

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายล้มละลาย ศึกษากรณี ข้าราชการถูกฟ้องล้มละลาย

สืบเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายของไทย กำหนดให้บุคคลที่ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ต้องห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ด้วยเหตุผลของความน่าเชื่อถือของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการสร้างภาระหนี้สินผูกพันตนเองจนเกินความสามารถในการชำระหนี้ตามความจริง และเพื่อไม่ให้เป็นการไปสู่การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันก็ยังมีข้าราชการจำนวนมากที่ถูกฟ้องในคดีล้มละลาย ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อประเทศชาติ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย กรณีข้าราชการถูกฟ้องล้มละลาย ในประเด็นปัญหา ดังนี้

#### 4.1 ปัญหากฎหมายล้มละลายเป็นโทษต่อลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ

##### 4.1.1 ปัญหาโครงสร้างและบทบัญญัติของกฎหมายล้มละลาย

โครงสร้างและบทบัญญัติส่วนใหญ่ของกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน มุ่งให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บรรดาเจ้าหนี้มากกว่าการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ โดยเจ้าหนี้สามารถนำหนี้ที่เกิดจากการดำรงชีพ หรือสินเชื่อจากการอุปโภคบริโภคมาฟ้องลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในวงการค้าพาณิชย์หรือไม่ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นโทษต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 9(2) บัญญัติว่า “ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็น โจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท...” ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติของกฎหมายล้มละลาย มาตราดังกล่าวมีขอบเขตการใช้บังคับกว้างเกินความจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใด ทั้งนี้เป็นการกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถฟ้องลูกหนี้ทั่วไปหรือลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการให้ล้มละลายได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าลูกหนี้ นั้นจะเป็น

ข้าราชการ ลูกจ้าง เกษตรกร หรือผู้ใช้แรงงาน หรือเกิดจากหนี้ประเภทใด พิจารณาเพียงแต่จำนวนหนี้สินที่ฟ้องต้องกำหนดจำนวนได้แน่นอนและมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์การฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลายโดยไม่จำกัดประเภทของหนี้สินอาจทำให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่สามารถชำระหนี้ได้ มีโอกาสถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายได้ค่อนข้างสูง เนื่องจากสถาบันการเงินได้มีการเปิดช่องทางให้ทำนิติกรรมทั้งด้านการกู้ยืม หรือ บัตรเครดิต ซึ่งการกู้ยืมเงิน หรือการใช้บัตรเครดิต จากสถาบันการเงินมีวงเงินที่สูง เมื่อนำมารวมกับดอกเบี้ยผิดนัดซึ่งค้างชำระเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีจำนวนหนี้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถฟ้องให้ล้มละลายได้ เจ้าหนี้จึงนำหนี้ที่บุคคลเหล่านั้นที่ได้ก่อขึ้นเพื่อดำรงชีพหรือสินเชื่อจากการอุปโภคบริโภค เช่น หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อบ้านหรือซื้อรถยนต์ กู้เงินเพื่อการศึกษา หนี้ตามสัญญาค้ำประกันเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ หรือค้ำประกันญาติพี่น้องในการทำงาน หรือตามสัญญาประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา ซึ่งโดยสภาพจะไม่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าใดๆ ที่จะนำมาฟ้องลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการให้เป็นบุคคลล้มละลาย อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ตัวอย่าง ข้าราชการรายหนึ่งเดิมรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ในการที่ถูกอธิบดีกรมต้นสังกัด มีคำสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุมีลักษณะต้องห้ามที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 36 ข(6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการรายนี้อุทธรณ์ว่าถูกให้ออกจากราชการเนื่องจากศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย สาเหตุเพราะไปค้ำประกันเงินกู้ให้พี่เขย ซึ่งได้ขอร้องให้ใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับมรดกจากบิดามารดาเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันการกู้ยืมจากธนาคาร โดยผู้อุทธรณ์ไม่ทราบจำนวนเงินที่ทำสัญญากู้ยืม ต่อมาพี่เขยไม่ชำระหนี้และดอกเบี้ย ทำให้หนี้สินเพิ่มจนไม่สามารถชำระคืนได้ ธนาคารเจ้าหนี้จึงได้ฟ้องต่อศาลล้มละลายกลางให้พี่เขยเป็นบุคคลล้มละลาย ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันจึงต้องตกเป็นจำเลย และธนาคารไม่รับการประนอมหนี้จึงต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายไปด้วย ทั้งนี้ผู้อุทธรณ์มีคำขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม ก.พ.ค. ได้ตรวจพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งของอธิบดีว่าเป็นคำสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด แต่กลับรับว่า ถูกศาลล้มละลายกลางพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งเป็นการยอมรับว่าผู้อุทธรณ์มีลักษณะต้องห้าม เป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 36 ข(6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คำอุทธรณ์จึงขาดสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27(3) แม้จะระบุว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้เป็น

ต้นเหตุแห่งการถูกพิพากษาให้ล้มละลาย แต่ก็ไม่มีข้อคัดค้านคำสั่งของคู่กรณีในอุทธรณ์ที่ส่งให้ออกจากราชการ โดยเป็นเพียงข้ออ้างที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ก.พ.ค. ไม่มีอำนาจจะวินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์สมควรเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่ กรณีนี้จึงเป็นเรื่องอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. ที่จะพิจารณาวินิจฉัย และเป็นกรณีที่ไม้อาจแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขอุทธรณ์ให้ถูกต้องได้ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 32 กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออ้างในอุทธรณ์ เพราะว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นไร ก็ไม่มีเหตุที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของคู่กรณีในอุทธรณ์ตามคำขอของผู้อุทธรณ์ได้ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์<sup>1</sup>

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ข้าราชการถูกฟ้องให้ล้มละลาย ถือเป็นโทษกับข้าราชการผู้นั้นเป็นอย่างมาก เพราะถือเป็นเหตุตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 36 โดยให้ออกจากราชการด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 9(2) หากตีความหนึ่งก็นำมารวมกันแล้วย่อมพิจารณาเพียงจำนวนเงินเท่านั้น จึงไม่มีความเป็นธรรมกับลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ

#### 4.1.2 ปัญหาการลดหนี้เสียของบริษัทเงินทุน

เจ้าหน้าที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายล้มละลายฟ้องลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ เพื่อประโยชน์ในการลดหนี้เสียของเจ้าหน้าที่ โดยการจำหน่ายหนี้สูญทางภาษีอากร ตามมาตรา 65 ทวิ (9) แห่งประมวลกฎหมายรัชฎาการ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 186 พุทธศักราช 2534 เป็นเหตุให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการล้มละลายเป็นจำนวนมาก โดยเดิมสภาพเศรษฐกิจของไทยอยู่ในสภาพฟื้นฟู หรือที่เรียกว่าเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ ประชาชนมีเงินจับจ่ายใช้สอย ใช้จ่ายกันแบบฟุ้งเฟ้อ และได้ก่อหนี้อันเกิดมาจากการซื้อบ้าน รถยนต์และใช้บัตรเครดิต ต่อมาเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและรัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ทำให้บริษัทเงินทุน บริษัทเอกชนทั่วไปต้องประสบปัญหาการขาดทุนและได้ทำการลดต้นทุนด้วยการลดจำนวนพนักงาน ลดเงินเดือน เลิกจ้าง หรือปิดกิจการ อันส่งผลให้มีคนตกงานเป็นจำนวนมาก ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ ทำให้เกิดปัญหาหนี้เสียทั้งในภาคสถาบัน การเงิน เอกชน และผลจากการที่มีหนี้เสียจำนวนมาก ก่อให้เกิดนโยบายลดหนี้เสียของบริษัทเงินทุน และธนาคาร โดยการจำหน่ายหนี้เสียซึ่งหนทางหนึ่งในการจำหน่ายที่สูญ คือ การฟ้องคดีล้มละลาย ปราบกฎตามมาตรา 65 ทวิ (9) ที่บัญญัติว่า การจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 186 พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

<sup>1</sup> คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2553. เรื่อง ช่วยด้วยถูกให้ออกจากราชการ เพราะไปค้าเงินกู้ ถูกศาลสั่งเป็นบุคคลล้มละลาย. รวบรวมโดย จรวพร ธรณินทร์ กรรมการ และโฆษก ก.พ.ค..

