

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่ถือว่าเป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” (Last Resort) ให้แก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินได้อย่างแท้จริงเพราะเมื่อดำเนินการตามกระบวนการล้มละลายจนครบถ้วนแล้ว กฎหมายล้มละลายเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ได้รับการปลดจากการล้มละลายซึ่งปลดเปลื้องลูกหนี้จากภาระหนี้สินทั้งปวงอันพึงขอรับชำระได้ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยล้มละลายจึงยังมีความจำเป็นอยู่ อย่างไรก็ตามโดยที่แนวความคิดดั้งเดิมของกฎหมายล้มละลายมุ่งที่จะลงโทษลูกหนี้ที่ไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ได้เป็นสำคัญยังคงทรงอิทธิพลอย่างมากในระบบกฎหมายล้มละลายปัจจุบันของประเทศไทย ประกอบกับมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดคุณสมบัติห้ามมิให้ลูกหนี้ที่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายต้องพ้นจากหรือ ไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งได้ อีกทั้งความรู้สึกและทัศนคติของคนในสังคมล้วนแล้วแต่เป็นไปในทางที่ไม่ดีต่อลูกหนี้ทั้งสิ้น จนอาจกล่าวได้ว่าการล้มละลายเป็นตราบาป (Stigma) อย่างมากสำหรับลูกหนี้ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของกฎหมายล้มละลายที่ได้พัฒนาและคลี่คลายมาโดยลำดับแล้วในปัจจุบันที่มุ่งเน้นจะให้โอกาสลูกหนี้ได้เริ่มต้นใหม่มากกว่ากฎหมายล้มละลายจึงควรมีมาตรการอื่นเป็น “ทางเลือก” ให้แก่ลูกหนี้แทนที่จะบังคับให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายแต่เพียงประการเดียว

มาตรการที่เป็นทางเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการล้มละลายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้แก่ “การประนอมหนี้ก่อนล้มละลาย” “การประนอมหนี้หลังล้มละลาย” และ “การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” แต่เนื่องจากมาตรการ “ประนอมหนี้” ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังล้มละลายจะกระทำได้ภายหลังจากศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้วเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงชื่อเสียง ความน่าเชื่อถือ รวมถึงทรัพย์สินที่ลูกหนี้สามารถเก็บรักษาไว้ได้แล้ว การประนอมหนี้จึงเป็นทางเลือกในการหลีกเลี่ยงการล้มละลายซึ่งไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ สำหรับกระบวนการพิจารณาว่าด้วย “การฟื้นฟูกิจการ” กฎหมายบัญญัติให้ใช้บังคับเฉพาะกับลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น จึงทำให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาไม่ได้รับผลประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าว สำหรับกระบวนการ “ปรับโครงสร้างหนี้” ซึ่งเป็นสัญญา

ประนีประนอมยอมความประเภทหนึ่งและมีได้ปรากฏในกฎหมายล้มละลาย แต่เนื่องจากขาดกระบวนการและมาตรการทางกฎหมายมารองรับและบังคับใช้โดยตรง อีกทั้งไม่มีเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และศาลเข้ามาควบคุมดูแลจึงทำให้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ไม่ใช่กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการหลีกเลี่ยงการล้มละลายเช่นกัน ดังนั้นจึงสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการสำหรับบุคคลธรรมดาขึ้นเพื่อเป็น “ทางเลือก” ให้แก่ลูกหนี้บุคคลธรรมดาแทนที่จะบังคับให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายแต่เพียงประการเดียว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและกฎหมายธุรกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับว่ามีความทันสมัย ประมวลกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีเอกลักษณ์พิเศษซึ่งมุ่งเน้นจะให้โอกาสลูกหนี้ได้เริ่มต้นใหม่มากกว่าที่จะลงโทษซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ของกฎหมายล้มละลายทั่วโลกในปัจจุบันนี้ ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งจัดเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงมากที่สุดประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียและโลกเพิ่งปรับปรุง โครงสร้างกฎหมายล้มละลายทั้งระบบเมื่อปี ค.ศ. 2006 จึงทำให้กฎหมายล้มละลายของสาธารณรัฐเกาหลีมีความทันสมัย ดังนั้น จึงสมควรศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายของสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ทั้งประมวลกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา (The U.S. Bankruptcy Code) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และล้มละลายของสาธารณรัฐเกาหลี (The Korean Act Concerning Debtor Rehabilitation and Bankruptcy) ต่างบัญญัติถึงกระบวนการดำเนินคดีล้มละลายหลักไว้ 3 กระบวนการ คือ กระบวนพิจารณาว่าด้วยล้มละลาย กระบวนพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและกระบวนพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบุคคลธรรมดา ซึ่งทั้งสามกระบวนการแม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ขั้นตอนและการดำเนินการ แต่ก็มีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกัน คือ ให้ลูกหนี้มีโอกาสได้เริ่มต้นใหม่อีกครั้งหลังจากการดำเนินคดีล้มละลายเสร็จสิ้นลง

แนวความคิดของกฎหมายล้มละลายทั่วโลกในปัจจุบันต่างมุ่งเน้นที่จะให้ลูกหนี้ไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการมากกว่าที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย เช่น กฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2005 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ หลายมาตรการซึ่งทำให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาเข้าสู่กระบวนการล้มละลายได้ยากขึ้น เช่น มาตรการเทียบวัดรายได้และการกำหนดให้ลูกหนี้ต้องรับเข้าปรึกษากับที่ปรึกษาทางการเงิน

