

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พิจารณาในทางกฎหมายแล้ว คำว่า “หนี้” เป็นคำที่ให้คำนิยามหรือจำกัดความได้ยาก เนื่องจากไม่สามารถที่จะให้ความหมายของคำว่า “หนี้” ได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตาม ตามความรู้สึกของคนทั่วไป คำว่า “หนี้” หมายถึง “หนี้เงิน” เป็นหลัก สำหรับในทางกฎหมายแม้ว่า “หนี้” หรือ “ความผูกพัน” จะมีหลายประการ แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า “หนี้เงิน” เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นมากที่สุด และเป็นมูลคดีที่เกิดข้อพิพาทและต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลบ่อยที่สุด

ตามหลักกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ ลักษณะ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้าหนี้” และ “ลูกหนี้” ไว้โดยละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติใน มาตรา 194 ซึ่งบัญญัติว่า “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้นอกรมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้...” และ มาตรา 213 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้...” จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว อาจจะสรุปเป็นหลักกฎหมายที่สอดคล้องกับสามัญสำนึกทั่วไปได้ว่า “เมื่อเป็นหนี้ต้องชดใช้”

โดยวิสัยของบุคคลทั่วไปย่อมไม่ประสงค์ที่จะได้ชื่อว่าเป็นหนี้คนอื่นมากนัก ดังนั้น ก็คงจะชวนขวยหาทางชำระหนี้อย่างเต็มกำลังความสามารถ แต่ด้วยสถานการณ์บางอย่าง อาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถที่ชำระหนี้ได้ เช่น ประสบอุบัติเหตุอย่างรุนแรงไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และจำเป็นต้องนำเงินสำรองที่เก็บไว้มาใช้ในการรักษาพยาบาลตนเองจนทำให้ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน เป็นต้น

การนำกฎหมายลักษณะหนี้มาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดในกรณีที่ลูกหนี้ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรงย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติและไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด เพราะเมื่อลูกหนี้ไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ แม้ว่าเจ้าหนี้จะใช้อำนาจแห่งมูลหนี้เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ หรือเจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับลูกหนี้ให้ชำระหนี้ ลูกหนี้ก็ไม่สามารถที่จะ

ปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้อยู่ดี ซึ่งตรงกับคำว่า Insolvent ในระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ ซึ่งหมายความว่า “สภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่นได้”

การดำเนินคดีกับลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้นอกจากการดำเนินคดีทางแพ่งแล้ว ยังสามารถดำเนินคดีได้อีกรูปแบบหนึ่ง คือ “การดำเนินคดีล้มละลาย” ซึ่งคำว่า “ล้มละลาย” ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกใน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะกู้หนี้ยืมสิน ร.ศ. 110 และได้มีพัฒนาการมาโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยล้มละลายที่เป็นหลักของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ “พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483”

กล่าวโดยสรุป กฎหมายว่าด้วยล้มละลายเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการชำระสะสางหนี้สินหรือหนี้เงินของบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยมีหลักการที่สำคัญสูงสุด คือ ประสงค์ให้เจ้าหนี้ทั้งปวงได้รับชำระหนี้อย่างเสมอภาคทั่วหน้ากัน กล่าวคือ นำทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ออกขายและแบ่งปันกองทรัพย์สินเหล่านั้นให้แก่เจ้าหนี้ทั้งปวงอย่างเท่าเทียมกันตามสัดส่วน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายลักษณะล้มละลายของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่มีลักษณะค่อนข้างอนุรักษนิยม โดยยึดถือกับแบบพิธีอย่างเคร่งครัด ประกอบกับลักษณะของกฎหมายล้มละลายเองที่โดยสภาพแล้วเป็นทั้งกฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายมหาชน กฎหมายวิธีพิจารณาและกฎหมายอาญาจึงมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย ในปี พ.ศ. 2483 นั้น แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวหลายครั้งก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมเหล่านั้นกระทำลงด้วยความจำเป็นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเท่านั้น จึงทำให้กฎหมายล้มละลายไม่มีความเป็นเอกภาพ ในส่วนของคำพิพากษากฎีกานั้นเนื่องจากแนววินิจฉัยยังมีหลายแนวทางและยังไม่เป็นการแน่นอนจึงไม่สามารถที่จะยึดถือเป็นบรรทัดฐานได้

ความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของกฎหมายล้มละลายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนกระบวนการที่ใช้ระยะเวลายาวนาน เป็นแบบพิธีการและเคร่งครัด ประกอบกับทัศนคติของบุคคลในสังคมที่มีต่อบุคคลล้มละลายเป็นไปในทิศทางที่ไม่ดีมากกว่าทิศทางที่ดี โดยในบทบัญญัติของกฎหมายล้มละลายเอง ก็ได้บัญญัติข้อความต่างๆ ที่สร้างความรู้สึกไม่ดีไว้ เช่น “มีหนี้สินล้นพ้นตัว” “เจตนาฉ้อฉล” “กลฉ้อฉล” “ขอมตบ” “ไม่สามารถชำระหนี้ได้” รวมถึงชื่อของกฎหมายเอง คือ “กฎหมายล้มละลาย” ก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่สนับสนุนส่งเสริมให้ภาพลักษณ์ของลูกหนี้เป็นไปในทิศทางที่ไม่ดีทั้งสิ้น อีกทั้งกฎหมายหลายฉบับมีการกำหนดมาตรการที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลล้มละลาย เป็นต้นว่า มีลักษณะต้องห้ามมิให้รับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามความในมาตรา 36 ข (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถ้าหากรับราชการพลเรือนอยู่ต้องพ้นจากราชการหรือถ้าหากเป็นทนายความต้องขาดจากการเป็นทนายความ

ตามความในมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกฎหมายลักษณะล้มละลายที่มุ่งเน้นจะให้ “โอกาส” มากกว่า “ลงโทษ” ลูกหนี้

ด้วยสาเหตุต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2541 จึงทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย โดยเพิ่มเติมหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เข้ามาในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศาลล้มละลายอันเป็นศาลชั้นฎีกาพิเศษมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถในการพิจารณาและมีวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเหมาะสมกับคดีล้มละลายโดยเฉพาะอย่างไรก็ตาม ในส่วนของการฟื้นฟูกิจการนั้น มาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 บัญญัติว่า “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดนิติบุคคลอื่นตามความในมาตรานี้ จึงทำให้นุคคลธรรมดาและนิติบุคคลประเภทอื่นนอกจากบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด เช่น มูลนิธิ สมาคมหรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไม่สามารถที่จะได้รับประโยชน์จากกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

ด้วยเหตุดังกล่าว ถ้าหากลูกหนี้เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่มีใช้บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งไม่อาจได้รับประโยชน์จากกระบวนการฟื้นฟูกิจการถูกดำเนินคดีล้มละลาย ลูกหนี้อาจมี “ทางเลือก” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องล้มละลายเพียงประการเดียวเท่านั้น คือ “การประนอมหนี้” ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้วเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าลูกหนี้ นอกจากบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่มีทางเลือกอื่นใดเลยเมื่อถูกดำเนินคดีและบังคับให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย

อุปสรรคและปัญหาต่างๆ เหล่านี้ สมควรได้รับการศึกษาเพื่อแสวงหามาตรการหรือกระบวนการที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีที่ลูกหนี้บุคคลธรรมดาจะสามารถได้รับประโยชน์จากการดำเนินการทำนองเดียวกับการฟื้นฟูกิจการตามความหมายของกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน อันจะมีผลทำให้ไม่ต้องถูกบังคับให้ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ตัวลูกหนี้เองและเจ้าหนี้ทั้งปวงแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์แก่สังคมและเศรษฐกิจโดยรวมรวมถึงภาครัฐก็ได้รับประโยชน์เช่นกันเพราะไม่ต้องสูญเสียบุคคลให้กลายเป็นบุคคลที่ไร้ความสามารถทางเศรษฐกิจไปและทั้งไม่ต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐทั้งงบประมาณและบุคลากรไปกับการดำเนินคดีล้มละลายด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติ แนวคิด และความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกระบวนการอื่นสำหรับบุคคลธรรมดาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการฟื้นฟูกิจการ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกระบวนการอื่นสำหรับบุคคลธรรมดาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดา รวมถึงความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการดังกล่าวในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากข้อมูลเผยแพร่ของศาลล้มละลายกลางพบว่า ในปัจจุบันมีคดีฟื้นฟูกิจการไม่ถึงหนึ่งร้อยคดีจึงเห็นได้ว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการซึ่งได้ใช้เวลาศึกษาและยกร่างอยู่เป็นเวลาถึงกว่าสิบปีไม่ประสบความสำเร็จมากนัก สาเหตุนอกจากความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการแล้ว อีกประการหนึ่งก็เพราะกฎหมายจำกัดให้ “ลูกหนี้” ที่สามารถขอฟื้นฟูกิจการต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น ซึ่งทำให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลรูปแบบอื่นนอกจากบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดไม่สามารถได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามความในหมวด 3/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้ สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการ “ประนอมหนี้” ซึ่งเป็น “ทางเลือก” เพื่อไม่ต้องล้มละลายซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ก็เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีกระบวนการทำนองเดียวกับกระบวนการพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ แต่มีขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสมกับบุคคลธรรมดา เพื่อให้เป็น “ทางเลือก” เพื่อให้บุคคลธรรมดาไม่ต้องล้มละลาย ย่อมจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่บุคคลธรรมดาที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากกว่า

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี คำพิพากษาฎีกา และคำพิพากษาศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางในการจัดให้มีกระบวนการฟื้นฟูทำนองเดียวกันกับการฟื้นฟูกิจการสำหรับบุคคลธรรมดา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร กล่าวคือ เป็นการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจาก ตำรากฎหมาย หนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ และนำเสนอแนวคิดที่สามารถนำมา ปรับใช้กับประเทศไทยได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงประวัติ แนวคิด และความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกระบวนการอื่นสำหรับบุคคลธรรมดาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการฟื้นฟูกิจการ
2. เพื่อให้ทราบถึงเปรียบเทียบถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกระบวนการอื่นสำหรับบุคคลธรรมดาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา กับ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศไทย
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดา รวมถึงความจำเป็น ที่ต้องมีกระบวนการดังกล่าวในประเทศไทย