

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค่วนที่สุด ที่ ผร ๒๕/๒๐๓๑ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ โดยสรุปได้ดังนี้

๑. ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่รายใหญ่ ๕ ราย และได้มีคำสั่งตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ ให้เป็นผู้ทำแผน ตามมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ 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 ประกอบ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

คณะกรรมการ ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕๐/๑๗ และมาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

๒. ผู้ร้องพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการฯ ส่งเพื่อให้ดำเนินการแล้ว มีความเห็นว่า ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว 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 ๒๕๔๑ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๑ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายอันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายดังกล่าว ๓ ประการ คือ

(๑) ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

(๒) เมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้ มีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายยอมไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศให้ดำเนินการต่อไปได้

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

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

(๑) กระบวนการตั้งผู้ทำแผน การพิจารณาตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ เป็นเพียงการพิจารณาผู้มีความสมบัติตามมาตรา ๕๐/๑๖ โดยศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่า บุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุดเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน และเป็นผู้ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติเห็นชอบด้วยให้เป็นผู้ทำแผนนั้น ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ก็ให้ศาล

มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้ลูกหนี้ต้องล้มละลายนั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และในทางปฏิบัติโอกาสที่ลูกหนี้จะได้ทำแผนที่ตนเสนอนั้น ย่อมจะเป็นไปไม่ได้เลย ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะให้ผู้ทำแผนซึ่งตนเสนอได้มีโอกาสเสนอแผนฟื้นฟูให้เจ้าหนี้ได้พิจารณาเสียก่อนกล่าวคือ กระบวนการเลือกผู้ทำแผนตามมาตรา ๕๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้นิยมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผนที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการตามมาตรา ๕๐/๑๗ นี้ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูได้ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) **แผนฟื้นฟูกิจการ** การฟื้นฟูจะบรรลุผล แผนฟื้นฟูต้องมีความเป็นไปได้ เจ้าหนี้ต้องพอใจและมีความเชื่อมั่น และต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อลูกหนี้ที่จะได้รับการฟื้นฟู ซึ่งการจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการควรเป็นเรื่องที่พิจารณาจากแผนฟื้นฟูกิจการว่าไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จได้ มิใช่พิจารณาจากการตั้งผู้ทำแผน ซึ่งลูกหนี้ไม่มีโอกาสเท่าเทียมกับฝ่ายเจ้าหนี้ในการเลือกผู้ทำแผน เป็นผลให้ทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่มีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้เจ้าหนี้และศาลได้พิจารณา ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งมาตรา ๑๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

๓.๓ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรานี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้” และในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วยให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน” เห็นว่า เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามนัยมาตรา ๕๐/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้ว ในกรณีที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต่างได้เสนอผู้ทำแผนของตนด้วยนั้น สิทธิในการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนย่อมตกแก่ฝ่ายเจ้าหนี้และโดยปกติย่อมเป็นไปไม่ได้อย่างแน่นอนว่า เจ้าหนี้จะออกเสียงลงคะแนนหรือพิจารณาเลือกบุคคลที่ลูกหนี้เสนอมานั้นเป็นผู้ทำแผน ทั้ง ๆ ที่เจ้าหนี้ได้เสนอผู้ทำแผนฝ่ายตนด้วย ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ค่อนข้างแน่นอนว่าผู้ทำแผนจะต้องเป็นบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมานั่น มิฉะนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ ซึ่งผู้ร้องจะได้กล่าวต่อไป ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมานี้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความชอบดังที่เจ้าหนี้ได้ลงมติเลือกในครั้งแรก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคห้า แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนตามที่เจ้าหนี้ได้มีมติเลือกนั้น แม้ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบ แต่ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า มีเหตุผลมากพอสมควรว่า บุคคลดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาว่า บุคคลที่ลูกหนี้เสนอสมควรจะเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ เพราะหากศาลพิจารณาว่าบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมานี้ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำแผน ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสถานเดียว บุคคลที่ลูกหนี้เสนอให้เป็นผู้ทำแผนจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ทำแผนอย่างแน่นอน ผลของการที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการอาจเป็นผลให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น เมื่อผู้ทำแผน