เสียก่อน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ลูกหนี้พยายามปฏิบัติตามชำระหนี้มากกว่าที่จะแบ่งทรัพย์สินออกขายทั้งหมดแล้วล้มละลาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจุบันนี้ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดที่จะให้บุคคลธรรมดาเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการมากกว่าที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย โดยมีบทบัญญัติภาค 13 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาเป็นวิธีการหลักแต่บุคคลธรรมดาที่อาจเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามภาค 11 ได้เช่นกัน โดยแนวความคิดที่มุ่งเน้นให้ฟื้นฟูลูกหนี้มากกว่าที่จะให้ลูกหนี้ล้มละลายมีอิทธิพลต่อกฎหมายล้มละลายหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งสาธารณรัฐเกาหลีด้วย

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี “ทางเลือก” ที่มีประสิทธิภาพในการหลีกเลี่ยงไม่ให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาต้องถูกบังคับให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาเข้ามาในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แยกต่างหากการกระบวนพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด โดยนำต้นแบบมาจาก ภาค 13 แห่งประมวลกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและล้มละลายของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นหลัก โดยแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทย ย่อมจะเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพในการหลีกเลี่ยงให้ลูกหนี้บุคคลธรรมดาไม่ต้องถูกบังคับให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายแต่ประการเดียว

มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาต้องส่งเสริมลูกหนี้บุคคลธรรมดาอย่างเต็มที่ในการที่จะฟื้นฟูกิจการได้สำเร็จ ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีมาตรการที่ประกันสิทธิของเจ้าหนี้ทั้งปวงด้วย โดยอย่างน้อยกระบวนการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาควรมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- 1) เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดา เข้ามาเป็นภาค 3/2 กระบวนพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดา ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483
- 2) ลูกหนี้บุคคลธรรมดาซึ่งอาจถูกฟ้องให้ล้มละลายได้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของตนเองได้หากลูกหนี้นั้นมีรายได้ประจำหรือมีรายได้จากการประกอบธุรกิจ ในกรณีที่ลูกหนี้ถูกฟ้องดำเนินคดีล้มละลายให้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้เปลี่ยนมาดำเนินกระบวนพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาแทนได้ ทั้งนี้ลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ไม่ว่าเวลาใดๆ แต่ต้องก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด
- 3) เพื่อเป็นการคุ้มครองลูกหนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้องขอฟื้นฟูกิจการให้ลูกหนี้ได้รับสถานะพักการชำระหนี้ทันที (Automatic Stay)

4) ลูกหนี้เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจเสนอแผนฟื้นฟูกิจการได้โดยลูกหนี้ต้องเสนอแผนฟื้นฟูกิจการพร้อมกับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการหรือภายใน 60 วันนับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อลงมติยอมรับหรือไม่ยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ โดยมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการจะต้องเป็นมติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่มหรือมติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งเมื่อนับจำนวนหนี้แล้วเจ้าหนี้ที่ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องมีหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้วให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำความเห็นเสนอศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ให้แผนฟื้นฟูกิจการดังกล่าวมีผลผูกพันลูกหนี้และเจ้าหนี้ทุกราย

ให้แผนฟื้นฟูกิจการมีระยะเวลาไม่เกินสามปี หากลูกหนี้ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการไม่สำเร็จภายในระยะเวลาสามปีแต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ ให้ศาลมีอำนาจสั่งขยายระยะเวลาได้ครั้งละหนึ่งปี แต่ให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ในกรณีที่ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ไม่สำเร็จให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ทั้งนี้ หากศาลเห็นเองหรือเจ้าหนี้หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยื่นคำร้องขอและศาลเห็นสมควรศาลอาจมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดก็ได้ แต่หากศาลเห็นว่ากรณีที่ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้ไม่สำเร็จเกิดจากความผิออัน โทษลูกหนี้มิได้ ทั้งเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้แล้วไม่น้อยไปกว่ากรณีที่ลูกหนี้ล้มละลาย ศาลอาจมีคำสั่งปลดเปลื้องลูกหนี้จากภาระหนี้สินทั้งปวงได้ (Discharge)

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาที่มีมาตรการในเชิงให้โอกาสแก่ลูกหนี้ในการปฏิบัติการชำระหนี้ตามแผนฟื้นฟูกิจการไปพร้อมกับให้หลักประกันแก่เจ้าหนี้ทั้งปวง ย่อมทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการบุคคลธรรมดาเป็นบทบัญญัติที่มีประสิทธิภาพในการเป็น “ทางเลือก” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดลูกหนี้บุคคลธรรมดาต้องล้มละลาย ซึ่งถ้าหากลูกหนี้สามารถดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้สำเร็จย่อมเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมากกว่าการที่จะให้ลูกหนี้ล้มละลายและตัดลูกหนี้ออกจากวงจรเศรษฐกิจไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง รวมทั้งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศทั้งในแง่ของการประหยัดทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารจัดการคดีล้มละลายและสามารถรักษาทรัพยากรบุคคลไว้ในระบบเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน