

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศไทยเรื่อยมา อันเป็นเหตุผลทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาต่างๆ มากมาย และต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงินที่เกิดจากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโดยรวม และจากภาระหนี้สินที่เพิ่มมากขึ้นก็ได้ส่งผลให้ลูกหนี้จำนวนมากทยอย เข้าสู่กระบวนการล้มละลายและตกเป็นบุคคลล้มละลายในที่สุด เนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ตามข้อตกลงหรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายล้มละลายกำหนดไว้ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศ แต่กลับเป็นอุปสรรคสำคัญในการลดคดีเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย เนื่องจากกฎหมายล้มละลายที่ใช้บังคับอยู่นี้ เป็นกระบวนการที่มีสภาพบังคับให้ลูกหนี้ต้องดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายเพียงอย่างเดียว ไม่ได้เปิดช่องทางอื่นให้ลูกหนี้ดำเนินการได้ กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยได้ใช้มานานตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2483 แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์สำคัญมาหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการแก้ไขที่ปลายเหตุเท่านั้น ตัวอย่างเช่น บุคคลธรรมดาสามารถได้รับการปลดจากการล้มละลายได้โดยทันที (Automatic Discharge) เมื่อครบกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามมาตรา 71 และมาตรา 81/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2547 ก็เป็นเพียงการออกกฎหมาย เพื่อคุ้มครองให้กับเจ้าหนี้ นักลงทุน และธุรกิจขนาดใหญ่ โดยจะช่วยเหลือลูกหนี้ก็เฉพาะเรื่องการปลดจากการล้มละลายภายในกำหนด 3 ปี ซึ่งเป็นเพียงมาตรการปลดหนี้ของลูกหนี้ออกจากการล้มละลายภายหลังล้มละลายแล้วเท่านั้น โดยลูกหนี้จะไม่ได้รับโอกาสในการฟื้นฟูกิจการแต่อย่างใด เป็นต้น

ในคดีล้มละลาย การที่กฎหมายล้มละลายบัญญัติให้มีการพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ชั่วคราวหรือเด็ดขาดแทนที่จะบัญญัติให้ลูกหนี้ล้มละลายทันทีนั้น ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกหนี้เจรจาขอประนอมหนี้ กับเจ้าหนี้ทั้งหลายของคนที่ได้ยื่นขอรับชำระหนี้เข้ามาในคดี โดยกฎหมายล้มละลายมิได้มุ่งประสงค์ จะให้ลูกหนี้นี้หนีสินล้มละลายตัวตกเป็นผู้ล้มละลาย แต่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ได้รับการเยียวยาและแก้ไข โดยให้ลูกหนี้ที่ประสงค์จะขอประนอมหนี้ตกลงในเรื่องหนี้สินโดยวิธีขอ

ชำระหนี้ แต่เพียงบางส่วน หรือโดยวิธีอื่นโดยยื่นคำขอประนอมหนี้เป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน ตามมาตรา 30 หรือภายในระยะเวลาตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนด ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งเรียกว่า “การประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย” โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องนัดประชุมเจ้าหนี้ ครั้งแรกเพื่อปรึกษาลงมติพิเศษว่าจะยอมรับคำขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ นั้นหรือไม่ หากที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ลงมติพิเศษยอมรับคำขอประนอมหนี้ คำขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ ลงมติพิเศษยอมรับนั้น ก็ยังไม่ผูกพันเจ้าหนี้ทั้งหลายจนกว่าศาลจะได้มีคำสั่งเห็นชอบด้วยแล้ว ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มติพิเศษที่ที่ประชุมเจ้าหนี้จะต้อง ลงมติยอมรับคำขอประนอมหนี้ดังกล่าวนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 6 ให้ความหมายของคำว่า “มติพิเศษ” ไว้ กล่าวคือ มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมาก และมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ประชุมด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ซึ่งกฎหมายล้มละลายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมติพิเศษไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากมติธรรมดาทั่วไป เหตุเนื่องจากการขอประนอมหนี้ นั้น เป็นกระบวนการตกลงการชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ทั้งหมด เพียงแต่ชำระหนี้บางส่วนย่อมเป็นผลให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินที่ตนมีอยู่แก่เจ้าหนี้ทั้งหมด และคำขอประนอมหนี้ นี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหนี้เป็นเอกฉันท์ทุกราย หากที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติพิเศษยอมรับคำขอประนอมหนี้และศาลเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้จึงจะมีผลใช้บังคับ แม้กับเจ้าหนี้ที่ไม่เห็นชอบกับคำขอประนอมหนี้ นั้นด้วยก็ตาม เว้นแต่ หนี้ นั้น เป็นหนี้ที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือจังกอบของรัฐบาล หรือเทศบาล และหนี้ซึ่งได้เกิดขึ้น โดยความทุจริต นื้อ โกงของบุคคลล้มละลาย หรือหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ได้เรียกร้องเนื่องจากความทุจริต นื้อ โกงซึ่งบุคคลล้มละลายมีส่วนเกี่ยวข้องกับสมรู้ คำขอประนอมหนี้ นั้นก็จะไม่ผูกพันหรือผูกมัดเจ้าหนี้ดังกล่าว เว้นแต่เจ้าหนี้กรณีดังกล่าวจะยินยอมหรือเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ดังนั้น หากที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติพิเศษยอมรับคำขอประนอมหนี้ของลูกหนี้และศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้แล้ว ลูกหนี้จะไม่ตกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่ลูกหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้ตามข้อตกลงในการประนอมหนี้ หากลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามที่ได้ตกลงกัน ไว้ในการประนอมหนี้ เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานศาลหรือมีเจ้าหนี้รายหนึ่งรายใด มีคำขอ โดยทำเป็นคำร้อง ศาลมีอำนาจยกเลิกการประนอมหนี้และพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 โดยนัยกลับกันหากคำขอประนอมหนี้ ไม่ได้รับความเห็นชอบไม่ว่าในชั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติแต่ไม่ได้มติพิเศษ หรือศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบ ด้วยการประนอมหนี้หรือที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ยินยอมลงมติ

