

ปัญหากระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483¹

ขวัญเจ้า ปัญญาประดิษฐ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 พบว่ากระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดของไทยเริ่มขึ้นเมื่อมีพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 โดยได้นำแนวคิดการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัด (Pre-packaged Bankruptcy) มาจากประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา³ ซึ่งมุ่งเน้นให้ฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากลูกหนี้อยู่มืทรัพย์สินทางการเงินของตนเป็นอย่างดี และต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหนี้ในจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของหนี้ทั้งหมด เพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ง่าย รวดเร็ว ลดค่าใช้จ่าย และยังเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ลูกหนี้ในการเจรจากับเจ้าหนี้ อันเป็นหลักการสากลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law) เห็นควรมีกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดในกฎหมายล้มละลาย⁴

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จำนวนคดีที่ลูกหนี้เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลางมีเพียง 7 คดี โดยเป็นคดีที่ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนและต่อมาได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนเนื่องจากระยะเวลาดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลง แต่การฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน จำนวน 2 คดี คดีที่ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการเนื่องจากผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไม่มีลักษณะตรงตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอฟื้นฟูกิจการจำนวน 3 คดี และคดีที่ลูกหนี้ไม่มีเหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการจำนวน 2 คดี⁵ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ United State Code – Title 11 Bankruptcy

⁴ กรมบังคับคดี, แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL, (นนทบุรี : บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2551), หน้า 321.

⁵ กรมบังคับคดี, รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ..., ค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2567 จาก <https://www.led.go.th/opinions1/pdf/report-30102563.pdf>.

ประการแรกคือ ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัดให้ใช้ได้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในหมวด 3/2 เท่านั้น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 90/95 วรรคสอง ซึ่งก่อให้เกิดผลคือ 1. ลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่ได้รับการช่วยเหลือจากกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการอย่างทั่วถึง เนื่องจากลูกหนี้ต้องจัดทำแผนฟื้นฟูฟื้นฟูการเสนอให้เจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนก่อนจึงจะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูฟื้นฟูการต่อศาล และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูฟื้นฟูการและเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ลูกหนี้จึงจะได้รับความคุ้มครองจากสถานะพักชำระหนี้ซึ่งล่าช้าเกินไปเป็นผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ทางการเงินได้ทันและต้องเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีในท้ายที่สุด และ 2. ลูกหนี้ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ในหมวด 3/1 ไม่สามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัด ซึ่งช่วยให้ลูกหนี้สามารถดำเนินการตามแผนฟื้นฟูฟื้นฟูการได้อย่างรวดเร็ว ลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูฟื้นฟูการตามแนวคิดของกฎหมายฟื้นฟูฟื้นฟูการดังที่ Samule L. Bufford ได้กล่าวไว้ว่า วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูฟื้นฟูการนั้น ได้แก่ การรักษามูลค่าขององค์กรธุรกิจนั้นทั้งหมดไว้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแทนที่จะถูกแยกจำหน่ายเป็นส่วน ๆ⁶

ประการที่สอง ปัญหาการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูฟื้นฟูการของลูกหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัด ซึ่งการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงการเริ่มต้นคดีฟื้นฟูฟื้นฟูการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นการสร้างความปลอดภัยในกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแล้ว ยังเป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยการต่อรองของเจ้าหนี้ ซึ่งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหนี้เป็นสำคัญ แต่ตามมาตรา 90/99 เมื่อศาลสั่งรับคำร้องขอแล้วให้ประกาศคำสั่งรับคำร้องและวันนัดไต่สวนในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายหนึ่งฉบับ กับให้ส่งสำเนาคำร้องขอและแจ้งวันเวลานัดไต่สวนแก่เจ้าหนี้ และแจ้งให้นายทะเบียนจดแจ้งคำสั่งศาลไว้ในทะเบียน ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองเจ้าหนี้ดังกล่าวมักมีปัญหาว่าเจ้าหนี้ได้รับแจ้งถึงการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูฟื้นฟูการของลูกหนี้แล้วหรือไม่ ทั้งที่มาตรา 90/107 บัญญัติให้แผนซึ่งศาลมีคำสั่งเห็นชอบแล้วผูกมัดเจ้าหนี้ที่ได้เข้าร่วมประชุมหรือได้รับแจ้งให้เข้าร่วมประชุมในการลงมติเห็นชอบด้วยแผน อันเป็นผลร้ายแก่เจ้าหนี้ แต่กลับไม่มีมาตรการตรวจสอบถึงการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบ

ประการที่สาม ปัญหาการขอแก้ไขแผนฟื้นฟูฟื้นฟูการในกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัด จะเห็นว่ากระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัดไม่มีบทบัญญัติเรื่องการขอแก้ไขแผนดังเช่นกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูแบบเต็มรูปแบบในหมวด 3/1 ทั้งไม่มีบทบัญญัติให้นำบทบัญญัติในกระบวนการแบบเต็มรูปแบบมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกระบวนการฟื้นฟูฟื้นฟูการแบบเร่งรัด ซึ่งในระหว่างที่ลูกหนี้ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูฟื้นฟูการนั้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับลูกหนี้และสภาพเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป การไม่เปิดโอกาสให้แผนฟื้นฟูฟื้นฟูการมีการแก้ไขได้ ย่อมทำให้การฟื้นฟูฟื้นฟูการบรรลุผลสำเร็จได้ยากและทำให้ลูกหนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายในท้ายที่สุด อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของ

⁶ ภูมิ โชคเหมะ ไกรสร บารมีอวยชัย และนันทรรัตน์ เตชะมา, เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), หน้า 64.

กฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ประสงค์ที่จะรักษาองค์กรธุรกิจของลูกหนี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการรักษามูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้และการจ้างงานตามกฎหมายว่าด้วยชุมชนและกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงค่านิยมอันหลากหลาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ เจ้าหนี้ และสังคมโดยรวม

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการและสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัด

แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดให้ใช้ได้เฉพาะแต่ลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 90/95 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 90/95 คำร้องขอของบุคคลตามมาตรา 90/93 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน จะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง

(1) การที่ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้

(2) รายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนที่ถูกหนี้เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ และมีจำนวนหนี้แน่นอนตามมาตรา 90/92 วรรคหนึ่ง รวมทั้งรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย

(3) เหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ

ผู้ร้องขอจะต้องแนบแผน พร้อมหลักฐานแสดงว่าเจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบในแผนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด”

ควรแก้ไขโดยการตัดข้อความในวรรคสองของมาตรา 90/95 ออก

และบัญญัติกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัดขึ้นใหม่เป็นหมวดที่ 3/3 โดยเพิ่มมาตรา 90/129 ว่า

“มาตรา 90/129 บุคคลตามมาตรา 90/4 และ 90/93 อาจยื่นแผนและหลักฐานแสดงว่าเจ้าหนี้ได้ให้ความเห็นชอบในแผนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมด มาพร้อมกับคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้”

2. ปัญหาการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา 90/99 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา 90/99 เมื่อศาลรับคำร้องขอแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนเป็นการด่วน และให้ศาลประกาศคำสั่งรับคำร้องขอและวันเวลานัดไต่สวนในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายหนึ่งฉบับล่วงหน้าก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน กับให้ส่งสำเนาคำร้องขอและแจ้งวันเวลานัดไต่สวนแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้ทั้งหลาย และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และแจ้งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อนายทะเบียนจะได้แจ้งคำสั่งศาลไว้ในทะเบียนด้วย ทั้งนี้ ให้ส่งก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”

ควรแก้ไขโดยบัญญัติขึ้นใหม่ไว้ในหมวด 3/3

“มาตรา 90/... เมื่อศาลสั่งรับคำร้องขอแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนเป็นการด่วน และให้ศาลประกาศคำสั่งรับคำร้องขอและวันเวลานัดไต่สวนในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายหนึ่งฉบับล่วงหน้าก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน กับให้หมายเรียกและส่งสำเนาคำร้องขอและแจ้งวันเวลานัดไต่สวนแก่ลูกหนี้เจ้าหนี้ทั้งหลาย และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และแจ้งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อนายทะเบียนจะได้จัดแจ้งคำสั่งศาลไว้ในทะเบียนด้วย ทั้งนี้ ให้ส่งก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”

3. ปัญหาการขอแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัด

แนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการขอแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัด ควรเพิ่มบทบัญญัติให้มีการแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งศาลเห็นชอบแล้วได้เป็นมาตราใหม่ให้อยู่ในหมวด 3/3 ดังนี้

“มาตรา 90/... เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ถ้ามีความจำเป็นต้องแก้ไขแผนเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้บริหารแผนอาจเสนอขอแก้ไขแผน ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติมาตรา 90/20 วรรคสี่ มาตรา 90/44 มาตรา 90/45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 90/46 มาตรา 90/47 มาตรา 90/56 มาตรา 90/57 มาตรา 90/58 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 90/59 วรรคหนึ่ง และมาตรา 90/60 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ห้ามมิให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ขอแก้ไขข้อเสนอขอแก้ไขแผนนั้น เว้นแต่ผู้บริหารแผนจะยินยอมด้วย

การแก้ไขแผนโดยขอขยายกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนให้ทำได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่ในกรณีเป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่าแผนได้ดำเนินมาใกล้จะสำเร็จแล้ว ผู้บริหารแผนจะขอขยายเวลาต่อไปอีกตามควรแก่กรณีก็ได้

ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีมติตามมาตรา 90/46 ยอมรับข้อเสนอขอแก้ไขแผนตามวรรคหนึ่ง หรือศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยข้อเสนอขอแก้ไขแผนดังกล่าว ให้ผู้บริหารแผนบริหารกิจการของลูกหนี้ต่อไปตามแผนเดิม”

เอกสารอ้างอิง

กรมบังคับคดี. แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL. (นนทบุรี : บริษัทสหมิตรพรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2551).

กรมบังคับคดี. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.... คำนวณเมื่อ 17 มิถุนายน 2567, จาก <https://www.led.go.th/opinions1/pdf/report-30102563.pdf>.

ภูมิ โชคเหมะ ไกรสร บารมีอวยชัย และนันทรรัตน์ เตชะมา. เอกสารประกอบคำบรรยายกฎหมายล้มละลาย เปรียบเทียบ. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555).