เป็นบุคคลที่ลูกหนี้มิได้ให้การยอมรับและยินยอมให้จัดการทรัพย์สินของตน การเข้าไปจัดการกิจการ และทรัพย์สินของลูกหนี้ของผู้ทำแผน ภายหลังจากศาลได้มีคำสั่งตั้งแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐/๒๕ นั้น ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของลูกหนี้ และเสรีภาพในการ ประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของลูกหนี้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๓.๔ ผู้ร้อง เห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของการให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้เป็นไปดังที่ผู้ร้องได้กล่าวแล้ว และลูกหนี้ยังมิได้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ลูกหนี้จึงควรมีสิทธิ จัดการทรัพย์สิน และประกอบกิจการของตนได้ต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ อันเป็น บทบัญญัติที่มาของการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งตั้งบุคคลที่เจ้าหนี้เสนอมา เป็นผู้ทำแผน มิเช่นนั้น ศาลต้องมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการดังที่กล่าวมาแล้ว นั้น จึงเป็นการ ริดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สิน และการประกอบกิจการใด ๆ ของลูกหนี้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการลงมติคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผนนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ได้ให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนึ่งเพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด ของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการที่สำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้ จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ (มติพิเศษ หมายความว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมาก และมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือ มอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ตามมาตรา ๖) จึงเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพในทรัพย์สินและการประกอบ กิจการของลูกหนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

จากข้อพิจารณาและความเห็นดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นว่า การให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในการพิจารณา เลือกผู้ทำแผนเพื่อเสนอให้ศาลมีคำสั่งตั้ง ทั้งที่ลูกหนี้ก็ได้เสนอผู้ทำแผนของตน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ลูกหนี้มีความประสงค์ที่จะจัดการทรัพย์สินและประกอบกิจการด้วยตนเอง แต่เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ อาจออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนด ให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ โดยที่ผู้ทำแผนและบริหารแผน โดยไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ จึงมีปัญหากับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๓.๕ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอ ผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบ มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓

มาตรา ๕๐/๑๗ “ในการพิจารณาดังผู้ทำแผน ถ้าลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วย เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนก็ดี หรือลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้คัดค้านเสนอบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนด้วยก็ดี ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาเลือกว่าบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน

ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน มติเลือกผู้ทำแผนต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ในการลงมติตามมาตรา นี้ ให้เจ้าหนี้มีประกันออกเสียงได้เต็มตามจำนวนหนี้

ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผน ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ และศาลเห็นชอบด้วย ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้

ในการประชุมเจ้าหน้าที่ในวรรคสามหรือวรรคสี่ ถ้าที่ประชุมมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่ในกรณีที่มิเหตุผลอันสมควรที่จะไม่ตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผน หรือที่ประชุมไม่อาจมีมติเลือกผู้ทำแผนได้ ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานผลของการประชุมเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาเลือกผู้ทำแผนทุกครั้งต่อศาลภายในสามวันนับแต่วันประชุม เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป

การเสนอชื่อผู้ทำแผนต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ต้องเสนอหนังสือยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ทำแผนด้วย”

คำวินิจฉัย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ “เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ขอมให้ลูกหนี้ก่อนขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป”

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ หมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มีหลักการสำคัญคือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีปัญหากิจการ ประสบปัญหาทางการเงิน และมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้ แทนที่จะถูกเจ้าหนี้ฟ้องเป็นคดีล้มละลาย

ดังนั้นจะเห็นว่า บริษัท ฯ หรือนิติบุคคลที่จะร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ จะต้องมียกฐานะ “มีหนี้สินล้นพ้นตัว” ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๘ ซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้ล้มละลายได้ ตามมาตรา ๙

เมื่อศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าวย่อมถูกรวบรวมนำมาขายทอดตลาดเพื่อนำมาแบ่งชำระ ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ ซึ่งเจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับخذใช้หนี้ตามสัดส่วนของหนี้ ย่อมไม่มีทางที่จะได้รับ ชดใช้หนี้ได้ครบถ้วน แต่การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการฟ้องล้มละลาย เพราะต้องการให้กิจการของลูกหนี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูได้ ประกอบกับการดำเนินกิจการต่อไปได้น่าจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชดใช้หนี้ จนครบถ้วน หรือได้รับชดใช้หนี้สูงสุดตามข้อตกลงในแผน และตามเจตนารมณ์การตราบทบัญญัติ ดังกล่าวเพื่อให้ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ได้ดำรงกิจการและบริหารกิจการของตนที่ก่อตั้งมา ได้กลับเข้ามา ดำเนินกิจการของตนต่อไป

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง ที่จะทำให้มีการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้นั้นระบุว่า “ลูกหนี้ มีหนี้สินล้นพ้นตัว” ซึ่งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า

“ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(๑) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สิน หรือสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ แห่งเจ้าหนี้ทั้งหลายของตน ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