ประการใด หรือไม่มีเจ้าหน้าที่ไปประชุม แต่อย่างไร ศาลจะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อแบ่งแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 และเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ลูกหนี้ยังคงสามารถขอประนอมหนี้ได้อยู่ ซึ่งเรียกว่า “การประนอมหนี้ภายหลังล้มละลาย” ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติ เรื่องการขอประนอมหนี้ ก่อนล้มละลายมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเฉพาะ การขอประนอมหนี้ครั้งสุดท้ายไม่เป็นผล โดยห้ามขอประนอมหนี้ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ขอประนอมหนี้ครั้งสุดท้าย ไม่เป็นผล ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นอำนาจของศาลโดยแท้ กล่าวคือ ศาลอาจเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้และสั่งให้ยกเลิกการล้มละลาย และจะสั่งให้ลูกหนี้กลับมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน หรือจะสั่งประการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า การที่ศาลสั่งยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา 63 นี้ ต่างจากการยกเลิกล้มละลาย ตามมาตรา 135 กล่าวคือ การยกเลิกล้มละลายตามมาตรา 135 เป็นการยกเลิกคดีล้มละลายทั้งคดี ซึ่ง ลูกหนี้อาจอยู่ในฐานะบุคคลล้มละลายเพียงแต่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้วก็ได้ แต่การสั่งยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา 63 นั้น ลูกหนี้ยังคงต้องอยู่ในฐานะ เป็นบุคคลล้มละลายตามที่ถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย อย่างไรก็ตามแม้ศาลจะสั่งยกเลิกล้มละลาย ตามมาตรา 63 คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก็ยังคงมีอยู่ ดังนั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงยังคงมีอำนาจจัดการทรัพย์สินอยู่ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 63 วรรคสอง จึงได้บัญญัติต่อไปว่า ศาลจะสั่งให้ลูกหนี้กลับมีอำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน หรือจะสั่งประการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ ถ้าศาลไม่สั่งให้ ลูกหนี้กลับมีอำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สิน อำนาจนี้ก็ยังคงอยู่กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรณีที่ศาลจะสั่งเป็นประการอื่นก็คือ ศาลเห็นสมควรตั้งผู้จัดการทรัพย์สินให้เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้แทนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาดังกล่าว แม้การขอประนอมหนี้ก่อนและภายหลังล้มละลายจะเป็นขั้นตอนที่มีลักษณะพิเศษจากหลักทั่วไป และถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญตามกฎหมายล้มละลาย เพราะทำให้ลูกหนี้ไม่ตกอยู่ในสภาพบุคคลล้มละลาย (การประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย) หรือภายหลังศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ลูกหนี้ก็ยังสามารถมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขและศาลเห็นสมควร (การประนอมหนี้หลังล้มละลาย) แต่ประเด็นปัญหาเรื่องการขอประนอมหนี้ ยังเป็นปัญหาว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 บัญญัติไว้ชัดเจนเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลาย สภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันแล้วหรือไม่ และจากการที่ได้ศึกษาพบว่า กรณียังมีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว อันทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งทำให้การ

ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ รวมถึงส่งผลต่อเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสียในคดีล้มละลาย ที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในโอกาสนี้จะได้ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้กระบวนการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลายนั้น เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสียในคดีล้มละลาย อันจะทำให้กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลาย

1.2.2 เพื่อศึกษาสาเหตุและสภาพปัญหา ในการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลายของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลาย และศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสีย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลาย ยังบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ รวมถึงส่งผลต่อเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสียในคดีล้มละลายที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งกลไกของการขออนุมัติก่อนและภายหลังล้มละลายยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การขออนุมัติเป็นการให้โอกาสลูกหนี้เริ่มต้นชีวิตใหม่” ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายหรือปรับใช้กฎหมายให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด เหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลาย หลักการ แนวคิด และความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการขอล้มละลายนี้ ก่อนและภายหลังล้มละลาย โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาและผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการของการขอล้มละลายนี้ก่อนและภายหลังล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากเอกสารการวิจัย (Documentary Research) และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือกฎหมาย บทความ คำพิพากษาของศาลฎีกา งานวิจัย รายงานการศึกษาคุณงาน วิทยานิพนธ์ ระเบียบของกระทรวงยุติธรรม คำสั่งปฏิบัติราชการ ของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตในเรื่องเกี่ยวข้อง โดยใช้หลักการทางนิติศาสตร์เป็นฐานในการวิเคราะห์ ข้อมูลต่างๆ ที่นำมาศึกษาเก็บรวบรวมมาจากห้องสมุดตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ห้องสมุดของกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ กรมบังคับคดี ในฐานะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ความหมายและความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการขอล้มละลายนี้ก่อนและภายหลังล้มละลาย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสาเหตุและสภาพปัญหาในเรื่องการขอล้มละลายนี้ก่อนและภายหลังล้มละลายของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงผลของการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขอล้มละลายนี้ก่อนและภายหลังล้มละลาย

1.6.4 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกระบวนการและผลที่เกิดขึ้นของการขอล้มละลายนี้ก่อนและภายหลังล้มละลาย