

ที่ ยธ 0100 /5805



กระทรวงยุติธรรม

ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร

กทม. 10900

๘ มีนาคม ๒๕๔๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

ตามที่วุฒิสภาได้เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และได้แต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ วุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัดนี้คณะกรรมการมาธิการวิสามัญ วุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ๒๕๔๒

คณะกรรมการมาธิการวิสามัญ วุฒิสภา ได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรรวม ๘ ประเด็น คือ

๑. แก้ไขประเด็นจำนวนหนี้ขั้นต่ำในการฟ้องคดีล้มละลาย (มาตรา ๕ และ มาตรา ๖)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำในการฟ้องล้มละลายสำหรับบุคคลธรรมดา ๕๐๐,๐๐๐ บาท และสำหรับนิติบุคคล ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการฯ เลียงข้างมาก ซึ่งรวมทั้งกรรมาธิการในสัดส่วนของรัฐบาล เห็นควรเพิ่มจำนวนหนี้ขั้นต่ำในการฟ้องล้มละลายสำหรับบุคคลธรรมดาเป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และสำหรับนิติบุคคลเป็น ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการเลียงข้างน้อยได้มีการตั้งข้อสงวนขอเพิ่มจำนวนหนี้ขั้นต่ำดังกล่าวสำหรับบุคคลธรรมดาเป็น ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และสำหรับนิติบุคคลเป็น ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ข้อพิจารณา

มติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการเพิ่มจำนวนหนี้ที่จะฟ้องล้มละลายซึ่งหากจำนวนหนี้สูงมากเกินไปจนควรอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ภูมิในอนาคต

เพราะจำนวนหนี้ดังกล่าวจะเป็นฐานในการคำนวณความเสี่ยง และการให้กู้ยืมในอนาคตจะมีผลต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

2. แก้อให้ห้ามเจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายหากในวันที่ก่อนนี้ทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันมีมูลค่าสูงกว่าหนี้สิน เว้นแต่ลูกหนี้จะทุจริต และห้ามนำหนี้จากการค้าประกันมาฟ้องเป็นคดีล้มละลาย (มาตรา 5)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกรรมาธิการในสัดส่วนของรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยในการแก้ไขได้ตั้งข้อสงวน

ข้อพิจารณา

มติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องนอกหลักการที่วุฒิสภาได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ไว้ในวาระที่ 1 และข้อเสนอดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อปัญหาการจัดการปัญหาหนี้สินไม่ก่อให้เกิดรายได้ของประเทศ เพราะมีลักษณะเป็นการยกเว้นการใช้มาตรการในทางกฎหมายล้มละลายกับการกู้ที่มีหลักประกันและการดำเนินการต่อผู้ค้าประกันในทุกกรณี หรืออีกนัยหนึ่งคือมีผลเป็นการทำลายหลักการของการใช้กฎหมายล้มละลายในการเข้ามาช่วยในการระงับปัญหาหนี้เสียของระบบ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่ไม่อาจจะยอมรับได้

โดยปกติแล้วหนี้สินที่มีการก่อขึ้นจะมีการเรียกหลักประกันที่สูงกว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ยืม ดังนั้น การแก้ไขในลักษณะเช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถฟ้องคดีล้มละลายในนิติกรรมทางการเงินส่วนใหญ่ได้ ข้อที่อันตรายที่สุดคือ จะมีผลเป็นการเพิ่มโอกาสในการประวิงการชำระหนี้ออกไปและจะทำให้หนี้ที่มีลักษณะเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทั้งที่ลูกหนี้มีความสามารถชำระหนี้ได้แต่ไม่ชำระหนี้ (Strategic NPLs) ทวีจำนวนขึ้นอย่างมหาศาล นอกจากนี้จะทำให้นักกฎหมายในทุกประเทศไม่มีความยอมรับในกฎหมายของไทย

3. แก้อให้คดีล้มละลายที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายและหนี้อันเป็นมูลเหตุที่ฟ้องล้มละลายที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ลูกหนี้พ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบ 1 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกรรมาธิการในสัดส่วนของรัฐบาลได้ตั้งข้อสงวน

ข้อพิจารณา

มติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องนอกหลักการที่วุฒิสภาได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ไว้ในวาระที่ 1 ข้อเสนอดังกล่าวมีลักษณะเป็นการนิรโทษกรรม

แม้จะมีเจตนาที่จะให้บุคคลล้มละลายได้รับผลกระทบน้อยลง แต่การเสนอในลักษณะนี้ขาดเหตุผลสนับสนุนในทางวิชาการเป็นอย่างมาก และไม่สามารถปรับเข้ากับระบบกฎหมายล้มละลายของไทยในปัจจุบันได้ เพราะการให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากการล้มละลายเป็นอำนาจของศาลในเรื่องของการปลดจากล้มละลาย การเห็นชอบในการประนอมหนี้ และการสั่งยกเลิกการล้มละลาย ซึ่งมีผลในทางกฎหมายไม่เหมือนกัน และการแก้ไขในลักษณะนี้จะส่งผลเสียในเชิงการกระตุ้นให้เกิดการชำระหนี้อย่างมากในลักษณะเช่นเดียวกับข้อแก้ไขในข้อ 2