เงื่อนไขในการจำหน่ายหนี้สูญ จากบัญชีลูกหนี้ ในกรณีหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายที่มีจำนวนเกิน 500,000 บาท ขึ้นไป ดังนี้

(1) ต้องเป็นหนี้จากการประกอบกิจการหรือเนื่องจากการประกอบกิจการหรือหนี้ที่ได้รวมเป็นเงินได้ในการคำนวณกำไรสุทธิ ทั้งนี้ไม่รวมถึงหนี้ที่ผู้เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ หรือ ห้างหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นลูกหนี้ ไม่ว่าหนี้นั้นจะเกิดก่อนหรือในขณะที่ผู้เป็นกรรมการหรือ ห้างหุ้นส่วนผู้จัดการ

(2) ต้องเป็นหนี้ที่ยังไม่ขาดอายุความและมีหลักฐานโดยชัดแจ้งที่จะฟ้องลูกหนี้ได้

(3) ได้ติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ตามสมควรแก่กรณี โดยมีหลักฐานติดตามทวงถามอย่างชัดแจ้งและไม่ได้รับการชำระหนี้ โดยปรากฏว่า

ก. ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย เป็นคนสาบสูญ หรือมีหลักฐานว่า หายสาบสูญไปและไม่มีทรัพย์สินใดจะชำระหนี้ได้

ข. ลูกหนี้เลิกกิจการ และมีหน้าที่ของเจ้าหนี้รายอื่นที่มีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้อยู่ในลำดับก่อนเป็นจำนวนมากกว่าทรัพย์สินของลูกหนี้

(4) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งหรือได้ยื่นข้อเกลี้ยหนี้ในคดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้รายอื่นฟ้องในคดีแพ่งและในกรณีนั้นๆ ได้มีคำสั่งหรือคำสั่งของศาลแล้ว แต่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใดๆ จะชำระหนี้ได้ หรือ

(5) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้ในคดีล้มละลายหรือได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีล้มละลาย และในกรณีนั้นๆ ได้มีการประนอมหนี้กับลูกหนี้โดยมีคำสั่งเห็นชอบด้วยกับการประนอมหนี้ หรือลูกหนี้ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายและได้มีการแบ่งทรัพย์สินของลูกหนี้ครั้งแรกแล้ว

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เจ้าหนี้สามารถจำหน่ายหนี้สูญหรือตัดหนี้ของลูกหนี้ ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ ได้ด้วยการฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายหรือขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย เจ้าหนี้จึงใช้กฎหมายล้มละลายเพื่อเป็นช่องทาง ในการจำหน่ายหนี้สูญของตน โดยไม่คำนึงว่าการใช้กฎหมายล้มละลายบังคับบุคคลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์กับการบังคับชำระหนี้ในลักษณะใด หรือ จะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการหรือไม่ เจ้าหนี้สถาบันการเงินส่วนใหญ่จึงได้อาศัยกระบวนการตามกฎหมายล้มละลาย นำหนี้ที่มีจำนวนหนี้ที่เหลือภายหลังจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินหลักประกันรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทขึ้นไปมาฟ้องลูกหนี้ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการให้ล้มละลาย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพียงเพื่อการนำหนี้ไปจำหน่ายหนี้สูญทางบัญชีของตนเท่านั้น โดยไม่มีเจตนาที่จะบังคับชำระหนี้ และไม่มีเจตนาที่จะดำเนินการสืบหาทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้มาบังคับเพื่อชำระหนี้แต่อย่างใด

### 4.1.3 ปัญหาการข่มขู่บีบบังคับลูกหนี้

ตามหลักกฎหมายล้มละลาย คดีล้มละลายเป็นคดีที่ฟ้องขอให้จัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เพื่อประโยชน์แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย การพิจารณาคดีล้มละลายไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะชี้ขาดหรือพิพากษาบังคับให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์เพียงผู้เดียวซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่ง การนำกฎหมายล้มละลายไปใช้เพื่อการลงโทษลูกหนี้ในทางแพ่งเพื่อการบังคับชำระหนี้ จึงนับว่าเป็นความผิดพลาดเชิงโครงสร้าง ทำให้บุคคลอันเป็นทรัพยากรของประเทศในวัยทำงานจำนวนมากต้องตกอยู่ในภาวะล้มละลาย เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

กรณีหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดเจนว่ามีการใช้กฎหมายล้มละลายเพื่อข่มขู่ บีบบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้คือ ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานของภาครัฐ เพราะเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ เบี้ยหวัด หรือเงินรายได้อื่นใดในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยงานราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้นไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีแพ่งตามมาตรา 286(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในคดีล้มละลายสามารถรวบรวมเงินดังกล่าวไว้ในกองทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อแบ่งให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้ทั้งสิ้น ตามมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ดังนั้น เจ้าหนี้จึงอาศัยเหตุดังกล่าวมาฟ้องลูกหนี้ซึ่งเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานราชการ รวมทั้งผู้ใช้แรงงาน ลูกจ้างในภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจให้เป็นบุคคลล้มละลาย

ตัวอย่าง การฟ้องขอให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการเพียงถูกพิทักษ์ทรัพย์ส่งมอบรถยนต์ที่เช่าซื้อ ออานาจฟ้อง การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้วเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ ห้ามมิให้ลูกหนี้กระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการของตน แต่การฟ้องขอให้จำเลยซึ่งถูกพิทักษ์ทรัพย์ส่งมอบรถยนต์ที่เช่าซื้อซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ เป็นการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินของโจทก์คืนเป็นหนี้ที่มีอาจขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย<sup>2</sup>

## 4.2 ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ

### 4.2.1 สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดได้จะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการ

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2650/2550.

ประกอบอาชีพรับราชการนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่การรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายอัยการก็ตาม ต่างก็มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งถึงการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายดังกล่าว ดังนี้<sup>3</sup>

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติชัดแจ้งใน มาตรา 30(9) ว่า ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และตาม มาตรา 112 ประกอบกับมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องออกจากราชการ แต่ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 7(ข) (6) ว่า ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามคือเป็นบุคคลล้มละลาย และมาตรา 55 ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องออกจากราชการ แต่ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 24(8) มาตรา 25 ประกอบกับมาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเข้ารับราชการเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามัญ และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง รวมทั้งกำหนดให้หากในภายหลัง หากตกเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง

ในสามกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการชัดเจนว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 30(9) และมาตรา 49 บัญญัติได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ว่าต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และหากภายหลังตกเป็นบุคคลล้มละลายก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการชัดเจนว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการรับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 48 ประกอบกับกฎ ก.ต.ร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 ข้อ 2 บัญญัติไว้ชัดแจ้งถึงการห้ามบุคคลล้มละลายเป็นข้าราชการตำรวจ ประกอบกับมาตรา 97 และมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังกำหนดให้ข้าราชการตำรวจที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายต้องพ้นจาก

<sup>3</sup> สุกัญญา ประดิษฐ์วิทยา. (2549). ข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายฯ. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 77-80.

