

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘  
กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหา  
เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

## ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่อง  
พร้อมความเห็นตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖  
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบ  
มาตรา ๒๕ สรุปความได้ดังนี้

ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้รับหนังสือ  
ร้องเรียนจากนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย  
จำกัด (มหาชน) กรณีศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย  
จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเพ็ลทึฟ  
แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่ง  
พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน)  
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

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติ  
ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ จึงขอให้  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ผู้ร้องพิจารณาเรื่องทีละกรณีการ ๑ ส่งเพื่อให้ดำเนินการแล้ว มีความเห็นว่าในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก

สำหรับในประเด็นมาตรา ๕๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องมีความเห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ดังนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนหนี้ขึ้น โดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายอันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูกิจการ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ซึ่งจะช่วยเจ้าหนี้ให้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายดังกล่าว ๓ ประการ คือ

(๑) ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

(๒) เมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายย่อมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการต่อไปได้

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “...จะยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด” แสดงให้เห็นว่า การที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้จะต้องไม่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาเลือกและตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี และต้องเป็นบุคคลที่ลูกหนี้ให้การยอมรับที่จะให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ในการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของลูกหนี้แทนลูกหนี้ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีข้อต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

๑. กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การพิจารณาตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ เป็นเพียงการพิจารณาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๐/๑๖ โดยศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่า บุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน และเป็นผู้ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติเห็นชอบด้วยให้เป็นผู้ทำแผนนั้น ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้ลูกหนี้ต้องล้มละลาย กระบวนการดังกล่าวมิได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้เพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และในทางปฏิบัติโอกาสที่ลูกหนี้จะได้ทำแผนที่ตนเสนอนั้น

ย่อมจะเป็นไปไม่ได้เลย ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะให้ผู้ทำแผนซึ่งตนเสนอได้มีโอกาสเสนอแผนฟื้นฟูให้ผู้เจ้าหนี้ได้พิจารณาเสียก่อน กล่าวคือ กระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้น่าจะยอมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๗ นี้ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. แผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูจะบรรลุผล แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ เจ้าหนี้ต้องพอใจ และมีความเชื่อมั่น และต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู ซึ่งการจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการควรเป็นเรื่องที่พิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่าไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จมิใช่พิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหนี้ ในการเลือกผู้ทำแผนเป็นผลให้ทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้เจ้าหนี้และศาลได้พิจารณา ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ผู้บริหารแผน ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเข้าใจในการบริหารธุรกิจการค้าของลูกหนี้เป็นอย่างดี หากผู้ทำแผนและบริหารแผนฟื้นฟูกิจการเป็นผู้ที่มีได้บริหารแผนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกหนี้เป็นสำคัญแล้ว โอกาสฟื้นฟูกิจการกลับคืนสู่สถานะเดิมย่อมเป็นไปได้ยาก ประกอบกับการเสนอแผนของลูกหนี้ไม่ได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในข้อ ๑ และการจัดทำแผนของลูกหนี้ไม่มีโอกาสได้รับเป็นแผนที่จะนำไปปฏิบัติตามข้อ ๒ การที่ลูกหนี้ถูกจำกัดโอกาสในการบริหารกิจการและทรัพย์สินทั้งที่กฎหมายยังมิได้ตัดสิทธิ กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติ

ของเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนึ่งทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมติที่กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแทน ในการลงมติตามมาตรา ๕๐ ให้เจ้าหน้าที่มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนึ่ง” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแทน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแทนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแทน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแทน” เห็นว่าเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้วในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหน้าที่ต่างได้เสนอผู้ทำแทนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแทนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหน้าที่และโดยปกติย่อมเป็นไปไม่ได้อย่างแน่นอนว่า เจ้าหน้าที่จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมานั้นเป็นผู้ทำแทน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้เสนอผู้ทำแทนฝ่ายตนด้วย ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่า ผู้ทำแทนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหน้าที่เสนอมาสวมอ มิฉะนั้นศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งผู้ร้องจะได้กล่าวต่อไป ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมາให้เป็นผู้ทำแทนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหน้าที่ได้ลงมติเลือกในครั้งแรก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๓ วรรคห้า แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแทนตามที่เจ้าหน้าที่ได้มีมติเลือกนั้น แม้ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบ แต่ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ามิเหตุผลมากพอสมควรว่า บุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแทน แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาว่าบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมสมควรจะเป็นผู้ทำแทนหรือไม่ เพราะหากศาลพิจารณาว่าบุคคลที่เจ้าหน้าที่เสนอมมาไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแทน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการสถานเดียว บุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแทนจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ทำแทนอย่างแน่นอน ผลของการที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น เมื่อผู้ทำแทนเป็นบุคคลที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ของผู้ทำแทน ภายหลังจากที่ศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ผู้ร้อง เห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของการให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไป  
ดังที่ผู้ร้องได้กล่าวแล้ว และลูกหนี้ยังมิได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงควรมีสិทธิจัดการทรัพย์สิน  
และประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็นบทบัญญัติที่มาของ  
การจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมาเป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น  
ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการดังที่กล่าวมาแล้ว นั้น จึงเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ  
ในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใดๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า ในการลงมติ  
คัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้  
โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนึ่งเพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็น  
กิจการที่สำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญ  
ได้ต้องอาศัยมติพิเศษ (มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับ  
สามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่น  
เข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖) จึงเป็น  
บทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบกิจการ  
ของลูกหนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

จากข้อพิจารณาและความเห็นดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นว่า การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณา  
เลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า  
ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้  
ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ อาจออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้  
บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยที่ผู้ทำแผนและบริหารแผนโดยไม่เป็นธรรม  
และเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผน  
ที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของ  
จำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...”  
ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัย และได้ให้คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) และคณะ อธิบดีกรมบังคับคดี และคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งแจ้งด้วยเอกสารและด้วยวาจา

คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา โดยนายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ รองประธานคณะกรรมการฯ ได้ชี้แจงด้วยวาจาและเอกสารสรุป ความเห็นเช่นเดียวกับผู้ร้องว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะ ประกอบด้วย นายชวลิต อัดตศาสตร์ และนายอศุทธ์ ศรีชูชาติ ซึ่งแจ้งด้วยวาจาและเอกสาร สรุปได้ว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ โดยมีเหตุผลทำนองเดียวกับผู้ร้อง

อธิบดีกรมบังคับคดี นายไกรสร บารมีอวยชัย และนายชนินทร์ สุตึกษณะ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มาชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ข้อความที่ว่า “แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” นั้น ก็ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป เมื่อเจ้าหนี้ประชุมกันเลือกผู้ทำแผนได้แล้ว ผลของการเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ยังขึ้นอยู่กับศาล ซึ่งศาลจะมีดุลพินิจในการตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ หากศาลไม่เห็นสมควร ก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่ ถ้าเลือกไม่ได้จริงๆ กฎหมายก็ให้ศาลยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า กฎหมายไทยไม่ได้ให้สิทธิลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนเช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น ประเทศไทยไม่ได้เอามาจากสหรัฐอเมริกาทั้งหมด เพราะกรณีของสหรัฐอเมริกาใน Chapter Eleven ใน Bankruptcy Code นั้น หลักเกณฑ์จะขอฟื้นฟูกิจการ มีเงื่อนไขแต่เพียงขาดสภาพคล่องก็เพียงพอแล้ว และเมื่อภาวะลูกหนี้ยังไม่ถึงมีหนี้สินล้นพ้นตัวทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้ เขาเลยให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผน แต่ของไทยเราใช้เงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วทรัพย์สินต่าง ๆ

ไม่ใช่ของคุณนี้แล้วเพราะคุณนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะไปชำระหนี้ทรัพย์สินต่าง ๆ ต้องเอาไปชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ทั้งหมด คุณนี้แทบไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว จึงให้โอกาสเจ้าหนี้เป็นผู้ทำแผนบริหารแผน

พลเอก มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ประธานผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) และคณะ ประกอบด้วย นายปรกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา นายพลเสสุขเวช นายอารีย์ วงศ์อารยะ และนายทนง พิทยะ ได้ชี้แจงด้วยวาจาและเอกสารถึงรายละเอียดของการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) รวมถึงฐานะทางการเงินของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) โดยยึดหลักว่าบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ต้องดำเนินการต่อไป เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ พนักงานบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ต้องไม่ตกงาน เจ้าหนี้จะต้องได้รับเงินคืนและคุณนี้จะต้องได้รับความเป็นธรรม

#### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๕ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติดังกล่าวนี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการมิให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ยกเว้นให้จำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพมิได้ และการจำกัดดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ขอบเขตและสิทธิและการจำกัดสิทธิดังกล่าว กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพอย่างเสรี แต่ยอมให้มีการจำกัดโดยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะได้ เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชนหรือของรัฐ เช่น เพื่อประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค หรือเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน เป็นต้น

ในการพิจารณาว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ นั้น จะต้อง

พิจารณาตามประเด็นคำร้องของผู้ร้องว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนของข้อความที่ว่า “แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” นั้น จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องในทรัพย์สินและในการประกอบอาชีพโดยเสรี และเป็นการจำกัดที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว หรือไม่

บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เจตนารมณ์ของการฟื้นฟูกิจการในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ นี้ คือต้องการให้กิจการของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้มละลาย มีการฟื้นฟูกิจการได้ ไม่ต้องถูกศาลสั่งให้ล้มละลาย อันจะเป็นประโยชน์แก่ตัวกิจการเอง ผู้ประกอบกิจการถูกจ้างหรือพนักงานของกิจการนั้น และเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม รวมถึงเจ้าหนี้อาจมีโอกาสได้รับชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน ให้มีมติเลือกผู้ทำแผนเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ประนีประนอมและคำนึงถึงความเป็นธรรม ทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่เสนอผู้ทำแผน แต่เพื่อความเป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ที่จะมีโอกาสได้รับชำระหนี้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ เสนอผู้ทำแผนได้ถ้าเจ้าหนี้นั้นต้องการ และถือเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถเสนอผู้ทำแผนได้ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ยังกำหนดให้ศาลต้องให้ความเห็นชอบในตัวผู้ทำแผนเสียก่อนเท่ากับว่าให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินในขั้นสุดท้ายว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ทำแผน ไม่ใช่เป็นไปตามมติของเจ้าหนี้เสมอไปดังที่ผู้ร้องโต้แย้ง การที่ให้ศาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในตัวผู้ทำแผน ย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายต้องการให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อลูกหนี้และเจ้าหนี้ ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าถ้าในกรณีที่ศาลไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอผู้ทำแผนของเจ้าหนี้ ศาลจะต้องสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเดียว ซึ่งเป็นการตัดสิทธิของลูกหนี้นั้นเป็นการโต้แย้งที่มีได้ตรงกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ เพราะบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม ยังได้บัญญัติให้ศาล

ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับผู้ทำแผนที่เจ้าหน้าที่เสนอให้ “ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหน้าที่อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่ากระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นี้ เจ้าหน้าที่ย่อมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งข้างมากเป็นสำคัญ โดยไม่อาจให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งข้างมากยุติกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้น เป็นการโต้แย้งที่เป็นลักษณะของการคาดคะเน ซึ่งอาจจะเป็นหรือไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ จึงไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะรับฟังได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๖ มาตรา ๕๐/๕๗ มาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ยังบัญญัติให้ศาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเท่ากับว่าศาลเป็นผู้ตรวจสอบและตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในเรื่องของแผน หากใช่เป็นอำนาจของผู้ทำแผนที่จะทำแผนอย่างไรก็ได้

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า การยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ลูกหนี้ต้องยังไม่ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตน แต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๕/๑๗ เป็นผลให้ทางปฏิบัติผู้ทำแผนเป็นผู้ที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้เสนอ หากใช่เป็นผู้ที่ลูกหนี้เสนอ ทำให้ลูกหนี้ซึ่งมีความประสงค์ ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเองไม่สามารถทำได้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการยื่นขอฟื้นฟูกิจการนั้น ลูกหนี้ต้องเป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หากใช่เป็นแต่เพียงขาดสภาพคล่องทางการเงินเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติใน Chapter Eleven ของ Bankruptcy Code ของสหรัฐอเมริกานั้น ให้ผู้ที่ขอฟื้นฟูกิจการเป็นแต่เพียงขาดสภาพคล่องทางการเงินก็ขอยื่นฟื้นฟูกิจการได้สำหรับของประเทศไทยลูกหนี้จะต้องเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงจะขอยื่นฟื้นฟูกิจการ เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งแม้ว่าลูกหนี้ยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน แต่ก็ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินดังกล่าว เพราะทรัพย์สินทั้งหมดต้องนำไปชำระหนี้ ดังนั้นเมื่อเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ลูกหนี้จึงไม่สามารถจะอ้างสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่ตนเองเคยมีเหมือนก่อนที่จะมีหนี้สินล้นพ้นตัวได้ การฟื้นฟูกิจการเป็นการผ่อนคลายเป็นยอมให้ลูกหนี้ยังมีสิทธิในทรัพย์สินและในการเสนอผู้ทำแผนก็จริง แต่ต้องให้ผู้ทำแผนเป็นผู้ดำเนินกิจการแทน จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้เท่าที่จำเป็น และไม่สามารถอ้างได้ว่าเป็นข้อจำกัดที่กระทบกระเทือน

สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕๐/๑๗ เป็นมาตราที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ในทรัพย์สิน และในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติให้จำกัดได้เฉพาะที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และไม่ถือว่าเป็นการไปกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้ ในการคำนึงถึงความเป็นธรรมต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย หรือสิทธิทั้งของลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการได้รับผลสำเร็จ อันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เอง ที่ไม่ถูกศาลสั่งให้ล้มละลาย และเจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ซึ่งไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