(๒) ถ้าลูกหนี้โอน หรือส่งมอบทรัพย์สินของตนไปโดยการแสดงเจตนาลวง หรือโดยการ น้อฉล ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

(๓) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินของตน หรือก่อให้เกิดทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นเหนือ ทรัพย์สินนั้น ซึ่งถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้เปรียบ ไม่ว่าจะได้กระทำการนั้นใน หรือนอกราชอาณาจักร

(๔) ถ้าลูกหนี้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เพื่อประวิงการชำระหนี้ หรือมิให้เจ้าหนี้ ได้รับชำระหนี้

- (ก) ออกไปเสียนอกราชอาณาจักร หรือได้ออกไปก่อนแล้ว และคงอยู่นอกราชอาณาจักร
- (ข) ไปเสียนจากเคหะสถานที่เคยอยู่ หรือซ่อนตัวอยู่ในเคหะสถาน หรือหลบไป หรือวิธีอื่น หรือปิดสถานที่ประกอบธุรกิจ
- (ค) ยักย้ายทรัพย์สินไปให้พ้นอำนาจศาล
- (ง) ขอมตบให้ต้องคำพิพากษาซึ่งบังคับให้ชำระเงินซึ่งตนไม่ควรถูกชำระ
- (๕) ถ้าลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์ตามหมายบังคับคดี หรือไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้
- (๖) ถ้าลูกหนี้แถลงต่อศาลในคดีใด ๆ ว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
- (๗) ถ้าลูกหนี้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้
- (๘) ถ้าลูกหนี้เสนอคำขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- (๙) ถ้าลูกหนี้ได้รับหนังสือทวงถามจากเจ้าหนี้ให้ชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าสองครั้ง ซึ่งมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และลูกหนี้ไม่ชำระหนี้”

จะเห็นได้ว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” นั้นกฎหมายให้ใช้เหตุตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐาน และเหตุตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ทั้ง ๕ อนุมาตรา ไม่มีอนุมาตราใดที่บัญญัติว่าทรัพย์สินของลูกหนี้ที่พึงยึดได้มีมูลค่าน้อยกว่าหนี้สิน แล้วให้ถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ คือ เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๐/๔ ซึ่งเห็นว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่มีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลายฯ หมวด ๓/๑ เมื่อศาลไต่สวนได้ความจริง แล้วเห็นว่ามีเหตุสมควรและเป็นการร้องขอโดยสุจริต ศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ โดยมีการเสนอผู้ทำแผนฟื้นฟูเพื่อให้เจ้าหนี้มีมติเลือก และเสนอให้ศาลเห็นชอบ แต่งตั้งผู้ทำแผน แล้วจัดทำแผน เสนอต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ เพื่อให้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูฯ รวมทั้งแก้ไข ปรับปรุงแผน โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นประธาน เมื่อยอมรับแผนแล้วจึงเสนอให้ศาลเห็นชอบ เมื่อศาลเห็นชอบ ก็ดำเนินการฟื้นฟูตามแผน โดยผู้บริหารแผนไปตามกระบวนการของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ หมวด ๓/๑ จนเสร็จสิ้นตามแผน หรือศาลสั่งเป็นอย่างอื่น หรือสั่งยกเลิกฟื้นฟูฯ แล้วแต่กรณี

เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้สามารถทำได้ไม่ว่าลูกหนี้จะถูกฟ้องล้มละลายแล้วหรือไม่ (มาตรา ๕๐/๒) แต่ต้องก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หรือนายทะเบียนสั่งเลิกเพิกถอนทะเบียนนิติบุคคล หรือจดทะเบียนเลิกหรือมีเหตุต้องเลิกด้วยเหตุอื่น (มาตรา ๕๐/๕)

ฉะนั้นจึงต้องถือว่าคำสั่งศาลที่ให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด เป็นการเริ่มต้นนับเวลาของการเป็นบุคคลล้มละลาย ก่อนระยะเวลาที่ศาลมีคำพิพากษาและสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอยู่ ยังไม่อยู่ในภาวะถูกยึดทรัพย์ หรือถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้น แม้กรณีศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวแล้วเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ทรัพย์สินของลูกหนี้จึงยังคงเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้อยู่เช่นเดิม จนกว่าศาลจะสั่งยกคำขอ หรือสั่งให้เลิกคำสั่งให้ฟื้นฟู หรือยกเลิกฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๑๒ (๑๐))

และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา ๕๐/๔๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า แผนฟื้นฟู ฯ ดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนหนี้ เงื่อนไขการชำระหนี้ ระยะเวลาชำระหนี้ การปลดหนี้ ฯลฯ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้ ก่อนมีลักษณะเหมือนกับส่วนหนึ่งของการทำสัญญาประนีประนอมหนี้โดยทั่วไปของศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๑๗ ประนีประนอมยอมความ มาตรา ๘๕๐ ถึงมาตรา ๘๕๒ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐ ทวิ กำหนดว่าเมื่อศาลไต่ถามและมีการประนีประนอมยอมความแล้ว เจ้าหนี้กับลูกหนี้ก็กลับเข้าสู่สถานะเดิมโดยยึดถือปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น สัญญาเดิมก็เป็นอันยกเลิกไป ลูกหนี้ก็ยังไม่ถือว่าผิดสัญญาที่จะถูกบังคับคดี จนกว่าจะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน...” เป็นการให้สิทธิแก่ลูกหนี้ในการเสนอแผนตามแนวทางการบริหารกิจการของตน ให้ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้และของลูกหนี้ ซึ่งก็คือข้อเสนอในการไต่ถามและมีการประนีประนอมยอมความนั่นเอง เพราะในการอนุมัติผู้ทำแผน ฯ การอนุมัติแผนฟื้นฟู ฯ ซึ่งเป็นมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ ย่อมมีการต่อรองระหว่างกันเพื่อให้สมประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยมีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นคนกลางดำเนินการนัดหมายประชุมตกลงให้ และมีศาลเป็นผู้ไต่สวนให้ความเห็นชอบตั้งผู้ทำแผนและเห็นชอบแผน ฯ

เป็นขั้นสุดท้าย นอกจากนี้เมื่อศาลอนุญาตให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๕ ยังบัญญัติให้สิทธิที่ประชุมเจ้าหนี้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ ๓ - ๗ คน สอดส่องดูแล การปฏิบัติงานตามแผน ฯ ได้ จึงไม่มีทางที่ผู้บริหารแผนซึ่งเป็นฝ่ายลูกหนี้จะดำเนินการไปได้โดยผลการ และไม่มี การตรวจสอบ หากผู้กรณีฝ่ายใดไม่ยินยอมตามกระบวนการตามกฎหมายที่กล่าวมาเพราะ มุ่งเอาเปรียบฝ่ายเดียว ศาลสามารถยกเลิกและมีคำพิพากษาบังคับคดีต่อไปได้ ตามพยานหลักฐาน อันเป็นความถูกต้องชอบธรรมตามสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติ

ฉะนั้นการบัญญัติข้อความที่ว่า “..เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า สองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่น เป็นผู้ทำแผน...” ไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงไม่จำเป็นและ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเพราะทำให้เจ้าหนี้รายใหญ่ เป็นผู้มิตสิทธิเหนือเจ้าหนี้อื่นและลูกหนี้ทันที โดยจะทำให้เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดให้คุณโทษหรือวางนโยบาย เป้าหมายใด ๆ ตามความประสงค์ ของตนได้เบ็ดเสร็จ ไม่มีผู้ใดคัดค้านได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้รายใหญ่ แม้ว่า การประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ฯ วุฒิสภา วันพุธที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จะมีความเห็น ว่า การกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม ฯ ตั้งผู้ทำแผน ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จอันจะเป็น ประโยชน์ต่อลูกหนี้เอง เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้อย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและส่งผลให้เศรษฐกิจและ การค้าของประเทศเจริญก้าวหน้าต่อไป จึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าเป็นความเห็นที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอเพราะจะก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิลูกหนี้เพื่อ ประโยชน์ของเจ้าหนี้ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของลูกหนี้ที่ยังคงมีอยู่โดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญและ กฎหมาย จึงขัดกับหลักความได้สัดส่วน อันเป็นหลักของการปกครองระบบนิติรัฐและเป็นหลักของ การบัญญัติกฎหมาย

ในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องพิจารณา ให้รอบคอบว่า ตราบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดหรือเป็นบุคคล ล้มละลายแล้ว สถานะบุคคลของลูกหนี้ยังคงมีอยู่เท่าเทียมกับเจ้าหนี้หรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็น ว่า ตามหลักที่ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เท่าเทียมกัน ดังนั้นสิทธิในทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของลูกหนี้ยังดำรงอยู่ตลอดเวลาที่ดำเนินการ

ตามขั้นตอนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ตามหลักความเป็นธรรมจึงควรเป็นสิทธิในการบริหารหรือดำเนินกิจการของลูกหนี้หรือบุคคลที่ลูกหนี้ออบหมาย ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหนี้ เพื่อมิให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ มีศาลโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นฝ่ายควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง

กระบวนการออกกฎหมายล้มละลายในหมวดนี้ในประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภามีความเห็นว่าการจำกัดสิทธิลูกหนี้โดยกำหนดให้เจ้าหนี้รายใหญ่มีมติตั้งผู้ทำแผนมีวัตถุประสงค์ให้การฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จอันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เอง เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมและส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าของประเทศเจริญก้าวหน้าต่อไป จึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า ฯลฯ นั้นเห็นว่า เป็นการมองจากด้านเจ้าหนี้ฝ่ายเดียว มีเจตนาบัญญัติให้ประโยชน์เจ้าหนี้เข้าไปดำเนินกิจการแทนลูกหนี้ โดยอ้างว่าเพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชดใช้หนี้อย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายความว่าได้รับชดใช้หนี้จนครบหรือสูงสุด และการดำเนินการตามแผนที่จะได้รับความสำเร็จก็ต้องทำโดยฝ่ายเจ้าหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ได้รับชดใช้แล้วถือว่าเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า เป็นเหตุผลที่ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติกลับเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถเข้ายึดกิจการของลูกหนี้ได้โดยการแปลงหนี้สินให้เป็นทุนทันทีเพื่อจะได้ไม่ต้องนำเงินมาลงทุนเพิ่มเพื่อพุงกิจการของลูกหนี้ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วเจ้าหนี้รายใหญ่เป็นสถาบันการเงินประกอบกิจการให้กู้ยืมโดยมีผลประโยชน์จากการเรียกดอกเบี้ยเป็นหลัก ส่วนลูกหนี้คือบริษัทมหาชนถือได้ว่าเป็นตัวแทนบุคคลกลุ่มใหญ่ ซึ่งเป็นผู้สร้าง ผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สร้างงาน เป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่ายสินค้า เพิ่มราคาผลผลิต เป็นผู้ให้บริการ ใช้บริการ และเป็นผู้บริโภค ฯลฯ เศรษฐกิจอยู่ได้หรือเจริญก้าวหน้าเพราะการสร้างงานของบุคคลที่เป็นลูกหนี้ทั้งสิ้น แต่ผู้ร่างกฎหมายกลับมุ่งให้ประโยชน์กับเจ้าหนี้รายใหญ่ เพื่อเข้ามาดำเนินกิจการแทนลูกหนี้ เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชดใช้หนี้อย่างเป็นธรรมอันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้จะถือว่าเป็นประโยชน์ของมหาชนยังไม่ได้

จากเหตุผลและข้ออ้างที่ว่า ทรัพย์สินของลูกหนี้ถือว่าได้ตกเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำไปชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ทั้งหมดเพราะลูกหนี้เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้นจึงควรเป็นสิทธิที่เจ้าหนี้จะจัดการทรัพย์สินดังกล่าวได้ ประกอบกับเพื่อให้เจ้าหนี้ยินยอมหรือมีมติให้ฟื้นฟูได้ จึงต้องให้สิทธิเจ้าหนี้รายใหญ่เป็นผู้ตั้ง ผู้ทำแผน อนุมัติแผนและตั้งผู้บริหารแผน มิฉะนั้นเจ้าหนี้ไม่มีทางที่จะยินยอมให้มีการฟื้นฟูฯ เห็นว่าเป็นการให้ความเห็นเพียงด้านเดียว คือมุ่งให้เป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ยังไม่ได้คำนึงถึงสัดส่วนแห่งความเสมอภาค ความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันของลูกหนี้ที่ยังไม่ถูกศาล