ตำแหน่งด้วย จึงเท่ากับเป็นการชัดเจนว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26(6) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงเท่ากับเป็นการห้ามมิให้บุคคลล้มละลายเข้ามาสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ เนื่องจากการจะเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องปรากฏก่อนว่าบุคคลนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว และในมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้ประธานศาลฎีกาสั่งลงโทษปลดข้าราชการตุลาการผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย จึงเป็นการชัดเจนว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 (7) บัญญัติห้ามมิให้ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติให้ประธาน ก.อ. สั่งลงโทษไล่ออกแก่ข้าราชการอัยการผู้ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย จึงเป็นการชัดเจนว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ

โดยการจะจำกัดสิทธิของบุคคลใดได้นั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนแล้ว ยังจะต้องปรากฏด้วยว่าเป็นการจำกัดสิทธิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการประเภทต่างๆ นั้น จะเห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิในการได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีข้อความยกเว้นให้รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ จึงทำให้เห็นว่าสิทธิของบุคคลในความสัมพันธ์และการที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น รัฐไม่สามารถตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ สิทธิของบุคคลตามมาตรา 30 ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จึงเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ไม่สามารถละเมิดได้<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการเลือกปฏิบัติเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นนั้น สามารถกระทำได้โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>5</sup> แต่ก็จะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าการกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายที่จำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายรับราชการนั้น ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ เพราะบางกรณีอาจถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหากมีประโยชน์มหาชนเข้ามาร่วมด้วย เพราะหากเกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าประโยชน์ใดสำคัญกว่ากัน โดยนำเอาหลักแห่งความได้สัดส่วนเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการเลือกปฏิบัติเช่นนั้นถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือไม่อย่างไร

เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นหลักทั่วไป การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจะทำให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไร้ผล ฉะนั้น ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำภายใต้ “หลักความจำเป็น” ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่เห็นว่าสอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้ โดยที่หลักแห่งความจำเป็นนี้เป็นส่วนประกอบหนึ่งในหลักแห่งความได้สัดส่วน โดยสิทธิในความสัมพันธ์ของบุคคลตามมาตรา 30 นั้น มีสาระสำคัญ คือ ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลทุกคนในสังคมจะได้รับสิทธิและหน้าที่เหมือนกันทุกประการ โดยไม่แตกต่างกัน เพราะแต่ละบุคคลในสังคมต่างก็ย่อมมีภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ต่างกันออกไปตามบทบาทของแต่ละบุคคล ดังนั้น ความสัมพันธ์กันในกฎหมายจึงมีความหมายว่า ในกรณีที่รัฐตรากฎหมายออกมาใช้บังคับจะต้องปรากฏว่าประชาชนจะได้รับผลปฏิบัติเท่าเทียมกัน รัฐจะออกกฎหมายให้บุคคลบางคนได้สิทธิพิเศษใดๆ

<sup>4</sup> มติการกำหนดแบบกฎหมายที่ 1/2547 เรื่อง การอ้างบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). เรื่องการยกเว้นคุณสมบัติเรื่องอายุและคะแนนเฉลี่ยให้กับบุตรของพนักงานหรือบุตรของอดีตพนักงาน กฟผ. ขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่. เอกสารเลขที่ 325/2547.



มิได้ แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกันจึงจะออกกฎหมายให้ผลปฏิบัติที่เท่าเทียมกันได้ รัฐและองค์กรของรัฐจึงต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ถ้ารัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่เหมือนกันก็เท่ากับว่ารัฐได้ปฏิบัติโดยขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ จึงต้องคุ้มครอง “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละชนิด ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า เมื่อตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการไว้ว่าห้ามมิให้บุคคลล้มละลายสมัครเข้ารับราชการ รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้ข้าราชการเมื่อตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานด้วย จึงเป็นการกำหนดจำกัดเฉพาะบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะแก่บุคคลล้มละลาย โดยเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะสถานะของบุคคล จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึง “สาระสำคัญแห่งสิทธิ” หรือ “แก่น” ของสิทธิในความเสมอภาค ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากมาพิจารณาตามทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว โดยหากยึดถือตามทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ กรณีนี้ก็ยังไม่ชัดเจนว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากต้องนำเอาหลักแห่งความได้สัดส่วนมาจับก่อนว่าประโยชน์มหาชนที่จะได้รับกับผลเสียที่จะเกิดแก่ปัจเจกชนสิ่งไหนสำคัญกว่ากัน<sup>6</sup>

#### 4.2.1.1 ความเหมาะสมในการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายประกอบอาชีพรับราชการ

<sup>6</sup> สุกัญญา ประดิษฐ์วิทยา. อ้างแล้ว. หน้า 77-80.

สำหรับหลักสำคัญของความเหมาะสมในการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายประกอบอาชีพรับราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ในการบังคับใช้อำนาจโดยฝ่ายปกครองจะกระทำได้ โดยการเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น นั่นคือการเรียกร้องความเป็นเหตุเป็นผลของมาตรการที่ออกมาบังคับใช้กับความประสงค์ของกฎหมายที่จะให้เกิดขึ้น ดังนั้น หลักความสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นสิ่งเดียวกับสามัญสำนึกนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการเข้ารับราชการนั้นก็เพื่อต้องการให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ราชการดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า แม้บุคคลล้มละลายจะเป็นผู้ที่ถูกศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายก็ตาม แต่ความสามารถของบุคคลล้มละลายก็ยังคงมีอยู่ไม่ได้หมดสิ้นไปด้วย การไปตัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิการราชการในการรับคนที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐก็เป็นได้ การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการได้

แต่ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องพิจารณาด้วยว่าหากปรากฏว่าหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารทรัพย์สิน หรือกิจการ การรับบุคคลล้มละลายเข้าทำงาน อาจทำให้บุคคลภายนอกขาดความเชื่อถือ ไว้วางใจ เนื่องจากสังคมไทยตั้งแต่ในอดีตได้ปลูกฝังความคิดว่าบุคคลล้มละลายเป็นผู้กระทำความผิด การไม่สามารถชำระหนี้ได้เกิดจากการฉ้อโกงหรือหลอกลวง จึงเห็นว่าหากปล่อยให้บุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคมอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะได้อีก ดังนั้น หากตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากสังคมอย่างสูง การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในกฎหมายที่ห้ามบุคคลล้มละลายเข้ารับราชการก็อาจจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมได้

#### 4.2.1.2 ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายประกอบอาชีพรับราชการ

หลักแห่งความจำเป็น คือ การที่ฝ่ายปกครองมีมาตรการหลายมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุจุดประสงค์ของกฎหมายได้ และมาตรการเหล่านั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองจำเป็นที่จะต้องเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดสำหรับการบังคับใช้ต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงสามารถกระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติและจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น ในขั้นนี้จึงต้องพิจารณาก่อนว่าการกำหนดมาตรการป้องกันสังคมจากบุคคลล้มละลาย โดยการจำกัดสิทธิ

ไม่ให้เข้ารับราชการนั้นเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลล้มละลายน้อยที่สุดหรือไม่ หรือยังคงมีมาตรการอื่นที่สามารถทำให้บรรลุดัตถประสงค์ได้เช่นเดียวกันหรือไม่<sup>7</sup>

เหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และบทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว กำหนดห้ามบุคคลล้มละลายรับราชการ เนื่องจากต้องการได้คนที่ซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความสามารถเพียงพอ มีความประพฤติดีมารับใช้ราชการ การให้บุคคลล้มละลายเข้ารับราชการได้อาจเกิดข้อครหาจากสังคม และอาจก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในตัวข้าราชการ และภาคราชการซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารบ้านเมืองโดยรวม การจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายดังกล่าว จึงเป็นการกั้นไม่ให้บุคคลล้มละลายกลับเข้าสู่สังคม เพื่อเป็นการป้องกันประโยชน์สาธารณะโดยรวม โดยเฉพาะในกรณีที่จะให้บุคคลล้มละลายรับราชการในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งต้องมีการบริหารงานองค์กรโดยรวมจะเหมาะสมหรือไม่ และจะมีความสง่างามหรือไม่ หากข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นผู้บริหารตกเป็นบุคคลล้มละลายประชาชนอาจรู้สึกไม่มั่นใจ และไม่ไว้วางใจในการดำเนินกิจการของทางภาคราชการ ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ต่อไป ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า การจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ภาครัฐนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ถึงขนาดที่กำหนดห้ามบุคคลล้มละลายทุกประเภท โดยไม่แยกแยะว่าบุคคลล้มละลายนั้นตกเป็นบุคคลล้มละลายโดยสุจริตหรือทุจริตอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แม้ในอดีตจะมองว่าบุคคลล้มละลายเป็นอาชญากร เป็นผู้กระทำความผิด เนื่องจากเห็นว่าการที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายเพราะเกิดจากการฉ้อโกง เมื่อบุคคลล้มละลายได้ใช้หนี้เสร็จสิ้นไปแล้ว ก็ยังคงต้องมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายอยู่ เพื่อให้สังคมสามารถแยกความแตกต่างจากบุคคลทั่วไปได้ และเพื่อเป็นการกั้นไม่ให้บุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคม อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้อีก แต่ในปัจจุบันแม้บุคคลล้มละลายยังคงได้รับการมองจากสังคมในทางลบ เพราะเหตุที่สังคมได้สร้างตราบาปให้กับบุคคลล้มละลายโดยการกำหนดให้มีสถานะล้มละลายไว้ก็ตาม แต่ความเป็นจริงบุคคลล้มละลายในปัจจุบันโดยมากมิใช่ผู้ล้มละลายที่เกิดจากการทุจริต แต่อาจเกิดเพราะประสบโชคไม่ดี เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การลดค่าเงิน ก็เป็นไปได้ กฎหมายในปัจจุบันจึงได้เปลี่ยนแนวความคิดและกำหนดมาตรการที่จะทำให้บุคคลล้มละลายพ้นจากสถานะความเป็นบุคคลล้มละลายได้อย่างรวดเร็วขึ้น

ดังนั้น เมื่อในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าบุคคลล้มละลายอาจเกิดเพราะเหตุโชคไม่ดี มิใช่เพราะความฉ้อโกง ฉะนั้น ความจำเป็นของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำต้องจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายไม่ให้เข้ารับราชการเช่นเดียวกับในอดีตอาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เพราะหากต้องการจำกัดบุคคลล้มละลายไม่ให้เข้ารับราชการเพราะเกรงจะเป็นที่ครหาของสังคม ทำให้สังคมเกิดความ

<sup>7</sup> ศักัญญา ประดิษฐ์วิทยา. อ้างแล้ว. หน้า 81.

ไม่ไว้วางใจ ก็อาจกำหนดในลักษณะจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายเฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลล้มละลาย โดยทุจริต เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 37(7) และ มาตรา 60 บัญญัติไว้ก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดห้ามมิให้บุคคลล้มละลายทั้งหมดไม่ว่าจะเป็น บุคคลล้มละลายโดยทุจริตหรือไม่เข้ารับราชการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ตามหลักแห่งความจำเป็นนี้รัฐ สามารถออกมาตรการที่กระทบสิทธิของบุคคลล้มละลายที่น้อยกว่านี้ได้ และยังสามารถปกป้องสังคม และความไว้วางใจจากสังคมต่อการดำเนินการภาครัฐได้ โดยกำหนดแยกประเภทบุคคลล้มละลาย ที่สุจริตออกจากกันและจำกัดสิทธิเฉพาะบุคคลล้มละลายที่ทุจริต

#### 4.2.2 กรณีการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการ

ตามที่ได้ศึกษาค้นคว้าโดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ซึ่งล้วนแต่เป็นการ วางระเบียบข้าราชการในสมัยแรกๆ โดยเมื่อพิจารณาจากตัวเนื้อหาในพระราชบัญญัติแล้ว จะพบว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ห้ามมิ ให้เข้าสู่ระบบราชการ และจำกัดให้หากเมื่อใดก็ตามตกเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องออกจากราชการ จึงยิ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นว่าแนวความคิดของบุคคลในสมัยก่อนนั้นเห็นว่าการที่บุคคลมีหนี้สิน ล้นพ้นตัวเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นความผิด เป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ และเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง อย่างมาก จึงกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มีพฤติกรรมดังกล่าวเข้ามาสู่ในวงราชการซึ่งต้องการบุคคลที่มีความ เชื่อถือ มีเกียรติยศศักดิ์ศรี และมีความรู้ความสามารถ เพื่อรับใช้แผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากคำ ปรรากในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ซึ่งเป็น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นฉบับแรก ที่ว่า “โดยที่มีพระราช ประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และ ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่าย ข้าราชการก็ให้ได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะอาดพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”<sup>8</sup> และหมาย เหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ที่ว่า “โดยที่พนักงานอัยการมี ตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการอำนวย ความยุติธรรมแก่ประชาชนไว้มากหลาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้และ ความสามารถอย่างเดียวกันกับข้าราชการตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับงานของตุลาการ จึงสมควรกำหนด

<sup>8</sup> คำปรารภในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471.

ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับแก่พนักงานอัยการ  
ทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริมระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น”<sup>9</sup>

แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป เมื่อภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเริ่ม  
เปลี่ยนไป มีการซับซ้อนมากขึ้น คนที่มีหนี้สินอาจมิได้เกิดจากการฉ้อโกง หรือประพฤติดุร้าย  
การตกเป็นบุคคลล้มละลายอาจเกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่น เป็นผู้ค้าประกัน หรือประสบอุบัติเหตุ  
ที่ไม่คาดฝัน ต้องรับผิดชอบหนี้สินที่เกิดขึ้น หรือประกอบธุรกิจด้วยความสุจริต แต่ประสบโชคไม่ดี  
ทำให้สูญเสียบรรยากาศจนถึงขั้นล้มละลาย การที่ยังคงจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีหนี้สินล้มละลาย และ  
บุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการดังเช่นในสมัยก่อนเริ่มไม่มีความเหมาะสม ประกอบกับหลัก  
แห่งความเสมอภาคในการเข้ารับราชการนั้น ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิในการเข้ารับราชการเท่า  
เทียมกัน ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่งรัฐจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ การเลือก  
ปฏิบัติในการให้เข้ารับราชการทำได้เพียงอย่างเดียวคือกำหนดคุณสมบัติในเรื่องความสามารถ เช่น  
การให้สอบแข่งขัน และโดยหลักในการรับบุคคลเข้าทำงานแล้ว รัฐย่อมจะต้องการบุคคลที่มีความรู้  
ความสามารถ แต่การที่ไปปิดกั้นบุคคลล้มละลายมิให้แม้แต่สมัครเข้ามาสอบแข่งขัน ถือเป็นการ  
เลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วน เพราะเป็นการปิดกั้น  
สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเป็นการปกป้องประโยชน์สาธารณะเกินกว่าเหตุ เพราะการ  
ล้มละลายมิได้เกี่ยวกับความสามารถในการทำงานของบุคคล และเมื่อนำประโยชน์สาธารณะมา  
เปรียบเทียบแล้ว ผลที่ได้รับในการป้องกันสังคมกับผลเสียทำบุคคลล้มละลายได้รับมิได้คุ้มค่างัน  
เนื่องจากดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการล้มละลายในปัจจุบันมิได้เหมือนกับในอดีตที่ถือว่าการ  
ล้มละลายเป็นความผิด หากบุคคลล้มละลายโดยสุจริตมิได้ทำความผิดแต่อย่างใด กลับต้องมาถูก  
จำกัดสิทธิจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม<sup>10</sup>

ดังนั้น ในกรณีการกำหนดจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการเข้ารับราชการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า  
ไม่มีความเหมาะสม เพราะทุกคนควรจะได้มีสิทธิแข่งขันเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสมอภาคกันในการเข้า  
ทำงานกับราชการ รัฐจะจำกัดสิทธิได้ก็แต่เฉพาะในเรื่องความสามารถของบุคคลเท่านั้น แต่อย่างไร  
ก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่าการที่สังคมสร้างตราใบให้กับบุคคลล้มละลายมาตั้งแต่ในอดีตนั้น ตราใบนี้  
ติดกับความรู้สึกรังเกียจของสังคมทั่วไปมาช้านาน การจะให้ยอมรับบุคคลล้มละลายมาเป็นผู้บริหาร  
ระดับสูงในองค์กรของรัฐที่ต้องการอาศัยความไว้วางใจ อาศัยความเชื่อถืออย่างมาก อาจก่อให้เกิด  
ความไม่เหมาะสม และอาจเกิดข้อครหาต่างๆ ดังนั้น การจะให้บุคคลล้มละลายเข้ามาสู่การทำงาน  
ในตำแหน่งใดได้บ้าง อาจต้องพิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป ซึ่งการจำกัดว่าจะไม่ให้บุคคลล้มละลาย

<sup>9</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503.

<sup>10</sup> ศักดิ์ญา ประดิษฐ์วิชา. อ้างแล้ว. หน้า 84-85.

เข้ามาสู่ภาคราชการใดตำแหน่งใด จะต้องนำหลักแห่งความได้สัดส่วนมาจับว่าการจำกัดสิทธินั้นสามารถทำได้ตามหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือไม่

#### 4.2.3 กรณีการจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายให้ต้องออกจากราชการ

สำหรับกรณีการจำกัดสิทธิโดยกำหนดให้เมื่อตกเป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อใดก็ตามต้องออกจากราชการนั้น ไม่มีความยืดหยุ่น เพราะการตกเป็นบุคคลล้มละลายไม่ได้เกี่ยวกับความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลล้มละลายกระทำอยู่ การให้บุคคลล้มละลายพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงาน แทนที่จะสามารถนำเงินที่ได้จากการรับราชการนั้นมาใช้ช่วยในการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งเป็นการเสียบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถไปโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะในกรณีที่เข้าราชการมานาน มีการสั่งสมความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน ทำให้สามารถนำความรู้และประสบการณ์มาใช้กับการทำงานในภาครัฐได้เป็นอย่างดี การจำกัดสิทธิให้บุคคลล้มละลายต้องออกจากราชการกลับทำให้รัฐต้องเสียบุคคลดังกล่าวไป โดยเฉพาะในกรณีที่การล้มละลายเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย มิได้เกิดจากฉ้อโกง หลอกลวง การกำหนดให้ต้องออกจากราชการยังเป็นการซ้ำเติมบุคคลล้มละลายผู้สุจริต ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายที่ต้องการให้บุคคลล้มละลายสามารถเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้และบทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะสถานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>11</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อบุคคลเข้ามาประกอบอาชีพรับราชการแล้ว ซึ่งเป็นการทำงานประจำเต็มเวลา จึงมิได้เปิดโอกาสให้ประกอบธุรกิจ ความเสี่ยงในการที่จะตกเป็นบุคคลล้มละลาย ภายหลังจากที่ได้เข้ารับราชการแล้วจึงมีน้อย ดังนั้น หากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายคงจะต้องไปพิจารณาถึงสาเหตุแห่งการตกเป็นบุคคลล้มละลายด้วยว่าเกิดจากสาเหตุใด ซึ่งก็จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนลูกหนี้ของกฎหมายล้มละลายว่าการเป็นหนี้หนี้เกิดขึ้นโดยสุจริตหรือทุจริต เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการลงโทษบุคคลล้มละลายทุจริตต่อไป ดังนั้น หากจะกำหนดข้อจำกัดให้บุคคลที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายต้องออกจากราชการก็ ควรกำหนดเฉพาะให้บุคคลล้มละลายทุจริตเท่านั้นที่ต้องออกจากราชการ เพราะไม่มีความเหมาะสมที่จะอยู่ในราชการต่อไป เพราะเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบราชการ และเป็นการเสี่ยงต่อความรู้สึกเชื่อถือของประชาชน

โดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า การจำกัดสิทธิบุคคลล้มละลายในการประกอบอาชีพรับราชการนั้น ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งข้าราชการตุลาการนั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักแห่งกฎหมาย

<sup>11</sup> สุกัญญา ประดิษฐ์วิทยา. อ้างแล้ว. หน้า 88.

เพราะไม่มีเหตุผลหนักแน่นเพียงพอที่จะรับประกันได้ว่าเมื่อตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้วจะไม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวได้ และจะไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากสังคม เพราะแนวคิดเกี่ยวกับบุคคลล้มละลายเริ่มแปรเปลี่ยนไป และที่สำคัญเป็นการกระทบถึงสิทธิของบุคคลล้มละลายที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ด้วย ว่าการกำหนดข้อจำกัดสิทธิในกฎหมายดังกล่าวอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลล้มละลาย เพราะสถานะทางเศรษฐกิจ

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ

ตามที่ได้ศึกษามาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการยื่นขอประนอมหนี้ การดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ ดังนี้

#### 4.3.1 กรณีกำหนดสถานะของลูกหนี้ต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด

เมื่อศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการเด็ดขาดแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องออกกฎหมายเรียกลูกหนี้ให้มาให้ความเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ พร้อมทั้งแจ้งคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการทราบ ซึ่งเมื่อลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้รับหมายเรียกและหมายแจ้งแล้ว ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะต้องมาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินพร้อมกับยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ตามแบบพิมพ์ที่กรมบังคับคดีกระทรวงยุติธรรมกำหนด ในกรณีดังกล่าว หากลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่มาพบเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพื่อการสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบ ถือว่าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจงใจขัดขึ้นหมายเรียกของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจดำเนินการขอให้ศาลออกหมายจับลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมาขังไว้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ไว้จนกว่าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะได้ปฏิบัติตามหมายเรียกของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ได้ กรณีที่ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องสอบถามลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการด้วยว่าประสงค์จะยื่นคำขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลายตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 หรือไม่ด้วย หากลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะยื่นประสงค์คำขอก็ให้ยื่นภายในเจ็ดวันนับแต่วันยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินหรือภายในเวลาที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนดให้ เมื่อลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการยื่นคำขอประนอมหนี้ต่อเจ้าพนักงาน

