

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ถือเป็นกระบวนการที่มีประโยชน์มากกว่าการฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย เพราะการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะก่อให้เกิดผลดีแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของลูกหนี้ทุกฝ่าย โดยเจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้มากกว่ากรณีที่ลูกหนี้ต้องล้มละลาย พนักงานของลูกหนี้ไม่ถูกเลิกจ้าง และที่สำคัญที่สุดคือ กิจการของลูกหนี้ยังคงดำรงอยู่

โดยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้นอกจากจะอาศัยแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกิจการลูกหนี้แล้ว บุคคลที่มีความสำคัญในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน ผู้บริหารชั่วคราว และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการเป็นอย่างมาก ผู้เขียนมีความเห็นว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและทักษะในการดำเนินธุรกิจเป็นอย่างดี และรักษาธุรกิจของลูกหนี้ให้ดำเนินต่อไปได้ กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศต่างๆ จะมีผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการทำหน้าที่เพียงคนเดียวจึงทำให้การจัดทำแผน และการบริหารกิจการตามแผนเป็นไปในทางเดียวกัน ตรงตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศไทยที่มีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบออกเป็นส่วนๆ จากกัน

ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจึงได้วางระเบียบกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้ทำแผน และผู้บริหารแผนไว้แล้วก็ตาม แต่บางครั้งอำนาจในการดำเนินการบริหารจัดการกลับตกอยู่กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในบางช่วงเวลาศาลแต่งตั้งผู้บริหารชั่วคราวหรือผู้ทำแผนไม่ได้ ศาลจะแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้บริหารชั่วคราว หรือในช่วงที่ผู้บริหารแผนถูกถอดถอนหรือตายและยังตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ไม่ได้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเข้าไปบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินแทนลูกหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากในปัจจุบันเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นข้าราชการ สังกัดกรมบังคับคดีซึ่งจบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์จึงอาจทำให้ขาดทักษะด้านการบริหารจัดการธุรกิจ แม้กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือหลายคนกระทำการแทนในฐานะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ก็ตาม ในการ

แต่งตั้งหรือมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวยอมติดขัดขั้นตอนแต่งตั้งบุคคล เนื่องจากในการปฏิบัติ ต้องยึดติดตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของการแต่งตั้ง ด้วยจึงทำให้การบริหารจัดการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อยู่ในสภาพลอยตัวไม่สามารถตัดสินใจ ดำเนินการใดๆ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะส่งผลดีต่อการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ก็ตาม โดยให้การตัดสินใจตกอยู่แก่ศาล (กรณีผู้เกี่ยวข้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่ง หรือร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์) ซึ่งกว่าจะได้ดำเนินการจริงก็ล่วงเลยระยะเวลาอันสมควรแล้วและไม่ทันต่อการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันที่ต้องอาศัยการตัดสินใจที่ถูกต้อง รวดเร็ว มีความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นซึ่งเป็นอุปสรรค และอาจทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่ากฎหมายของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จะกำหนดให้ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการล้วนเป็นผู้ที่มีความสามารถ ความรู้เฉพาะทาง มีประสบการณ์ในทางธุรกิจหรือผู้มีวิชาชีพ โดยเฉพาะทั้งสิ้น

และเมื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของไทยจะพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายหลายมาตรา ก่อให้เกิดปัญหาตามมาและเป็นอุปสรรคในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ทั้งปัญหาคำสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลได้ ซึ่งทำให้มติที่ได้จากการประชุมเจ้าหนี้ อาจไม่ใช่มติของเจ้าหนี้ของกิจการลูกหนี้ที่แท้จริง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะผู้บริหารชั่วคราวและผู้บริหารแผนชั่วคราว เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ใช่ผู้มีรู้ความสามารถ ความรู้เฉพาะทาง และไม่มีประสบการณ์ในทางธุรกิจหรือเป็นผู้มีวิชาชีพ โดยเฉพาะ ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการตรวจสอบกำกับดูแลผู้ทำแผน ไม่ว่าจะป็นกรณีผู้ทำแผนไม่สุจริต ผู้ทำแผนไม่ส่งแผนในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีผู้ทำแผนบริหารกิจการของลูกหนี้ให้เกิดความเสียหาย ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีที่เหมาะสมและไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความเหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการทั้งตามกฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ของประเทศไทย กฎหมายของประเทศ