4. แก้ไขให้เพิ่มที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่ฐานะานุรูปเป็นข้อยกเว้นของทรัพย์สินอันอาจแบ่งได้ในคดีล้มละลาย (มาตรา 27)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้เพิ่มวงเงินสำหรับสัตว์ พืชพันธุ์ เครื่องมือ และสิ่งของสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพของลูกหนี้ที่ได้รับยกเว้นไม่เป็นทรัพย์สินอันอาจแบ่งได้ในคดีล้มละลายจาก 3,000 บาท เป็น 100,000 บาท ซึ่งกรมการในสัดส่วนของรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยได้ตั้งข้อสงวน

ข้อพิจารณา

การกำหนดให้ที่อยู่อาศัยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายล้มละลายมีผลช่วยลูกหนี้รายย่อยได้ไม่มากนัก เนื่องจากโดยปกติแล้ว ลูกหนี้ที่ต้องการซื้อที่อยู่อาศัยต้องนำบ้านไปจดทะเบียนจำนองประกันหนี้ ซึ่งจากผลในการจดทะเบียนจำนองทำให้ไม่ว่ากรณีใดเจ้าหนี้จำนองย่อมสามารถบังคับเหนือทรัพย์สินจำนองอยู่แล้ว และกรณีจะเกิดผลเสียหากจะมีการตีความเกินเลยไปให้คุ้มครองลูกหนี้เมื่อนำไปจดทะเบียนจำนอง ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นอย่างมาก เพราะจะส่งผลให้บุคคลที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยในอนาคตไม่มีบ้าน เนื่องจากหลักประกันจำนองไม่มีความหมายสถาบันการเงินจะไม่รับจำนองบ้าน ประชาชนจะไม่สามารถผ่อนส่งบ้านได้

5. แก้ไขให้แผนมีรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกัน (มาตรา 13)

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว ซึ่งกรมการในสัดส่วนของรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยได้ตั้งข้อสงวนไว้

ข้อพิจารณา

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงการเพิ่มให้แผนฟื้นฟูกิจการมีรายการที่กล่าวถึงความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันด้วย ซึ่งตามปกติแผนฟื้นฟูกิจการจะมีการกำหนดถึงในเรื่องเหล่านี้อยู่ด้วยแล้ว แต่อย่างไรก็ดี การระบุไว้โดยชัดแจ้งอาจทำให้มีความเข้าใจผิดว่าจะต้องมีการยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันไว้ในแผน

ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ค้ำประกันโดยชัดแจ้ง

6. แก้ไขในเรื่องมติความเห็นชอบในแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้
(มาตรา 15)

พระราชบัญญัติล้มละลายฉบับปัจจุบันกำหนดให้เจ้าหนี้ลงมติในการให้ความเห็นชอบในแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยไม่มีการแยกกลุ่มของเจ้าหนี้ และมติในการเห็นชอบแผนต้องเป็นมติพิเศษซึ่งจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนหนี้ และจำนวนเจ้าหนี้เสียงข้างมากของเจ้าหนี้ที่มีประชุมและลงคะแนนเห็นชอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สิทธิการแบ่งเจ้าหนี้ออกเป็นกลุ่มคือ เจ้าหนี้มีประกันรายใหญ่ รายย่อย เจ้าหนี้ไม่มีประกันและอื่น ๆ โดยให้แผนได้รับความเห็นชอบหากมีมติเห็นชอบจากเจ้าหนี้ทุกกลุ่ม หรือมีประกันกลุ่มหนึ่งกับเจ้าหนี้ไม่มีประกัน แต่ข้อแก้ไขของคณะกรรมการอัยการฯ กำหนดให้มีเสียงสนับสนุนจากเจ้าหนี้หนึ่งกลุ่ม แต่เมื่อรวมแล้วต้องมีเจ้าหนี้เห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ

ข้อพิจารณา

การแก้ไขนี้ทำให้โอกาสของแผนที่จะได้รับการยอมรับมีมากขึ้น และเป็นหลักการที่ผสมผสานแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษเข้าด้วยกัน จึงมีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุน และเป็นการแก้ไขที่ดีน่าจะยอมรับได้

ข้อเสนอของคณะกรรมการอัยการฯ อาจทำให้ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการมากยิ่งขึ้น

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายสุทัศน์ เงินหมื่น)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

โทร. 541-2300

โทรสาร 541-2303