พิทักษ์ทรัพย์แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในคำขอ ประenomหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีหน้าที่จะต้องดำเนินการนัด ประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกเพื่อลงมติว่าจะยอมรับคำขอประenomหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการหรือไม่ ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มติของที่ประชุมเจ้าหนี้ที่ จะยอมรับคำขอประenomหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการนั้นจะต้องเป็นมติพิเศษ กล่าวคือจะต้อง เป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้สามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ที่ได้ยื่น คำขอรับชำระหนี้ซึ่งได้ประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน ในที่ประชุม เจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมติพิเศษนั้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

ดังนั้น ในการยื่นขอประenomหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจึงมีประเด็นปัญหาที่จะต้อง ศึกษาว่าการออกเสียงลงคะแนนของเจ้าหนี้หนี้ ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการสามารถต่อรองการชำระหนี้ กับบรรดาเจ้าหนี้อย่างไรและลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้รับผลกระทบประการใดบ้างจากผลของ คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาล

โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 45 และ ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีล้มละลายและการชำระบัญชี พุทธศักราช 2520 ข้อ 16 กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็น ข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นคำขอประenomหนี้ก่อนล้มละลายนั้นจะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน หรือภายในเวลา ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนดให้ หากลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่ยื่นคำขอประenomหนี้ด้วยเหตุใดๆ แม้ถึงว่าจะพ้นกำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แล้วก็ตาม แต่หากที่ประชุมเจ้าหนี้ยังไม่ได้พิจารณาลงมติในการประชุมเจ้าหนี้ ครั้งแรกและศาลยังไม่ได้พิพากษาให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการล้มละลายตามมาตรา 61 แห่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการยังคงมีสิทธิที่จะยื่นคำขอ ประenomหนี้ก่อนล้มละลายได้เว้นแต่ที่ประชุมเจ้าหนี้จะได้ลงมติในการประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกตาม มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แล้ว ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะยื่นคำขอ ประenomหนี้ได้อีกก็ต่อเมื่อศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้วตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เนื่องจากพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอประenomหนี้ตามมาตรา 45 แห่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แล้ว

ตัวอย่าง คำแก้อุทธรณ์ของจำเลยมีว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องคดีนี้ในระหว่างการประenom ก่อนล้มละลายหรือไม่ เห็นว่าในการขอประenomหนี้ก่อนล้มละลายนั้น ตามพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 45 วรรคสอง กำหนดว่าลูกหนี้จะต้องทำคำขอ โดยแสดงข้อความแห่ง



การประนอมหนี้หรือวิธีจัดการหรือทรัพย์สินซึ่งหมายถึงว่าในระหว่างการประนอมหนี้ ลูกหนี้จะเป็นผู้จัดการหรือทรัพย์สินเองหรือจะให้ตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้จัดการแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 หากให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดการทรัพย์สินหรือกิจการของลูกหนี้เพื่อจัดการชำระหนี้แล้วก็ต้องถือว่าลูกหนี้ยังคงถูกพิทักษ์ทรัพย์อยู่ไม่มีอำนาจจัดการทรัพย์สินหรือกิจการของตนเองเช่นเดิมต่อไป แต่ถ้าการประนอมหนี้ที่ศาลเห็นชอบด้วยแล้วนั้น ไม่ปรากฏว่าได้ตั้งบุคคลอื่นหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้จัดการทรัพย์สินหรือกิจการแทนลูกหนี้ ต้องถือว่าคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์นั้นเป็นอันยกเลิกไปในตัวและลูกหนี้กลับเป็นผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินหรือกิจการของตนขึ้นตามเดิมดังจะเห็นได้ตามข้อความในตอนท้ายของมาตรา 60 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติเรื่องที่ว่าศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกการประนอมหนี้และพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายไว้ว่า ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โฆษณาคำพิพากษาและแจ้งกำหนดเวลาให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเสนอคำขอรับชำระหนี้ที่ลูกหนี้ได้กระทำขึ้นระหว่างวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้ถึงวันที่ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย แสดงให้เห็นว่าเมื่อศาลเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้และลูกหนี้ไม่ถูกจำกัดอำนาจตามมาตรา 58 แล้ว ลูกหนี้อย่อมมีอำนาจจัดการทรัพย์สินหรือกิจการของตนเองได้ต่อไป กฎหมายจึงยอมให้เจ้าหนี้ขอรับชำระหนี้ที่ลูกหนี้ได้ก่อให้เกิดขึ้นในระหว่างการประนอมหนี้ได้ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องคดีนี้ คำแก้อุทธรณ์ของจำเลยฟังไม่ขึ้น<sup>12</sup>

ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้วถือว่าเป็นการเริ่มต้นของคดีล้มละลายซึ่งศาลจะยังไม่ได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายในทันทีซึ่งกรณีดังกล่าว ทำให้ลูกหนี้ที่รับราชการยังไม่ขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการ และยังคงรับราชการต่อไปได้จนกว่าศาลจะพิพากษาให้ล้มละลาย และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ไม่ว่าจะกรณีพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวหรือเด็ดขาด ศาลจะส่งหมายแจ้งคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบ

ผู้เขียนเห็นว่า เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการประนอมหนี้ตามกฎหมายล้มละลายแท้จริงแล้วต้องการช่วยลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการที่สุจริต โดยสามารถยื่นคำขอประนอมหนี้เพื่อขอทำความตกลงในเรื่องหนี้สินด้วยวิธีขอชำระหนี้แต่บางส่วนหรือโดยวิธีอื่น ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับและศาลเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้แล้วลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะไม่ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่กระบวนการประนอมหนี้ก่อนล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่สามารถใช้กระบวนการประนอมหนี้ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การประนอมหนี้ก่อนล้มละลายที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 กำหนดเงื่อนไข ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการต้องอยู่ในสถานะที่ศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้วจึงจะสามารถยื่นขอประนอมหนี้ก่อนล้มละลายได้ การที่ศาลมีคำสั่ง

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4955/2536.

ดังกล่าวยอมทำให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการหมดอำนาจในการจัดการทรัพย์สินซึ่งจะเกิดผลเสียต่อลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมากเกินไป กล่าวคือถ้าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการยังสามารถประกอบอาชีพอยู่และมีรายได้จากการทำงาน เมื่อมีคำสั่งของศาลในกรณีนี้แล้วอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้ในอนาคต ทั้งนี้ถือว่าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมีโอกาสที่จะตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีเพราะกฎหมายล้มละลายได้กำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการตกเป็นบุคคลล้มละลาย ถ้าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการไม่ใช่สิทธิขอประนอมหนี้ต่อบรรดาเจ้าหนี้หรือเจ้าหนี้ไม่ยอมรับในคำขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการซึ่งทั้งสองกรณีลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะต้องถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายเสียก่อน การใช้สิทธิอื่นๆ เช่น การขอประนอมหนี้ภายหลังล้มละลายหากศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้ อันมีผลเพียงให้มีการยกเลิกการล้มละลาย การกลับมามีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการในภายหลังไม่มีผลดีต่อตัวลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการอย่างแน่นอน เพราะลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้ชื่อว่าเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว การกลับมามีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่ได้ก่อให้เกิดผลดี เพราะเป็นที่แน่นอนว่าไม่มีใครอยากจะติดตัวทำธุรกิจด้วยกับบุคคลที่เคยล้มละลาย