พิพากษาว่าเป็นบุคคลล้มละลายเพราะเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ที่ยังคงมีสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินและกิจการของตนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยชอบธรรม เพียงแต่ในคำขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ระบุดเหตุแห่งการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๘ อันบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าเป็นการสันนิษฐานตามมูลเหตุ อันอาจถูกฟ้องล้มละลายได้เท่านั้น อีกทั้งยังถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพราะต้องการให้กิจการลูกหนี้ได้ดำเนินต่อไปโดยหลักเจ้าของกิจการคือลูกหนี้จะต้องเป็นผู้บริหารกิจการเอง เพื่อให้สามารถมีรายได้มาชำระหนี้ได้อย่างครบถ้วนบริบูรณ์ที่สุด แล้วสร้างความรุ่งเรืองให้กับกิจการของตนต่อไปอย่างยั่งยืน ดังนั้นเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายเพื่อฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงมีความชัดเจนว่า ลูกหนี้ต้องเป็นผู้มีสิทธิเสนอผู้ทำแผน เสนอแผนและผู้บริหารแผนตามหลักการที่ได้ตกลงกับเจ้าหนี้และเจ้าหนี้อินมัติแล้ว ในการประชุมร่วมกับเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักการประนีประนอมยอมความนั่นเอง เจ้าหนี้มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารแผนให้เป็นไปตามแผนหรือข้อตกลงเพื่อให้การดำเนินกิจการมีรายได้ตามเป้าหมายของแผนซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๕ บัญญัติให้อำนาจไว้ในหลักความเป็นจริงลูกหนี้อย่อมเป็นผู้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการบริหารกิจการของตนให้คงอยู่และเกิดรายได้ เกิดความเข้มแข็งและมั่นคง รู้จุดอ่อนจุดแข็งหรือจุดบกพร่อง ล้มเหลวกับแนวทางที่จะแก้ไขไปสู่ความสำเร็จได้ดีกว่าและลึกซึ้งกว่าบุคคลอื่นหรือเจ้าหนี้

อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่กำกับดูแลการบริหารแผน เห็นว่าลูกหนี้ไม่บริหารกิจการตามแผนหรือจะก่อให้เกิดความเสียหาย ก็สามารถรายงานเจ้าหนี้เพื่อร้องต่อศาลให้ลูกหนี้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือให้ศาลสั่งเลิกฟื้นฟูกิจการและมีคำสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย นำทรัพย์สินของลูกหนี้มาขายทอดตลาดชำระหนี้ก็ได้ ไม่ทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบแต่ประการใด กลับเป็นการให้ความเสมอภาคกับลูกหนี้และเจ้าหนี้โดยถูกต้องตามหลักกฎหมาย ความยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามหลักการที่ยังไม่ถือว่าลูกหนี้ผิดนัดและยังไม่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ ที่บัญญัติให้เจ้าหนี้รายใหญ่มีสิทธิเป็นผู้เสนอผู้ทำแผน เสนอแผนและเสนอผู้บริหารแผนได้เด็ดขาดแต่ฝ่ายเดียว จึงไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือหลักความได้สัดส่วนและหลักกฎหมายอันเกี่ยวกับหนี้ที่ยังไม่ถือว่าลูกหนี้ผิดนัด

อีกประการหนึ่งเจ้าหนี้ยังไม่มีสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ คงมีแต่เพียงสิทธิได้รับการชดเชยหนี้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามสัดส่วนและวิธีการตามกฎหมายเท่านั้น ไม่มีสิทธิเข้าไปจัดการ

ทรัพย์สินและกิจการของลูกหนี้แต่อย่างใด การจัดการเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจเข้าไปจัดการทรัพย์สินนั้น โดยจัดการขายทอดตลาดนำเงินมาแบ่งชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ทั้งหลายตามสัดส่วน มิใช่จัดการเพื่อชำระหนี้ให้เฉพาะเจ้าหนี้รายใหญ่แต่ฝ่ายเดียว

รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้รับรองสิทธิให้เจ้าหนี้เข้าไปดำเนินกิจการแทนลูกหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิเพียงการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องต่อศาลเพื่อมีคำพิพากษาบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ รวมทั้งขอให้ศาลยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ได้เท่านั้น แม้แต่การเข้าร่วมประมูลขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้หากไม่มีภาระระบุในสัญญาไว้ก่อน กฎหมายยังบัญญัติห้ามเจ้าหนี้เข้าร่วมประมูลสู่ราคาด้วย ส่วนทรัพย์สินของลูกหนี้ที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้หรือที่วางไว้กับเจ้าหนี้เป็นประกันเจ้าหนี้ ก็มีเพียงสิทธิยึดหน่วงรอคำสั่งศาลหรือเพื่อให้ลูกหนี้ได้รับการชำระหนี้เสร็จแล้วเท่านั้น