สหรัฐอเมริกา กฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ และกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ให้คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นที่สุดสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลได้ และให้มติที่ได้จากการออกเสียงนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้

ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/30 ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้

“มาตรา 90/30 คำขอรับชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้รายใด ถ้าเจ้าหนี้อื่น ลูกหนี้ หรือผู้ทำแผนไม่ได้แย้งให้เจ้าหนี้รายนั้นมีสิทธิออกเสียงได้เต็มจำนวนหนี้ตามที่ระบุไว้ในคำขอรับชำระหนี้ ถ้ามีผู้ได้แย้งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สอบสวน โดยด่วนแล้วมีคำสั่งว่าจะให้เจ้าหนี้รายนั้นออกเสียงในจำนวนหนี้ได้หรือไม่ เท่าใด ถ้าต่อมาภายหลังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งว่าไม่ให้ออกเสียง การออกเสียงของเจ้าหนี้ นั้น ให้ถือว่าเป็นอันใช้ไม่ได้เพียงเท่าที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งไม่ให้ออกเสียงในภายหลัง

คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น อุทธรณ์ไปยังศาลได้

ในกรณีที่มติที่ประชุมเจ้าหนี้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากผลของคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามวรรคแรก หรือผลของคำสั่งตามวรรคสอง ให้ศาลมีอำนาจเรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนใหม่”

2. ให้ลดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในระหว่างที่ศาลยังตั้งผู้ทำแผนหรือผู้บริหารแผนชั่วคราวไม่ได้ หรือในช่วงที่ผู้บริหารแผนถูกถอดถอนหรือตายและยังตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ไม่ได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สามารถใช้อำนาจในการเข้าบริหารกิจการแทนลูกหนี้ได้ตลอดเวลา เพราะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นข้าราชการจึงไม่มีเวลาทำงานในหน้าที่ผู้บริหารชั่วคราวหรือผู้บริหารแผนชั่วคราว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าหากมิใช่เป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่สุจริต ควรแต่งตั้งลูกหนี้ หรือผู้บริหารเดิมของลูกหนี้ให้ทำหน้าที่ผู้บริหารชั่วคราวหรือผู้บริหารแผนชั่วคราวก่อนบุคคลอื่น เนื่องจากเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจในธุรกิจการค้ำนั้นเป็นอย่างดี โดยให้อยู่ในการกำกับดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และศาล และหากเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่สุจริต ควรแต่งตั้งผู้มีรู้ความสามารถ ความรู้เฉพาะทาง มีประสบการณ์ในทางธุรกิจหรือผู้มีวิชาชีพ โดยเฉพาะจากการเสนอของเจ้าหนี้ และ/หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ทำหน้าที่ผู้บริหารชั่วคราวหรือผู้บริหารแผนชั่วคราว ซึ่งคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการในประเทศสหรัฐอเมริกา ให้สิทธิแก่ลูกหนี้หรือผู้บริหารเดิมของลูกหนี้ในการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการก่อนบุคคลอื่น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถบริหารกิจการได้ หรือลูกหนี้ไม่สุจริต หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ จะมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่เป็น

ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการแทนลูกหนี้ ซึ่งศาลจะแต่งตั้ง ทรัสต์ (Trustee) เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/20 วรรคแรก มาตรา 90/69 วรรคแรก ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้

มาตรา 90/20 วรรคแรก “ในกรณีที่ศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ทำแผนให้ลูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไปภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ทำแผน และให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือศาล อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ หรือเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นสมควรในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้นั้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่สุจริต ให้ศาลแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน จากการเสนอของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และหรือเจ้าหนี้เป็นผู้บริหารชั่วคราวไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ทำแผน”

มาตรา 90/69 วรรคแรก “ในกรณีที่มิเหตุทำให้ผู้บริหารแผนทำหน้าที่ไม่ได้เป็นการชั่วคราวหรือในระหว่างที่ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งและศาลยังมีคำสั่งตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ ให้ศาลมีคำสั่งตั้งให้ลูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้เป็นผู้บริหารแผนชั่วคราว ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จนกว่าเหตุเช่นว่านั้นสิ้นสุดลง เว้นแต่ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่สุจริต ให้ศาลแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน จากการเสนอของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และหรือเจ้าหนี้เป็นผู้บริหารแผนชั่วคราวไปจนกว่าเหตุเช่นว่านั้นสิ้นสุดลง”

3. ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของผู้ทำแผน หากพบว่าผู้ทำแผนไม่สุจริต กล่าวคือ จากบทบัญญัติกฎหมายล้มละลายของไทยนั้น ไม่ได้วางมาตรการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ทำแผน มิแต่ให้เจ้าหนี้ตรวจสอบผู้ทำแผน โดยเป็นผู้คัดเลือกผู้ทำแผนก่อนได้รับการแต่งตั้ง ภายหลังการแต่งตั้งผู้ทำแผนแล้วกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีระบบตรวจสอบการทำงานของผู้ทำแผนอีก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลกระบวนการฟื้นฟูกิจการแต่ก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาของผู้ทำแผนได้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำได้เพียงแต่ตรวจสอบรายงานว่าถูกต้องตรงกันเท่านั้น ในปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรมีบทบัญญัติเพิ่มอำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้เข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของผู้ทำแผนแล้วรายงานศาล เพื่อถอดถอนผู้ทำแผนได้ หากพบว่าผู้ทำแผนไม่สุจริตหรือทำให้กิจการของลูกหนี้เสียหาย

ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/25 โดยให้เพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ในวรรคสอง

มาตรา 90/25 วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้ทำแผนปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือขาดคุณสมบัติของผู้ทำแผนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้ทำแผนต่อไป เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงาน หรือมีคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ทำแผนพ้นจากตำแหน่ง หรือมีคำสั่งอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรก็ได้”

4. ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสั่งให้ผู้ทำแผนส่งแผนฟื้นฟูกิจการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ นอกจากอำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตามมาตรา 90/24 วรรคแรก ผู้ทำแผนยังมีหน้าที่ต้องทำแผนฟื้นฟูกิจการ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ผู้ทำแผนไม่ได้ทำแผนให้เสร็จภายใน 5 เดือน (ในกรณีขอขยายระยะเวลา) หรือในกรณีครบ 3 เดือน ผู้ทำแผนยังทำแผนไม่เสร็จและมีได้ขอขยายระยะเวลาต่อศาล ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดสภาพบังคับไว้ว่าผลจะเป็นประการใดนั้น ยังเป็นช่องว่างของกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้ทำแผนปฏิบัติตามคำสั่ง โดยสั่งให้ผู้ทำแผนภายในระยะเวลาที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้ และควรมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุม กำกับดูแลผู้ทำแผนให้จัดทำแผนให้เสร็จตามกำหนดเวลา โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/43 ให้มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์ที่มีการกำหนดเวลาให้ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ (Administrator) ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ หรือผู้จัดการทรัพย์สินทางศาล (Judicial Manager) ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ และควรมีสภาพบังคับผู้ทำแผนว่าจะต้องรับผิดชอบจัดทำแผนให้เสร็จตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจรายงานให้ศาลทราบเพื่อให้ศาลมีคำสั่งถอดถอนผู้ทำแผนได้

ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/43 โดยให้เพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ในวรรคสาม

มาตรา 90/43 วรรคสาม “ถ้าผู้ทำแผนจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จ หรือไม่ส่งแผนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามกำหนดในวรรคหนึ่ง หรือมิได้ขอขยายระยะเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานต่อศาลโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ทำแผนพ้นจากตำแหน่ง หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด โดยให้นำบทบัญญัติ เกี่ยวกับการพิจารณาและมีคำสั่งของศาล ตามมาตรา 90/48 วรรคสี่ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

หากการที่ผู้ทำแผนมิได้ส่งแผน อันมิใช่ความผิดของลูกหนี้ หรือเพราะเหตุที่ผู้ทำแผนกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุในมาตรา 90/88 หรือมีเหตุอื่นใดที่ศาลไม่เห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูกิจการ

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ทำแผนฟื้นจากตำแหน่ง ตามวรรคสามให้นำทบัญญัติ เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้ทำแผนคนใหม่ ตามมาตรา 90/51 มาบังคับใช้โดยอนุโลม”