ผู้เขียนเห็นว่า หากวางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการสามารถขอประนอมหนี้ได้ก่อนที่จะถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยอาจทำคำร้องยื่นต่อศาลขอให้เริ่มกระบวนการประนอมหนี้ก่อนการพิจารณาคดีล้มละลาย ซึ่งในการยื่นคำร้องลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะต้องแสดงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ภาระหนี้ ความรับผิดชอบและข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหนี้เพื่อให้ศาลพิจารณาสั่งการว่าจะให้เริ่มกระบวนการหรือไม่ หากศาลมีคำสั่งรับคำร้องและมีผลให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเข้ามาร่วมในการประนอมหนี้และให้ศาลกำหนดวันประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณารายการประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ เมื่อได้ขอตกลงการประนอมหนี้จากศาลแล้วให้มีผลผูกพันผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดและให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการรายงานการปฏิบัติตามการประนอมหนี้ต่อศาลตามระยะเวลาที่ศาลได้วางเงื่อนไขไว้ อย่างไรก็ตาม หากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่เห็นชอบการประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการ และมีการร้องขอให้ดำเนินคดีล้มละลายจากเจ้าหนี้ก็ให้ศาลสามารถที่จะพิจารณาคดีล้มละลายต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะการที่ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการยื่นคำร้องขอดังกล่าวนั้นยอมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนอยู่แล้วว่าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการนั้นมีภาวะในทางการเงินเช่นไร ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ยอมจะส่งผลดีต่อกระบวนการพิจารณาทางศาลที่จะสามารถลดภาระการพิจารณาคดีที่ค้างอยู่ เพราะประเด็นว่าลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่นั้นจะต้องตัดออกไปโดยอัตโนมัติจากการที่ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการสมัครใจยื่นคำร้องขอประนอมหนี้นั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจที่จะให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้พิจารณาเปรียบเทียบผลได้ผลเสียระหว่างผลการได้รับชำระหนี้ที่มีความแตกต่างกันระหว่างการประนอมหนี้กับการที่จะได้รับชำระหนี้จาก

การล้มละลาย ที่จะต้องมีกระบวนการอื่นๆ อีกและเพื่อเป็นช่องทางสำหรับลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการที่อยู่ใ้ในภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้มีโอกาที่จะชำระสะสางหนี้สินไม่ให้ต้องได้รับผลกระทบจากการที่ถูกศาลพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด

#### 4.3.2 กรณีการลงมติพิเศษของบรรดาเจ้าหนี้

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 6 และมาตรา 46 ในเรื่องการประนอมหนี้ก่อนล้มละลายที่ยังยึดมติของที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นสำคัญนั้น<sup>13</sup> ย่อมจะเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการประนอมหนี้เพราะเจ้าหนี้นี้มักพิจารณาถึงประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอประนอมหนี้ควรจะตั้งให้ศาลได้พิจารณาร่วมกันกับบรรดาเจ้าหนี้และเป็นผู้ที่วินิจฉัยในขั้นตอนสุดท้าย โดยศาลจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลของการขอประนอมหนี้ให้ได้รับความชัดเจนว่าคำขอประนอมหนี้มีประโยชน์ต่อเจ้าหนี้มากกว่าการบังคับให้ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการต้องล้มละลาย จะเห็นได้ว่า บทบาทของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ต้องดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการเพื่อมาแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายเป็นหน้าที่เพียงประการเดียวที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้เช่นกัน เพราะไม่เอื้ออำนวยต่อการที่ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการจะได้จัดทำคำขอประนอมหนี้ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ผู้เขียนเห็นว่า หากเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้เชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของแผนการชำระหนี้ที่ลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้เสนอต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนเสนอความเห็นต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาคำขอประนอมหนี้อาจจะมีผลดีต่อการพิจารณาข้อตกลงในการขอประนอมหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการมากกว่าที่จะยึดเอาแต่เพียงมติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นหลัก ซึ่งในเรื่องนี้มาตรการตามหลัก Individual Voluntary Arrangements ของประเทศอังกฤษ<sup>14</sup> กำหนดให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถเข้าสู่การจัดการหนี้โดยสมัครใจได้โดยที่การจัดการหนี้เป็นไปในลักษณะรูปแบบแห่งสัญญาที่เข้ามาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดการกับหนี้ของลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งให้จัดการหนี้ได้และการรับประกันของศาลที่จะมีผลเป็นการคุ้มครองลูกหนี้จากการบังคับชำระหนี้จนกว่าลูกหนี้จะเสนอแผนการจัดการหนี้และการออกเสียงในที่ประชุมของเจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตามกระบวนการล้มละลายจะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะทางการเงินของลูกหนี้และพิจารณาแผนการชำระหนี้ตามที่ลูกหนี้เสนอเข้ามาโดยเจ้าหนี้ที่ดังกล่าวจะให้การแนะนำการจัดการหนี้ตามแผนการชำระหนี้โดย

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1821/2523.

<sup>14</sup> ธานีรินทร์ กรวยวิเชียร. (2529). *ระบบกฎหมายอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 44.

ให้คำปรึกษาที่พิจารณาถึงประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเป็นหลักและศาลจะเป็นผู้พิจารณาคัดสินใจเป็นครั้งสุดท้ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งต่างจากหลักการในกฎหมายล้มละลายของไทยที่กำหนดให้การพิจารณาในเรื่องประนอมหนี้ขึ้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของบรรดาเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 นั้นเป็นกระบวนการที่ช่วยในการจัดการปัญหาหนี้สินของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการได้อย่างแท้จริง มากกว่าที่จะเป็นเพียงกระบวนการในการจัดการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ที่เป็นข้าราชการเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ให้เสร็จสิ้นไปเท่านั้น

#### 4.4 ผลกระทบของบุคคลล้มละลายกรณีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งราชการ

##### 4.4.1 ผลจากการเป็นบุคคลล้มละลายที่มีต่อเจ้าหนี้

เจ้าหนี้แม้จะเป็นผู้ที่นำคดีไปฟ้องเป็นคดีล้มละลายหรือได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีล้มละลายเพื่อนำไปจำหน่ายหนี้สูญทางบัญชีก็ได้ผลกระทบด้วย เพราะเมื่อเจ้าหนี้รายหนึ่งฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลาย ก็จะทำให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการที่จะจัดการทรัพย์สินหรือกระทำการใดเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของตนได้ ทำให้ลูกหนี้ขาดสภาพคล่องทางการเงินและเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เจ้าหนี้ที่ยังคงได้รับชำระหนี้ก็จะไม่ได้รับชำระหนี้ และเจ้าหนี้ทั้งรายเล็กหรือเจ้าหนี้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคก็อาจเสียเปรียบเจ้าหนี้รายใหญ่ เช่น สถาบันการเงิน เพราะเจ้าหนี้รายใหญ่จะได้รับชำระหนี้โดยส่วนเฉลี่ยตามสัดส่วนของจำนวนหนี้ที่มีสูงกว่า จึงอาจทำให้เจ้าหนี้รายเล็กได้รับชำระหนี้เป็นจำนวนน้อยมากและอาจไม่ได้รับชำระหนี้ ส่วนกรณีที่ไม่สามารถรวบรวมทรัพย์สินได้ เจ้าหนี้ทุกรายก็จะไม่ได้รับชำระหนี้เลย อันส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของเจ้าหนี้ เพราะเจ้าหนี้จะต้องประสบภาวะขาดทุน จนกระทั่งต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเช่นเดียวกับลูกหนี้ก็ได้

เมื่อลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้วย่อมทำให้สถานภาพของบุคคลนั้นเปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย<sup>15</sup> จึงทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ ซึ่งมีผลต่อบรรดาเจ้าหนี้ซึ่งได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ หากลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยึดทรัพย์สิน หรืออายัดเงินได้ที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับ บรรดาเจ้าหนี้ก็จะได้รับชำระหนี้ไม่เต็มตามจำนวนตามที่ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ เมื่อลูกหนี้ได้ถูกศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายครบกำหนดสามปี ก็ต้อง

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3665/2541.

ปลดจากการเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา 81/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก่ไขตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2547 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ไม่สามารถที่จะอายัดเงินเดือนหรือเงินบำนาญของลูกหนี้ได้เมื่อเทียบกับในต่างประเทศหากลูกหนี้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายจะไม่มีคำสั่งให้ออกราชการเพื่อที่บรรดาเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้จนครบถ้วน

#### 4.4.2 ผลจากการเป็นบุคคลล้มละลายที่มีต่อลูกหนี้

เมื่อลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือตามที่กฎหมายกำหนดถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว่อมทำให้สถานภาพของบุคคลนั้นเปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายจึงทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ ซึ่งทำให้บุคคลล้มละลายถูกจำกัดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายล้มละลาย และถูกจำกัดสิทธิบางประการตามกฎหมายอื่นอีก เช่น ในการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในประเทศไทยนั้น มีพระราชบัญญัติจำนวนมากที่กำหนดให้การมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายเป็นเหตุที่ทำให้ขาดคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงาน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ในการจำกัดคุณสมบัติต้องห้ามประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลาย บุคคลล้มละลายยังจะต้องถูกยึดทรัพย์บังคับขายบ้านเรือน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย ส่วนบุคคลล้มละลายที่ประกอบอาชีพอยู่กับบริษัทเอกชน เมื่อมีรายได้ก็ต้องส่งคืนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ บุคคลล้มละลายและครอบครัวก็จะเกิดปัญหาหมดอนาคตที่จะประกอบสัมมาชีพ ไม่มีเงินออมไว้ดูแลตนเองและครอบครัว เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผลกระทบของบุคคลล้มละลายที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือล้มละลายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลาย ลูกหนี้ซึ่งเป็นข้าราชการต้องถูกให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานบริษัท ต้องถูกเลิกจ้าง หรือถูกลดเงินเดือน โยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การงาน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ผู้ใช้แรงงานอาจถูกเลิกจ้างเพราะขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ไม่เพียงพอในการดำรงชีพของบุคคลเหล่านั้น รวมตลอดจนบุคคลภายในครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทั้งที่ก่อนหน้านั้นลูกหนี้ยังอาจพอมีกำล้างและความสามารถที่จะผ่อนชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้บ้าง

แม้ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 มาตรา 81/1 จะบัญญัติให้ปลดบุคคลธรรมดาจากล้มละลายทันทีที่พ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลได้พิพากษาให้ล้มละลาย แต่ก็ไม่สามารถทำให้ลูกหนี้ที่ปลดจาก

ล้มละลายแล้วมีผลทำให้สถานภาพของลูกหนี้ในทางสังคมขาดความน่าเชื่อถือ ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะทำให้การที่ลูกหนี้จะเริ่มประกอบอาชีพใหม่นั้นยากขึ้น เนื่องจากบุคคลที่จะลงทุนหรือด้วยต้องการที่จะเข้ามาร่วมลงทุนนั้นพิจารณาคุณสมบัติแล้วอาจไม่ร่วมลงทุนกับบุคคลดังกล่าว ก็ได้

#### 4.4.3 ผลจากการเป็นบุคคลล้มละลายที่มีต่อเศรษฐกิจ

กฎหมายล้มละลายถือว่าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การที่ลูกหนี้เป็นข้าราชการล้มละลายและถูกให้ออกจากราชการ ก็จะทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งยังหมดโอกาสที่จะกลับมาเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพของประเทศหรือกรณีลูกจ้างของหน่วยงานเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจที่ถูกเลิกจ้างแรงงาน เพราะเป็นบุคคลล้มละลายกลายเป็นคนว่างงานส่งผลให้เป็นหนี้สินล้นพ้นตัว จนไม่อาจชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้ สภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป ในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการประกอบอาชีพของบุคคลเหล่านี้ประสบปัญหา โดยแหล่งที่มาของการลงทุนส่วนใหญ่มาจากการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้อลอยสินเชื่อให้แก่ลูกหนี้แล้วหากลูกหนี้ล้มละลายและเจ้าหนี้ไม่ได้รับชำระหนี้ทำให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPL ของสถาบันการเงินส่งผลกระทบต่อต้นทุนการปล่อยเงินกู้ของเจ้าหนี้ที่แบกรับภาระไว้ จนอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ และสุดท้ายเมื่อสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPL ของสถาบันการเงินเพิ่มสูงมากขึ้น จนกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงให้ความช่วยเหลือแล้วก็ส่งผลให้หนี้ดังกล่าวกลายเป็นภาระทางงบประมาณของประเทศ ที่รัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไขฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยการสงวนทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดความสูญเสียน้อยที่สุด นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดผลกระทบโดยรวมต่อสังคมอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากปัญหาการเป็นบุคคลล้มละลายนี้ก่อให้เกิดภาระแก่ครอบครัวและสังคม จนอาจเกิดปัญหาทางสังคมหรือปัญหาทางเศรษฐกิจได้ ในส่วนของรัฐบาลก็จะขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้ และยังคงแบกภาระของบุคคลเหล่านั้นจนกว่าจะหางานทำได้หรือเมื่อพ้นสภาวะการณ์เป็นบุคคลล้มละลายแล้วจนอาจกลายเป็นผลวิกฤติต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

#### 4.4.4 ผลของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบุคคลล้มละลายได้กระทำขณะดำรงตำแหน่ง

เมื่อดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ เนื่องจากเข้าใจว่าตนยังไม่พ้นจากตำแหน่ง กรณีดังกล่าวนี้ หากกฎหมายนั้นมิได้กำหนดว่าเมื่อมีการออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามแล้วการที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ที่จะเกิดผลอย่างไร เห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดๆ ที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพราะหากให้การกระทำนั้นเสียไปก็จะทำให้ระบบการ

ปกครองและการบริหารหรือการดำเนินการตามกฎหมายเกิดความยุ่งเหยิง กรณีนี้ควรนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและสามารถนำมาอนุโลมใช้บังคับได้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะนั้นมิได้กำหนดไว้มาใช้บังคับโดยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวว่า การที่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามกรณีของคำตอบแทนที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้รับไปในช่วงที่ตนพ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ควรต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดว่า.. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง...

ประกอบกับหลักความเชื่อโดยสุจริตและหลักเรื่องลาภมิควรได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย ซึ่งในกรณีผลของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งได้กระทำไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 116/2548 ได้วินิจฉัยว่า

“...ในกรณีดังกล่าวที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีการออกจากตำแหน่งภายหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ซึ่งปรากฏว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 19 ว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังกำหนดหลักการทำนองเดียวกันไว้สำหรับกรณีของสมาชิกสภาด้วย ...”<sup>16</sup>

สำหรับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) อ้างถึงประกอบความเห็นนั้น ปรากฏอยู่ใน มาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>16</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 116/2548.

ซึ่งบัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว”