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้ประโยชน์ แก่ลูกหนี้หรือให้ลูกหนี้ได้ประโยชน์มากกว่าเจ้าหนี้ กล่าวคือ ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอมีสิทธิเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ฝ่ายเจ้าหนี้ต้องการเสนอผู้อื่นเป็นผู้ทำแผน ฝ่ายเจ้าหนี้ต้องใช้มติเสียงข้างมากถึงสองในสาม ผลคือ หากมีเจ้าหนี้มีเสียงข้างมากธรรมดา (ไม่ถึงสองในสาม) เสนอผู้อื่นเป็นผู้ทำแผน ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ ก็ยังมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ทำแผน นับว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ผู้ทำแผนจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากศาลด้วย หากว่า เจ้าหนี้จะสามารถบังคับให้ศาลตั้งผู้ทำแผนที่ตนเสนอ ในตอนหนึ่งของคำร้อง ผู้ร้องคัดค้านการใช้มติเสียงข้างมาก สองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ โดยเปรียบเทียบกับ การดำเนินกิจการที่สำคัญของเจ้าหนี้ตามกฎหมายล้มละลายว่า เจ้าหนี้ต้องอาศัยมติพิเศษคือ มติของ เจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนเท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งเข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ แต่ผู้ร้องก็มิได้แสดงความเห็นว่า จะเป็นการยุติธรรม หากในกรณีเสนอชื่อบุคคลผู้ทำแผนหนี้เสียงข้างมากมีมติมากขึ้นเป็นสามในสี่แบบมติพิเศษดังกล่าว และถึงอย่างไร ก็เป็นการยากที่จะเข้าใจได้ว่า การเพิ่มเสียงข้างมากขึ้นอีกเล็กน้อยจะทำให้ลูกหนี้พอใจ

เนื่องจากลักษณะคำโต้แย้งของผู้ร้องเป็นไปในทางที่จะพอใจต่อเมื่อลูกหนี้เป็นผู้มีสิทธิฝ่ายเดียวในการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งเป็นการเรียกร้องที่ไม่มีเหตุผลเพราะลูกหนี้ในคดีขอให้มีการฟื้นฟูกิจการขึ้นมีลักษณะเบื้องต้นคือ เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวซึ่งเจ้าหนี้สามารถฟ้องให้ล้มละลายได้อยู่แล้ว

ข้อที่สำคัญ คือการพิจารณาว่า การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของลูกหนี้เพียงใดการพิจารณาข้อนี้ ได้แก่การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ทำแผน หน้าที่สำคัญของผู้ทำแผนก็คือการทำแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจะต้องมีคุณลักษณะและมีขั้นตอนพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้โดยละเอียดในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ว่าด้วยการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการ และการให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งในกระบวนการนี้อาจมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมแผนโดยลูกหนี้หรือเจ้าหนี้หรืออาจมีการตั้งผู้ทำแผนคนใหม่ก็ได้ ผู้ร้องอ้างเหตุผลแสดงความเห็นเสมือนว่า เมื่อเจ้าหนี้ได้สิทธิกำหนดตัวผู้ทำแผนแล้วผู้ทำแผนจะทำแผนได้ทุกอย่างเพื่อประโยชน์เบ็ดเสร็จของเจ้าหนี้นับว่าเป็นความเห็นโดยอนุมานเกินความจริงและเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ และทำให้เกิดคำถามว่าลูกหนี้มีแผนการจะให้ผู้ทำแผนที่ตนเสนอปฏิบัติเพื่อประโยชน์เบ็ดเสร็จของตนหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องข้อต่อไปคือเรื่องอำนาจของผู้ทำแผนในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๒๕ บัญญัติว่า เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตกแก่ผู้ทำแผน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ อำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๒๕ นี้ อาจทำให้เข้าใจผิดว่าผู้ทำแผนอาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่เห็นสมควรเองได้ทุกอย่าง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายลูกหนี้ แต่ความจริงแล้วผู้ทำแผนมิได้มีอำนาจขนาดดังกล่าว ทั้งนี้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ได้สร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประโยชน์ของทุกฝ่าย รวมตลอดถึงลูกจ้าง คนงาน และภาคเศรษฐกิจส่วนรวม โดยการให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แทนกระบวนการล้มละลาย ดังจะเห็นได้จากมาตรการคุ้มครองป้องกันรักษากิจการและทรัพย์สินที่ให้แก่ลูกหนี้ ตามมาตรา ๕๐/๑๒ นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการไว้เพื่อพิจารณาจนถึงวันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนหรือวันที่ดำเนินการตามแผนเป็นผลสำเร็จตามแผนหรือวันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดี หรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาด ในบรรดามาตรการที่กำหนดไว้มีมาตรา ๕๐/๑๒ (๕) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือ

กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ทำแผนในการบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งเป็นอำนาจชั่วคราวที่มีอยู่ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง จึงถูกจำกัดไว้ตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๕) ผู้ทำแผนจึงใช้อำนาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ในระหว่างเวลาจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ชั่วคราวมิได้ และยังมีหน้าที่บริหารจัดการเพื่อให้การค้าของลูกหนี้ดำเนินการไปตามปกติอีกด้วย ดังนั้นขั้นตอนวิธีการในการตั้งผู้ทำแผนในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง จึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งให้โอกาสและความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งดุลพินิจของศาลในการตั้งบุคคลผู้ทำแผน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แทนการล้มละลาย และมีได้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของลูกหนี้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๓ วรรคสอง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน มาตรา ๕๐ ว่าด้วยเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๕

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