

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

การฟื้นฟูหรือการปรับโครงสร้างกิจการ (Reorganization) เป็นการนำเอารูปแบบการประนีประนอมหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ (Debt-Restructuring) ซึ่งเป็นกระบวนการนอกศาล (Out of Court procedures) เข้ามาสู่กระบวนการทางกฎหมายที่มีศาลเป็นผู้ควบคุมดูแล อันเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องของมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เดิมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการช่วยเหลือองค์กรธุรกิจให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ซึ่งขอบเขตของการฟื้นฟูกิจการไม่เพียงแต่มุ่งให้กิจการหลุดพ้นจากหนี้สินแต่ยังเป็นกระบวนการที่ทำให้กิจการกลับมามีศักยภาพในการทำกำไรและการบริหารกิจการ โดยการสร้างโอกาสในการปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างทุน การปรับโครงสร้างกิจการ นอกจากนั้นการฟื้นฟูกิจการยังเป็นการสร้างสภาพบังคับทางกฎหมายแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้เสียให้เข้าสู่กระบวนการ และยังเป็นการทำให้อำนาจเจ้าหนี้มีโอกาสในการหาเม็ดเงินใหม่โดยการลดความเสี่ยงแก่เจ้าหนี้ในการสนับสนุนทางการเงิน จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการยกเว้นสภาพบังคับตามมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพื่อให้เจ้าหนี้ที่รู้ถึงการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ สามารถขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้และยังมีการกำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และมาตรการทางกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ซึ่งอยู่ในหมวด 3/1 มาตรา 90/1 ถึง 90/90 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 จนกระทั่งมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน โดยในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวคิดกระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือกระบวนการจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งกระบวนการฟื้นฟูกิจการของทุกประเทศจะมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ การเปิดโอกาสให้กิจการได้รับ

การเยียวยาแก้ไขปัญหาเพื่อให้กิจการสามารถอยู่รอดโดยดำเนินกิจการต่อไปได้และเป็นการรักษามูลค่าของกิจการที่ยังคงดำเนินต่อไป อันเป็นการทำให้ลูกหนี้ เจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้เสียได้รับประโยชน์ร่วมกันภายใต้กระบวนการของกฎหมาย

ไม่ว่าประเทศไทยเราจะได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ขึ้นก็ตาม แต่ปัญหาและอุปสรรคจากการนำกฎหมายไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นกฎหมายที่เพิ่งประกาศใช้บังคับในเวลาไม่นานนัก โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อีกทั้งกฎหมายฟื้นฟูกิจการยังเป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนของการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการให้เป็นไปตามแผนเพื่อให้กิจการของลูกหนี้สามารถกลับมาทำกำไรและดำเนินกิจการต่อไปได้ เพราะฉะนั้นความพร้อมของบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะผู้ที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจะเป็นผู้มีความสำคัญต่อการฟื้นฟูกิจการอย่างมากเนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการฟื้นฟูกิจการ ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการกิจการของลูกหนี้ เป็นผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้น เป็นต้น หากพิจารณาตาม พระราชบัญญัติล้มละลาย แล้วจะเห็นได้ว่าผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจะประกอบด้วย ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน ผู้บริหารแผนชั่วคราว รวมถึงการกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำหน้าที่ดำเนินการฟื้นฟูกิจการชั่วคราวในกรณีที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ หรือกรณีที่ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการในประเทศอื่นๆ ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบดังเช่นในกฎหมายไทย ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจะทำหน้าที่ทั้งหมดคนเดียว ตั้งแต่การจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ และการบริหารกิจการของลูกหนี้ไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจึงมีความซับซ้อนน้อยกว่ากระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทย การที่กฎหมายไทยกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารชั่วคราวของลูกหนี้ ดังนั้น ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจึงต้องมีความรู้เฉพาะทาง หรือผู้มีวิชาชีพโดยเฉพาะ ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเชิงธุรกิจ มีความชำนาญในการบริหารจัดการกิจการให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในกรณีที่ศาลยังไม่ได้ตั้งผู้ทำแผน ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน หรือผู้บริหารของลูกหนี้ เป็นผู้บริหารชั่วคราวคนใหม่ หรือในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำสั่งตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ ศาลจะกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจ

จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ชั่วคราว และสิทธิจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ดังกล่าวตกแก่ผู้บริหารชั่วคราวหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน เมื่อศาลได้มีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว อำนาจของผู้บริหารแผนชั่วคราวหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการบริหารกิจการของลูกหนี้จะสิ้นสุดลง เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงถือเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการและควบคุมให้การดำเนินการฟื้นฟูกิจการไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยศาลเป็นผู้ประสานประโยชน์และชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทในฐานะคนกลางเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการจัดการกิจการและทรัพย์สิน หรือจะสั่งให้กระทำการใดๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายล้มละลายในส่วนของกิจการฟื้นฟูกิจการยังกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ โดยมีอำนาจหน้าที่ร่วมในการบริหารกิจการของลูกหนี้ ในฐานะผู้บริหารแผนชั่วคราว ซึ่งมีไว้เป็นเพียงหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการฟื้นฟูกิจการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความคงอยู่หรือล่มสลายของกิจการของลูกหนี้ได้เช่นกัน ดังนั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงต้องมีความรู้ในเชิงธุรกิจที่สามารถดำเนินกิจการของลูกหนี้ในฐานะผู้บริหารชั่วคราว แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นเป็นเพียงข้าราชการที่จบการศึกษาด้านนิติศาสตร์ และส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในด้านการบริหารจัดการเชิงธุรกิจ ซึ่งบางกิจการต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านถึงจะบริหารกิจการของลูกหนี้ภายใต้สถานการณ์ฟื้นฟูกิจการเพื่อให้สามารถรักษากิจการของลูกหนี้ไว้ต่อไปได้

