

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์

ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ในประเทศไทย รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนเพียงแห่งเดียวเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้ เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ หรือ UNCITRAL เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ อันจะก่อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลูกหนี้ผู้มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล และจัดแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้ สหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน แต่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ มาตรา 90/1 กำหนดนิยามของคำว่าลูกหนี้ ให้หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็น บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เป็นนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายกระทรวง ดังนั้น สหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ จึงมิใช่ลูกหนี้ตามบทนิยามดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

เมื่อพิจารณาสถานะขั้นพื้นฐานของสหกรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมประชาชนในประเทศไทย ให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหกรณ์¹ อีกทั้ง กำหนดให้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 42.

รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่างๆ² ดังนั้นแล้ว การที่ให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนเพียงประเภทเดียวสามารถเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้ จึงไม่เป็นธรรมกับสหกรณ์ประเภทอื่น อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หากเปรียบเทียบในมุมมองของโครงสร้างของสหกรณ์ หรือการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ กับสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน ก็ไม่แตกต่างกันแม้แต่น้อย และในส่วนของกฎหมายล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 บุคคลที่อาจถูกเจ้าหนี้ฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้นั้น คือบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล โดยในส่วนของนิติบุคคล ไม่มีการแบ่งแยกว่าจะเป็นนิติบุคคลประเภทใด ดังนั้น สหกรณ์ทุกประเภท หากมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ก็อาจถูกเจ้าหนี้ฟ้องให้ล้มละลายได้ แต่กรณี

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชนหรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 75.

“รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่างๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน”.

³ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483. มาตรา 9.

“เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ ก็ต่อเมื่อ

(1) ลูกหนี้มีหนี้สินสิ้นพันตัว

(2) ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท

กฎหมายฟื้นฟูกิจการ กลับให้การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือกับลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ประเภท เกรดิติยูเนียน เพียงประเภทเดียวเท่านั้น อีกทั้ง ในพุทธศักราช 2559 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2559 ในหมวด 3/2 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณา เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มาตรา 90/91 กำหนด นิยามของคำว่าลูกหนี้ ให้หมายความว่าลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญ ไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตาม กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ⁴ ซึ่งวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อมเหล่านั้นก็เป็นกิจการที่ตั้งง่ายและเลิกง่าย แต่กลับได้รับการสนับสนุนให้เข้าสู่ กระบวนการฟื้นฟูกิจการในชั้นศาลได้ อีกทั้ง กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ บัญญัติให้ ลูกหนี้ที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ คือ ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล และธนาคารพาณิชย์ หรือกิจการที่ ได้รับใบอนุญาตภายใต้ Insolvency Act 1986 จะเห็นได้ว่ากฎหมายฟื้นฟูของอังกฤษ ได้ให้โอกาส ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งหากสหกรณ์ทุกประเภทที่ได้จดทะเบียน ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ชอบที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม กฎหมายของประเทศอังกฤษได้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ก็บัญญัติให้ลูกหนี้ที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู กิจการ คือ บุคคลที่อาจเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี ตาม Chapter 7 ซึ่งได้แก่ลูกหนี้ที่เป็นบุคคล ธรรมดา ห้างหุ้นส่วนและนิติบุคคล โดยไม่รวมถึงธนาคาร สถาบันการเงินและบริษัทประกันภัยซึ่ง อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะของแต่ละรัฐและไม่รวมถึงนายหน้าค้าหลักทรัพย์ (Stockbroker) และ นายหน้าค้าสินค้าเกษตรล่วงหน้า (Commodity Broker) จะเห็นได้ว่ากฎหมายฟื้นฟูของ สหรัฐอเมริกา ได้ให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ทุกประเภท เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ โดย ไม่จำกัดให้เฉพาะสหกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีชื่อว่ากฎหมายพาณิชย์ว่าด้วยการแก้ไขไป ปัญหายุ่งยากทางการเงินของธุรกิจของลูกหนี้ ซึ่งใช้บังคับกับกิจการบางประเภทเท่านั้น คือ 1)

หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสอง ล้านบาท และ

(3) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม”.

⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133, ตอนที่ 46 ก, หน้า 24, วันที่ 24 พฤษภาคม 2559.

ผู้ประกอบการค้าขาย 2) ช่างฝีมือ 3) เกษตรกร และ 4) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จะเห็นได้ว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มุ่งประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็น บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยจะเน้นไปที่การประกอบธุรกิจ เช่น หากประกอบการค้าขายแล้ว เมื่อประสบปัญหายุ่งยากทางการเงินก็สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น สหกรณ์ทุกประเภท หากประกอบการค้าขายแล้ว เมื่อประสบปัญหายุ่งยากทางการเงินก็สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้

และในส่วนของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่ง สหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้วางแนวทางการร่างกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ไว้ว่าบุคคลผู้ที่จะมีสิทธิ ได้รับการฟื้นฟูกิจการ ได้แก่ 1) บุคคลธรรมดาที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ซึ่งรวมทั้งห้าง หุ้นส่วนของบุคคลธรรมดาและผู้ค้าคนเดี่ยวต่างๆ) 2) กิจการที่เป็นของรัฐ และ 3) ลูกหนี้ที่ จำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งสรุปได้ว่าแนวทางการร่างกฎหมายฟื้นฟูกิจการของ UNCITRAL นั้นมุ่งประสงค์ให้การฟื้นฟูกิจการใช้บังคับกับลูกหนี้ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล รวมทั้งวิสาหกิจของรัฐ และไม่ว่ากิจกรรมทางนั้นจะทำ ไปเพื่อผลกำไรหรือไม่ก็ตาม หากประสบปัญหาทางการเงินแล้วย่อมสามารถใช้กฎหมายฟื้นฟู กิจการในการแก้ไขปัญหาหนี้ได้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างบางประเทศ คือ กฎหมายฟื้นฟูกิจการของ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมายของคณะกรรมการว่า ด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) นั้นมุ่งประสงค์หรือมี เจตนาธรรมที่จะคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทาง การเงินชั่วคราว ถึงแม้จะมีความแตกต่างของเงื่อนไขของลูกหนี้เพียงเล็กน้อย แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล เพราะกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั้น โดยพื้นฐานเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาทางการเงินของลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการทางการค้าต่อไปได้ เพื่อเป็นการ ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในเมื่อสหกรณ์ ก็เป็นหน่วยธุรกิจหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ หากประสบปัญหายุ่งยากทางการเงิน กฎหมายฟื้นฟูกิจการของแต่ละประเทศ ก็จะเข้ามาดูแลและ ให้ความช่วยเหลือ เพื่อป้องกันไม่ให้สหกรณ์ ต้องล้มละลายปิดกิจการลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งต่างกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย ที่ให้เฉพาะสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนเท่านั้น ทั้งที่สหกรณ์ประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ ก็ล้วนแต่เป็นหน่วยทางธุรกิจและมีความสำคัญต่อ ระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก หากกิจการเหล่านี้ต้องล้มละลายปิดกิจการลง ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบ

เศรษฐกิจ และสังคมเป็นวงกว้าง สมาชิกได้รับความเดือดร้อน เจ้าหน้าที่สหกรณ์ต้องตกงานว่างงาน และการล้มละลายของสหกรณ์นั้นซึ่งเป็นกิจการที่คอยสนับสนุนกิจการขนาดใหญ่ หรือสนับสนุนสหกรณ์ขนาดใหญ่ เนื่องจากระบบสหกรณ์ เป็นระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์ด้วยกันเอง ย่อมส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของสหกรณ์อื่นเครือข่าย หรือธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ที่จะต้องพึ่งพาสินค้าของสหกรณ์ ที่ขายที่สุดแล้ว กิจการรายใหญ่หรือสหกรณ์เครือข่ายเหล่านั้นอาจต้องล้มละลายตามกันไปตามแนวทฤษฎีโดมิโน

ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์อีก 6 ประเภท สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ อันจะเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวของลูกหนี้ได้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไข บทนิยามของคำว่า “ลูกหนี้” ในหมวด 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/1 จากคำว่า “ลูกหนี้ หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” แก้ไขเป็นคำว่า “ลูกหนี้ หมายความว่า “ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด สหกรณ์ หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อจะได้ครอบคลุมถึงสหกรณ์ทุกประเภท

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่ถือว่าเข้าเงื่อนไขในการฟื้นฟูกิจการ

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในหมวด 3/1 ว่ากระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น ไม่เปิดโอกาสให้สหกรณ์อีก 6 ประเภทเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคปัญหาใหญ่ แต่อีกปัญหาหนึ่งที่ใหญ่ไม่แพ้ไปกว่ากันก็คือเงื่อนไขจำนวนหนี้ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งได้กำหนดให้ลูกหนี้ที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้น จะต้องมีหนี้สินส่วนตัวไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท การกำหนดเงื่อนไขจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาทดังกล่าวทำให้ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ทุกประเภทบางรายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกระบวนการดังกล่าวได้ กล่าวคือ การเกิดขึ้นของสหกรณ์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นจากประชาชนที่มีความเดือดร้อน และมีความจำเป็นรวมกันมาจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนและความจำเป็นร่วมกัน จึงมีการลงทุนหรือลงทุนจำนวนน้อย ซึ่งทุนส่วนใหญ่ของสหกรณ์ จะได้มาจากการถือหุ้นของสมาชิก และเงินฝากของสมาชิก และอีกส่วนหนึ่งก็จะ ได้มาจากเงินกู้ โดยเฉพาะสหกรณ์ประเภทการเกษตร จะเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีอาชีพเกษตรกร อันมีรายได้จำนวนน้อย และพึ่งพาราคาพืชผลทางการเกษตรเป็นหลัก ไม่เหมือนสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ หรือประเภทเครดิตยูเนียน ที่มีการดำเนินการในด้านการเงินเป็นหลัก ดังนั้นแล้วสหกรณ์บางประเภทที่มีขนาดเล็ก อาจจะไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้สูงหรืออาจไม่สามารถขอได้เลย อันหมายถึงว่าโอกาสที่สหกรณ์ขนาด

เล็ก จะมีโอกาสมีหนี้สินถึงสิบล้านบาทขึ้นไปนั้นอาจเป็นเรื่องยากหรืออาจจะไม่มีโอกาสเลย แต่หากมีหนี้สินน้อยกว่าสิบล้านบาทก็ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ หรือสหกรณ์อาจมีโอกาสเป็นหนี้เจ้าหนี้ได้เกินกว่าสิบล้านบาท แต่ในขณะที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องที่พอจะแก้ไขได้ หนี้สินนั้นอาจจะยังไม่ถึงสิบล้านบาท หากปล่อยไว้จนหนี้สินถึงสิบล้านบาท สหกรณ์ก็หมดหนทางที่จะแก้ไขวิกฤติการเงินของตนได้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดเงื่อนไขให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า ลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้แล้ว รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ คณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ก็มีได้กล่าวถึงจำนวนหนี้ขั้นต่ำในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการไว้ เพียงแต่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ต้องการสามารถพิสูจน์ถึงความไม่สามารถชำระหนี้ของลูกหนี้ให้ศาลเห็นเป็นที่พอใจก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว

ในส่วนกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในหมวด 3/2 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ก็ได้กำหนดจำนวนหนี้ที่ถือว่าเข้าเงื่อนไขในการฟื้นฟูกิจการ ไว้เพียงลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ลูกหนี้ที่เป็นคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงต้องมีหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาท และลูกหนี้ที่เป็นบริษัท จำกัดต้องมีหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาท แต่ไม่ถึงสิบล้านบาทเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศเป็นกฎหมายที่เปิดกว้างให้ลูกหนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ไม่เอาจำนวนหนี้ มาเป็นเงื่อนไขในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพียงลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น เพื่อให้ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ทุกประเภท สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในหมวด 3/1 ว่ากระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ได้อย่างเท่าเทียมกัน และเกิดประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการ จึงเห็นควรที่จะยกเลิกเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเกี่ยวกับจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาทกับลูกหนี้เป็นสหกรณ์

4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

การดำเนินงานสหกรณ์จะเป็นไปในสองลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการในฐานะสหกรณ์ และการดำเนินงานในฐานะองค์การธุรกิจ ซึ่งสหกรณ์ทุกประเภทจะมีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน จะต่างกันก็เฉพาะการให้บริการเท่านั้น ซึ่งในการดำเนินการในฐานะสหกรณ์นั้น จะดำเนินการตามหลักการ 7 ข้อ ดังนี้ หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง หลักการข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย หลักการข้อที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก หลักการข้อที่ 4 การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ หลักการข้อที่ 5 การให้การศึกษา การฝึกอบรม และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก หลักการข้อที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ หลักการข้อที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน โดยในการดำเนินการตามหลักการข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย จะเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการดำเนินการสหกรณ์ โดยสหกรณ์จะแสดงออกด้วยรูปแบบของมติที่ประชุมใหญ่ ซึ่งกำหนดไว้ในตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542⁵ ซึ่งในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยภาคสมัครใจ ก็เป็นกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของสหกรณ์ เพราะหากการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน ศาลก็อาจสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดได้ ตามกฎหมายล้มละลาย⁶ ดังนั้น การฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ โดยการยื่นคำขอด้วยสมัครใจ (Voluntary Petition) จะต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือ หากให้ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะต้องใช้มติของคณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ แต่ปรากฏว่าการที่กำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เป็น นิติบุคคลอื่นตามมาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย

⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. มาตรา 59.

“สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม

- (1) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
- (2) การควบสหกรณ์
- (3) การแยกสหกรณ์
- (4) การเลิกสหกรณ์
- (5) การอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดให้ใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่ง.”

⁶ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483. มาตรา 90/70 วรรคสอง.

พุทธศักราช 2483 เป็นการดำเนินการที่มีได้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้า ใดๆ มาก่อน จึงมิได้กำหนดให้เรื่องนี้ต้องผ่านมติที่ประชุมใหญ่ หรือมติคณะกรรมการตามข้อบังคับสหกรณ์ จึงก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงเป็นสองฝ่ายของสมาชิกสหกรณ์ เมื่อพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ บัญญัติให้ลูกหนี้ที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ คือ ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งการเสนอคำขอโดยลูกหนี้นั้นสามารถทำได้โดยคณะกรรมการของลูกหนี้ และโดยตัวลูกหนี้เอง ซึ่งกรณีที่เป็นการเสนอคำขอโดยตัวลูกหนี้นั้น อาจทำโดยใช้มติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นในการประชุมสามัญ หรือโดยกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการในนามของบริษัทในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอโดยคณะกรรมการของลูกหนี้ จะต้องใช้มติของคณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของลูกหนี้ และในส่วนของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการเสนอคำขอโดยลูกหนี้นั้นสามารถทำได้โดยอาศัยมติของคณะกรรมการตามข้อบังคับ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ คือ กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา นั้นดำเนินการตามหลักการสหกรณ์ ข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย จึงทำให้สหกรณ์ทุกประเภทที่เป็นนิติบุคคล สามารถเข้าสู่การฟื้นฟูกิจการ โดยไม่มีปัญหาความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต่างกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย ที่กำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้ โดยมีได้มีการศึกษาวิจัย หรือค้นคว้า ใดๆ มาก่อน จึงมิได้มีการกำหนดการยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการด้วยสมัครใจ โดยคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับ หรือกำหนดให้เรื่องนี้ต้องผ่านมติที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ดังนั้น เพื่อให้การยื่นคำขอโดยลูกหนี้เป็นสหกรณ์นั้น สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้โดยไม่ขัดกับมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 90/6 วรรคท้าย ว่า “กรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์เป็นผู้ร้องขอ จะต้องผ่านมติที่ประชุมใหญ่ หรือมติคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ” เพื่อเป็นไปตามหลักการสหกรณ์ ข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

4.4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเมื่อมีคำสั่งศาลให้ลูกหนี้เป็นสหกรณ์เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ยังต้องดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์

การฟื้นฟูกิจการ จะเริ่มต้นด้วยการยื่นคำร้องเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้ว จะเกิดสถานะหยุดพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) คือ เจ้าหนี้ต่างๆ จะต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้งดการดำเนินการใดๆ กับลูกหนี้ ในการจะบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายส่วนแบ่ง

ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีช่วงระยะเวลาในการที่จะดำเนินการปรับโครงสร้างหรือหาวิธีการในการชำระหนี้ของตน

โดยเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ต่อศาลล้มละลายกลาง และได้รับการยินยอมจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ฟื้นฟูกิจการได้ในวันที่ 20 มีนาคม 2558 ซึ่งศาลล้มละลายกลาง ได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด และให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด เป็นผู้ทำแผน ต่อมาศาลล้มละลายกลาง ก็มีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2559 และให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ซึ่งเป็นลูกหนี้เช่นเดิม เป็นผู้บริหารแผน⁷ โดยแผนฟื้นฟูกิจการมีกำหนด 26 ปี ระหว่างการบริหารแผนผ่าน ไปคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด บางรายหมดวาระการดำรงตำแหน่งการเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ จึงได้มีหนังสือหารือศาลล้มละลายกลาง ว่าในห้วงเวลาในการบริหารแผน จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542⁸ หรือไม่ ซึ่งศาลล้มละลายกลาง ได้แจ้งว่ายังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 จึงทำให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 เป็นประจำทุกปี จึงส่งผลให้ผู้บริหารแผนของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามผลการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทุกปีเช่นกัน อันส่งผลให้การบริการแผนขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถปรับ โครงสร้างหรือหาวิธีการในการชำระหนี้ ตามแผนฟื้นฟูได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนตัวผู้บริหารแผนบ่อยครั้ง

เมื่อพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา เมื่อศาลมีคำสั่งตามที่ร้องขอแล้ว (Order for Relief) จะเกิดสภาพหยุดพักการชำระหนี้ชั่วคราว (Automatic Stay) ผลที่ตามมาคือห้ามมิให้มีการดำเนินการใดๆ ต่อลูกหนี้และทรัพย์สินของลูกหนี้ทันทีนับแต่วันนั้น ซึ่งเกิดขึ้นโดย

⁷ ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 1 มีนาคม 2559, เล่ม 133, หน้า 300.

⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542. มาตรา 50.

“ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ใน ตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระ ติดต่อกัน ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่ง ที่ว่างให้กรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน”.

ผลของกฎหมาย โดยเป็นการห้ามบุคคลใดๆ เข้าไปรบกวนลูกหนี้ ทรัพย์สินของลูกหนี้และทรัพย์สินในกองทรัพย์สินของลูกหนี้ ไม่ว่าจะด้วยการกระทำในรูปแบบใดๆ เว้นแต่เฉพาะหนี้ที่เกิดจากการบริโภคเท่านั้น เช่น ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งอื่น บังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา รวมทั้งการก่อให้เกิด ใช้สิทธิยึดหน้าหรือบังคับชำระหนี้จากหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินในกองทรัพย์สิน

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ จะมีมาตรการที่เรียกว่า Moratorium ซึ่งเหมือนกับ Automatic Stay ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นมาตรการที่ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อเป็นเกราะคุ้มกันให้แก่กิจการในระหว่างที่จะมีการฟื้นฟูกิจการ โดยจะไม่ให้เจ้าหนี้บางรายดำเนินคดีต่อกิจการนั้นๆ เพราะหากให้เจ้าหนี้ดำเนินคดีรวมไปถึงแม้แต่บังคับคดีไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางล้มละลาย ย่อมจะเป็นการลดโอกาสของกิจการนั้นที่จะฟื้นฟูตัวเองได้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อศาลมีคำสั่ง ให้ฟื้นฟูกิจการลูกหนี้แล้ว จะมีผลเป็นการระงับหรือห้ามการดำเนินคดีในศาลใดๆ ของเจ้าหนี้ต่อลูกหนี้สำหรับหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการและเป็นหนี้ที่บังคับให้ลูกหนี้ชำระเงินหรือเป็นการบอกเลิกสัญญา เนื่องจากผิดนัดชำระเงิน อีกทั้งยังเป็นการระงับหรือห้ามการบังคับคดีของเจ้าหนี้ต่อสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ ในส่วนของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย ที่กำหนดการหยุดพักการชำระหนี้ชั่วคราว (Automatic Stay) ไว้ในมาตรา 90/12 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ก็มีผลบังคับทันทีนับแต่วันที่ศาลรับคำร้องขอ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำขอโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม

ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ รวมทั้งของประเทศไทย ได้มีการกำหนดการหยุดพักการชำระหนี้ชั่วคราวไว้ เพื่อสงวนและรักษาทรัพย์สินของลูกหนี้เอาไว้ เพื่อให้ลูกหนี้ยังคงสามารถใช้ในการประกอบธุรกิจได้ต่อไป อันมีลักษณะสามารถก้าวล่วงกฎหมายอื่นได้ โดยเฉพาะกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ห้ามฟ้องร้องหรือบังคับคดีกับลูกหนี้ เมื่อเป็นเช่นนั้นก็สามารถที่จะกล่าวล่วงกฎหมายสหกรณ์ก็ย่อมกระทำได้ โดยเมื่อลูกหนี้เป็นสหกรณ์ ได้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว การดำเนินการต่างๆ ของลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 จะต้องหยุดลง (Automatic Stay) ตามห้วงเวลาของการฟื้นฟูกิจการ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการดำเนินการงานตามแผนฟื้นฟูเป็นไปด้วยความสงบราบรื่น มีเอกภาพในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการ อันนำไปสู่ผลสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 90/12 วรรคท้าย ว่า “กรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ เมื่อศาลเห็นชอบด้วยแผนและแต่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ให้หยุดการดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ ตามที่ศาลเห็นสมควร” เพื่อให้มีสภาวะการพักการปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะชั่วคราว