

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหานี้สินของบุคคลถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติ หากบุคคลใดไม่สามารถบริหารหนี้สินของตนได้ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็อาจถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย เมื่อศาลพิพากษาให้ล้มละลายก็จะเสียสิทธิหลายประการ โดยเฉพาะสิทธิในการประกอบอาชีพราชการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ทั้งนี้เพราะด้วยเหตุผลของค่าน้ำเชื่อถือของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีกฎหมายบัญญัติคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นราชการว่าต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย นอกจากไม่ได้เป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการชำระหนี้จากข้าราชการแล้ว ยังทำให้ข้าราชการผู้นั้นขาดรายได้ที่จะนำไปชำระหนี้และดำรงชีพของตนเองและครอบครัว อันทำให้ตกเป็นภาระของสังคมต่อไป หากจะกำหนดให้บุคคลล้มละลายสามารถรับราชการต่อไปนั้นก็จะต้องปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งรวมถึงการแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34(6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของรัฐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

ด้วยเหตุดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้มีผลใช้บังคับเป็นเวลานาน จึงควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดจำนวนหนี้ที่ให้เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องลูกหนี้ตามมาตรา 9(2) ที่กำหนดจำนวนหนี้ในการฟ้องคดีล้มละลายสำหรับบุคคลธรรมดาว่า ต้องเป็นหนี้

จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท และนิติบุคคลต้องเป็นหนี้ไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท ซึ่งการกำหนดจำนวนหนี้ที่เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ในจำนวนที่สูงมาก อาจทำให้ลูกหนี้ก่อภาระหนี้สูงกว่าความสามารถในการชำระหนี้จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ และหากเป็นหนี้การกู้เงินจากสถาบันการเงิน อาจมีผลให้จำนวนลูกหนี้คือยคุณภาพมีจำนวนสูงขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของสถาบันการเงิน และลูกหนี้ที่สุจริตแต่ประกอบธุรกิจผิดพลาดมีโอกาสดับมาประกอบกิจการใหม่ได้ช้าลง อย่างไรก็ตาม หากกำหนดจำนวนหนี้ที่เจ้าหนี้สามารถฟ้องร้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ในจำนวนที่ต่ำเกินไป อาจทำให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิฟ้องล้มละลายลูกหนี้มากขึ้น อันจะส่งผลต่อการจัดการทรัพย์สินและการประกอบอาชีพของลูกหนี้ได้ นอกจากนี้ลูกหนี้ อาจอาศัยช่องว่างของกฎหมายก่อภาระหนี้หลายแห่ง แต่ละแห่งมีจำนวนไม่เกิน 1 ล้านบาท ทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงิน การเพิ่มจำนวนหนี้ที่สูงขึ้นจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเสียวินัยทางการเงิน โดยในต่างประเทศ บางประเทศเห็นว่าหากกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ไว้สูงอาจเกิดปัญหา ลูกหนี้ในการปลดจากการล้มละลาย จึงกำหนดจำนวนหนี้ในคดีล้มละลายไม่สูงมากนัก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดจำนวนหนี้ไว้ที่ 10,000 ดอลลาร์ ประเทศอังกฤษ กำหนดจำนวนหนี้ไว้ที่ 800-1,000 ปอนด์ ประเทศมาเลเซีย กำหนดไว้ที่ 10,000 ริงกิต ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี เห็นว่าไม่ควรคำนึงถึงจำนวนหนี้ แต่ควรพิจารณาถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ที่จะนำมาแบ่งชำระแก่เจ้าหนี้ โดยจะกำหนดจำนวนทรัพย์สินไว้ หากลูกหนี้มีทรัพย์สินไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดจะเป็นเหตุฟ้องคดีล้มละลายได้¹