เมื่อเจ้าหนี้รายใหญ่แปลงหนี้ให้เป็นทุนโดยลดราคาหุ้นซึ่งเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ลง เพื่อให้เจ้าหนี้ได้ถือหุ้นในสัดส่วนข้างมากในบริษัทจนสามารถเข้าไปครอบงำแทรกแซงหรือให้ดำเนินการในฐานะผู้บริหารต่อไปได้ตามกฎหมายหลังจากฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว จึงเป็นการฉวยโอกาสใช้กฎหมายที่เปิดช่องให้เป็นเครื่องมือเอาเปรียบโดยมีเจตนาเพื่อเข้าไปยึดกิจการของลูกหนี้ให้เห็นแก่ตัวแทนที่จะนำเงินไปซื้อหุ้นลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ตามปกติเช่นเดียวกับผู้ถือหุ้นรายย่อยอื่น ๆ จึงเป็นการเอาเปรียบเจ้าหนี้รายอื่นถึงสองต่อ คือได้รับการชำระดอกเบี้ยจากหนี้ที่ค้างชำระก่อนแล้ว จึงลดราคาหุ้นของบริษัทลง ต่อมาจึงแปลงหนี้จากดอกเบี้ยค้างชำระให้เป็นทุนเท่ากับฉวยโอกาสซื้อหุ้นของบริษัทไปในราคาที่เจ้าหนี้กำหนดขึ้นเองไม่เป็นไปตามราคาตลาด ซึ่งก็ปรากฏข้อเท็จจริงจากการนำสืบของพยานผู้ให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญประกอบคำร้องนี้สอดคล้องกันชัดเจนอีกประการหนึ่ง การอ้างว่าหากไม่ยอมให้เจ้าหนี้รายใหญ่ดังกล่าวเป็นผู้อนุมัติตั้งผู้ทำแผนฟื้นฟูแล้ว เจ้าหนี้รายใหญ่ไม่มีทางที่จะอนุมัติให้บุคคลที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผนแน่นอน การฟื้นฟูกิจการย่อมไม่เกิด ถือว่ายังเป็นเหตุผลที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เพราะการฟื้นฟูกิจการนั้นเท่ากับเป็นการไถ่เกลี้ยประนีประนอมยอมความของศาล หากเจ้าหนี้ไม่ต้องการประโยชน์ที่ตนจะได้รับใช้หนี้สูงสุดตามการไถ่เกลี้ยหรือการต่อรองในการทำแผนก่อนอนุมัติแผน ฯลฯ แต่ต้องการให้ศาลขายทอดตลาดทรัพย์สินเอามาแบ่งเฉลี่ยใช้หนี้แทนที่ย่อมทำได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายล้มละลายนั้นศาลจะพิพากษาไปตามมติของเจ้าหนี้รายใหญ่อยู่แล้ว เพราะเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้โดยเฉพาะ ตามบทบัญญัติ

มาตรา ๕๐/๑๗ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ ที่ให้สิทธิเจ้าหนี้รายใหญ่เป็นผู้ตั้งผู้ทำแผน จึงไม่มีใครคัดค้านได้

ข้อเท็จจริงในกรณีตามคำร้องนี้ ผู้ที่ร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้คือเจ้าหนี้รายใหญ่จำนวน ๕ รายเป็นผู้ร้องขอต่อศาลล้มละลายกลางให้มีการฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) สาเหตุก็เนื่องจากบริษัทฯ ได้กู้เงินสกุลต่างประเทศจากเจ้าหนี้รายใหญ่ เมื่อค่าเงินบาทลดลงเท่าตัวจึงทำให้บริษัทฯ มีหนี้สินเพิ่มขึ้นเท่าตัวเช่นกัน บริษัทฯ จึงมีปัญหาด้านสภาพคล่องทางการเงินในระยะแรก และไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไข เจ้าหนี้รายใหญ่ทั้ง ๕ รายจึงยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟู ฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างเสนอขอตั้งผู้ทำแผน แต่เจ้าหนี้รายใหญ่ได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๗ ตั้งผู้ทำแผนและบริหารแผนเข้าฟื้นฟูกิจการดำเนินการจนลูกหนี้เห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทฯ อย่างมาก ลูกหนี้จึงร้องต่อศาลจนต้องเปลี่ยนผู้บริหารแผนโดยเจ้าหนี้รายใหญ่ได้อนุมัติตั้งตัวแทนของกระทรวงการคลังเป็นผู้ทำแผนและบริหารแผนแทน