กฎหมายล้มละลายของประเทศไทย ในส่วนที่ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการคนหนึ่งในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วจะเห็นว่ายังไม่เหมาะสมและครอบคลุมเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการในกระบวนการฟื้นฟูกิจการไว้อย่างละเอียด เหมาะสม และครอบคลุมถึงสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากขอบเขต อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงทำให้เป็นปัญหาที่ควรศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และแนวทางแก้ไขเพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ จึงควรต้องศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ดังนี้

1. การที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เกี่ยวกับการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนของเจ้าหนี้เป็นที่สุด และมติที่ได้จากการออกเสียงลงคะแนนของเจ้าหนี้ไม่สามารถ

เปลี่ยนแปลงได้ ก่อให้มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากทำให้มติที่ได้มานั้นไม่ใช่มติที่ได้มาจากเจ้าหน้าที่ อันไม่ตรงกับแนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการที่ต้องการให้มติที่ได้มานั้นได้มาจากการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการของบรรดาเจ้าหน้าที่ มิใช่ได้มาจากบุคคลอื่น

2. การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้บริหารชั่วคราว ในช่วงที่ศาลยังตั้งผู้ทำแผนไม่ได้หรือยังตั้งผู้บริหารแผนชั่วคราวไม่ได้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเข้าไปบริหารแทนลูกหนี้ หรือในช่วงที่ผู้บริหารแผนถูกถอดถอนหรือตายและยังตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ไม่ได้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเข้าไปบริหารกิจการแทนลูกหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือ คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้บริหารจัดการกิจการของลูกหนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในลักษณะกิจการของลูกหนี้เท่านั้นที่จะทำให้กิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการได้ การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งไม่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารกิจการดังกล่าวเข้าไปดูแลกิจการของลูกหนี้ อาจทำให้กิจการของลูกหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

3. การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการและควบคุมให้การดำเนินการฟื้นฟูกิจการไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ แต่กรณีที่ผู้ทำแผนจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการไม่สำเร็จหรือไม่ยื่นแผนฟื้นฟูกิจการภายใต้กำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด กฎหมายกลับมิได้กำหนดสภาพบังคับและมิได้ให้อำนาจใดๆ แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในออกคำสั่งให้ผู้ทำแผนปฏิบัติเช่นไรต่อไป

4. กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการและควบคุมให้การดำเนินการฟื้นฟูกิจการไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ แต่กฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการเข้าไปตรวจสอบการทำแผนและการบริหารแผนในกิจการของลูกหนี้ได้ชัดเจน จึงทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายและทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ต้องล่าช้าและอาจทำให้กิจการของลูกหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

สมมติฐานการวิจัย

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ยังมีความคลุมเครือและไม่เหมาะสม เกี่ยวกับคำสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้ และการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้บริหารแผนในช่วงที่ยังไม่สามารถตั้งผู้ทำแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราวได้ และการเข้าไปตรวจสอบการทำแผนและการบริหารแผนในกิจการของลูกหนี้ยังไม่มีความชัดเจน กรณีที่ผู้ทำแผนจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการไม่สำเร็จหรือไม่ยื่นแผนฟื้นฟูกิจการภายใต้กำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด และการเข้าไปตรวจสอบการทำแผนและการบริหารแผนในกิจการของลูกหนี้ ไม่ชัดเจนจึงทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายและทำให้เกิดปัญหาหลายประการอันเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการฟื้นฟูกิจการและเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรมีบทบัญญัติของกฎหมายฟื้นฟูกิจการในส่วนของขอบเขต อำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีประสิทธิภาพและสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ต้องล่าช้าและอาจทำให้กิจการของลูกหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของไทยและของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยเปรียบเทียบกับผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส

3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงกฎหมายล้มละลาย พ.ศ. 2483 ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ โดยมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษา ค้นคว้า วิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากหนังสือ บทความ วารสาร เอกสาร งานวิจัย บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic data) และกรณีศึกษาจากคำสั่ง หรือ คำพิพากษาของศาลในคดีฟื้นฟูกิจการ แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของไทย และของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะและบทบัญญัติกฎหมาย ในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยเปรียบเทียบกับผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส
3. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมายล้มละลายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น