กฎหมายล้มละลายจำกัดสิทธิในการจัดการทรัพย์สินและทำให้บุคคลล้มละลายเสียสิทธิหลายประการ เช่น เมื่อข้าราชการถูกพิพากษาให้ล้มละลายจะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายเพราะขาดคุณสมบัติ ทำให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่สามารถทำงานต่อไปได้ หากลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการยังสามารถทำงานอยู่ต่อไป เจ้าหนี้ก็มีสิทธิได้รับชำระหนี้ได้เช่นกัน การพ้นจากตำแหน่งราชการดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ อีกทั้งการเสนอแผนชำระหนี้ก่อนล้มละลายยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการที่ทำให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่สามารถใช้กระบวนการประนอมหนี้ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การประนอมหนี้ก่อนล้มละลายที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กำหนดเงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องอยู่ในสถานะที่ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก่อน แล้วจึงจะสามารถยื่นคำขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลายได้ ส่งผลให้สิทธิของลูกหนี้ที่จะได้รับจากระบบราชการต้องเสียไปก่อนมีการยื่นคำขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย เช่น ขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการ หรือขาดความเชื่อถือในด้านการเงินอื่นๆ หรือแม้กระทั่งขาดความเชื่อมั่นทางสังคม ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการวางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ลูกหนี้สามารถ

¹ ร้อย พ.ร.บ. ล้มละลายต่อลมหายใจลูกหนี้. (2554, 15 พฤษภาคม). กรุงเทพมหานคร. หน้า 5.

ประนอมหนี้ได้ก่อนที่ศาลจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยยื่นคำขอต่อศาลขอให้เริ่มกระบวนการประนอมหนี้ก่อนการพิจารณาคดีล้มละลาย ซึ่งในการยื่นคำร้องลูกหนี้ก็ต้องแสดงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และหนี้สินอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นการลดภาระการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้น หากมีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในเรื่องหลักเกณฑ์การขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลายดังกล่าว ย่อมส่งผลดีต่อลูกหนี้ บรรดาเจ้าหนี้ ตลอดจนเจ้าพนักงาน หรือหน่วยงานทางราชการทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาข้อกฎหมาย กรณีชำระหนี้ถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นปัญหากฎหมายล้มละลายเป็นโทษต่อลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ ปัญหาเกี่ยวกับการขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ ตลอดจนผลกระทบของบุคคลล้มละลายกรณีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการในคดีล้มละลายสามารถชำระหนี้ได้ โดยไม่ถูกบีบบังคับจากเจ้าหนี้อย่างไม่เป็นธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบอาชีพรับราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลายของไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมาย กรณีชำระหนี้ถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นปัญหาการเสีสิทธิที่ได้จากระบบราชการ จำนวนหนี้ในการฟ้องเป็นคดีล้มละลาย ตลอดจนการเสนอแผนชำระหนี้ต่อศาล
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพของข้าราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติล้มละลายมีการประกาศใช้มานาน จึงควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของปัญหาข้าราชการที่ถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นการเสีสิทธิที่ได้จากระบบราชการ จำนวนหนี้ในการฟ้องเป็นคดีล้มละลาย ตลอดจนการเสนอแผนชำระหนี้ต่อศาลโดยไม่ผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้ จึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหนี้สามารถได้รับชำระหนี้ได้มากขึ้น และลูกหนี้เป็น

ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ศึกษาถึงปัญหาของข้าราชการที่ถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นปัญหาการเสียสิทธิที่ได้จากระบบราชการ จำนวนหนี้ในการฟ้องเป็นคดีล้มละลาย ตลอดจนการเสนอแผนชำระหนี้ต่อศาลโดยไม่ผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของการพัฒนากฎหมาย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของข้าราชการในกรณีถูกฟ้องล้มละลาย โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย เอกสาร ผลงานทางวิชาการ ตำบทยกกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาหรือคำสั่งศาล วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุป ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบอาชีพรับราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลายของไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมาย กรณีข้าราชการถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นการเสียสิทธิที่ได้จากระบบราชการ จำนวนหนี้ในการฟ้องเป็นคดีล้มละลาย ตลอดจนการเสนอแผนชำระหนี้ต่อศาล
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิการประกอบอาชีพของข้าราชการ ให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปและเจ้าหนี้ก็สามารถที่จะได้รับการชำระหนี้ต่อไป