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีของบริษัทฯ ดังกล่าวนี้แล้วเห็นว่าในเบื้องต้น เจ้าหนี้กับลูกหนี้ได้ทำนิติกรรมร่วมกัน โดยตกลงใจ พร้อมใจ พอใจกันทั้งสองฝ่ายจึงเกิดการกู้ยืมก่อนนี้ขึ้นตามจำนวนดังกล่าวโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เจ้าหนี้นิยมตรวจสอบหลักทรัพย์ที่ค้ำประกันมีเพียงพอครอบหนี้และอุปกรณ์หากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้น และเห็นว่ากิจการของบริษัทลูกหนี้ดำเนินไปด้วยดีสามารถมีรายได้เพียงพอชดเชยหนี้ได้พร้อมดอกเบี้ยได้ จึงตกลงใจให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินไปลงทุนดำเนินกิจการเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินเป็นหลักโดยได้รับผลประโยชน์เป็นดอกเบี้ยตามที่เรียกร้อง ลูกหนี้เป็นบริษัทมหาชนที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เจ้าหนี้และลูกหนี้นิยมได้รับความเสมอภาคในกฎหมายเท่าเทียมกันและได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ เมื่อกู้ยืมเงินไปแล้วลูกหนี้ได้นำทุนที่กู้มาจากเจ้าหนี้ไปประกอบกิจการตามปกติ และเกิดเหตุสุดวิสัยทำให้ลูกหนี้ผิดนัด ไม่สามารถชำระหนี้ได้พิจารณาเหตุที่ทำให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด ก็เกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นทันทีทั่วโลกไม่อาจป้องกันแก้ไขได้ จึงมิใช่เป็นความผิดของลูกหนี้โดยตรง มิใช่การประมาท การบริหารกิจการผิดพลาด เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นเจ้าหนี้จะอ้างว่าเมื่อลูกหนี้ไม่มีการประกันหนี้สูญไว้ถือเป็นความประมาทของลูกหนี้นั้น ถ้าพิจารณา

ตามความเป็นธรรม เงื่อนไขนี้เจ้าหนี้ควรจะยกขึ้นมากำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับในสัญญาก่อนอนุมัติเงินกู้ เพราะเป็นการประกันความเสียหายของตนจึงจะถูกต้อง มิใช่ผลกระทาความประมาทให้เป็นความรับผิดชอบ ไปตกอยู่กับลูกหนี้เพียงฝ่ายเดียว

ในส่วนทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ประเมินราคาแล้วมีอยู่ประมาณครึ่งหนึ่งของหนี้และอุปกรณ์ (ตามคำให้การของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์) แต่รายละเอียดทรัพย์สินที่ปรากฏในแผนของบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด ซึ่งเป็นผู้ทำแผนและบริหารแผนของเจ้าหนี้ โดยบริษัท ลูกหนี้ (ทีพีไอ) มีสินทรัพย์อยู่ร้อยละ ๕๘ ของหนี้สิน (ทรัพย์สินประมาณ ๑๒๗,๗๐๒,๗๘๗,๐๐๐ บาท หนี้สิน ๑๒๕,๗๕๖,๖๒๗,๐๐๐ บาท) แสดงว่าก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทรัพย์สินของลูกหนี้มีครบหนี้ และอุปกรณ์ทุกประการ และการประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าวก็ทำตามสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศ การนำทรัพย์สินดังกล่าวมาประกอบกิจการเป็นการเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินได้อีก การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเจ้าหนี้รายใหญ่ดังกล่าวเห็นถึงประโยชน์ข้อนี้ จึงร่วมกันร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๗ ในส่วนที่บัญญัติว่า “.....เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” เป็นการจำกัดสิทธิลูกหนี้ และเจ้าหนี้อื่นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้รายใหญ่แต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีเหตุอันควรไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนอันเป็นการปกครองตามระบบนิติรัฐ และเป็นหลักของการบัญญัติกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่อ้างเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้โดยเฉพาะ ให้เจ้าหนี้ได้รับخذใ้ช้หนี้้อย่างเป็นธรรม จึงจำกัดสิทธิของลูกหนี้ไว้ เพื่อให้เจ้าหนี้รายใหญ่ได้สิทธิในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เอง และเพื่อให้เจ้าหนี้นยอมให้มีการฟื้นฟูกิจการฯ ทั้งที่การฟื้นฟูกิจการไม่ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการเจ้าหนี้ก็จะได้รับประโยชน์สูงสุดทั้งสิ้น การให้อำนาจผ่านเจ้าหนี้ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการทำให้เจ้าหนี้กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทฯ ในลักษณะเอาเปรียบสังคมเท่ากับเจ้าหนี้เข้าไปบริหารกิจการเพื่อตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ การจำกัดสิทธิลูกหนี้แล้วให้สิทธิเจ้าหนี้ดังกล่าวโดยที่ลูกหนี้ยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินและกิจการของตน จึงไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ยังคงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การเข้าไปบริหารกิจการของลูกหนี้

โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จึงเท่ากับเข้าไปยึดกิจการของลูกหนี้เป็นการเข้าไปปิดกั้นรบกวนเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ฯลฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ ในส่วนของบทบัญญัติที่ว่า “.....เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหน้าที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