

ที่ ยธ ๐๕๐๘/๕๙๒

กระทรวงยุติธรรม
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๙ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.
๓. คำชี้แจงความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

ด้วย กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ขอเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้ เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรมได้เห็นชอบให้ นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

กรมบังคับคดีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ. ในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมโดยกรมบังคับคดี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศึกษากำหนดประเด็นสำคัญ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งและแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ คณะทำงานฯ ชุดนี้ได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไข และจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ทั้งนี้ คณะทำงานฯ ได้พิจารณาโดยมีหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ กรณีเป็นเรื่องเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อประชาชน หากมีการแก้ไขกฎหมายแล้วจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชน กรณีเป็นการสอดคล้องกับมาตรฐาน ในการยกระดับของประเทศตามมาตรฐานสากล และกรณีการศึกษาโดยนำหลักกฎหมายต่างประเทศ ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายนี้

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม มีภารกิจสำคัญในการบังคับคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกรมบังคับคดีดังกล่าว กรมบังคับคดีได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษากำหนดประเด็นสำคัญ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. ขึ้น โดยคณะทำงานฯ ได้พิจารณาถึงบทบัญญัติที่ต้องนำมาบังคับใช้นั้นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ สอดคล้องกับมาตรฐานในการยกระดับของประเทศ มาตรฐานสากลรายงานว่าด้วยการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing business) รวมถึงวิธีปฏิบัติอันเป็นเลิศ (Best Practice) อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี ซึ่งคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ ในหลักการพิจารณาเห็นว่ากฎหมายล้มละลายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีความไม่เหมาะสมในบางเรื่อง เกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นขอรับชำระหนี้ ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการขอรับชำระหนี้ รูปแบบในการขอประนอมหนี้ บทกำหนดโทษ และการคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ร่วมหรือผู้ค้ำประกัน สมควรปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในการบังคับคดีล้มละลาย จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายนี้

๓. ความจำเป็นเร่งด่วนของเรื่อง

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ สาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. ยกร่างขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เนื่องจากคดีล้มละลายเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป ซึ่งโดยผลของคดีล้มละลายย่อมกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม แต่เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นการขอรับชำระหนี้ รูปแบบในการขอประนอมหนี้ และบทกำหนดโทษ เป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายล่าช้า ไม่คุ้มครอง สิทธิของบรรดาเจ้าหนี้และลูกหนี้ จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงบทบัญญัติอันเป็นการเพิ่มสิทธิของเจ้าหนี้ในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ ปรับปรุงสิทธิลูกหนี้ร่วมและผู้ค้ำประกันในการได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม ลดขั้นตอนในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ ปรับปรุงการยื่นคำขอประนอมหนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และปรับเปลี่ยนโทษปรับทางอาญาให้เหมาะสม เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างเป็นระบบและเกิดความเป็นธรรม

๔.๒ ข้อเท็จจริง

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ. จัดทำขึ้นเพื่อจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องแยกหัวข้อการพิจารณาออก ๕ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ขั้นตอนเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้ ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้ ตามร่างมาตรา ๙๑ ในประเด็นให้เจ้าหนี้สามารถยื่นขอรับชำระหนี้เมื่อพ้นกำหนดเวลาสองเดือนและบทบังคับให้เจ้าหนี้ส่งเอกสารประกอบมูลหนี้ให้ครบถ้วน เพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์พิจารณาก่อนมีคำสั่งรับคำขอชำระหนี้ที่เจ้าหนี้นี้ยื่นหรือไม่ และมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้

(๒) อำนาจในการสั่งคำขอรับชำระหนี้ในจำนวนคำขอรับชำระหนี้ ซึ่งแก้ไขให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจพิจารณาสั่งคำขอรับชำระหนี้ โดยไม่ต้องทำความเห็นเสนอให้ศาลมีคำสั่งเช่นเดียวกับคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามร่างมาตรา ๑๐๔ - ๑๐๘

(๓) การกำหนดรายละเอียดคำขอประนอมหนี้ว่าจะต้องระบุรายละเอียดใดบ้าง และให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจในการตรวจสอบรายละเอียด รวมทั้งมีอำนาจในการมีคำสั่งไม่รับคำขอประนอมหนี้ได้ตามร่างมาตรา ๔๕

(๔) การกำหนดสิทธิของลูกหนี้ร่วมหรือผู้ค้ำประกัน หรือผู้ค้ำประกันร่วมที่เข้าชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้นี้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ในคดีล้มละลาย ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิจากเจ้าหนี้ดังกล่าวได้ ตามร่างมาตรา ๑๐๑

(๕) บทลงโทษในหมวด ๗ ส่วนที่ ๒ บทกำหนดโทษ ซึ่งไม่เคยมีการแก้ไขมาตั้งแต่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มีผลบังคับใช้ โดยมุ่งแก้ไขเฉพาะโทษปรับทางอาญาเท่านั้น ส่วนโทษจำคุกยังคงหลักการเดิมไว้

๔.๓ ขอกฎหมาย

(๑) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๑๘ ให้ศาลมีอำนาจที่จะตรวจคำคู่ความที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้รับไว้เพื่อยื่นต่อศาล หรือส่งให้แก่คู่ความหรือบุคคลใด ๆ

ถ้าศาลเห็นว่าคำคู่ความที่ได้ยื่นไว้ดังกล่าวแล้วนั้น อ่านไม่ออก หรืออ่านไม่เข้าใจ หรือเขียนพุ่มเพอຍเกินไป หรือไม่มีรายการ ไม่มีลายมือชื่อ ไม่แนบเอกสารต่าง ๆ ตามที่กฎหมายต้องการ หรือมิได้ชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้องครบถ้วน ศาลจะมีคำสั่งให้คืนคำคู่ความนั้นไปให้ทำมาใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติม หรือชำระหรือวางค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาและกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตลอดจนเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้ ถ้ามิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลในระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ให้คืนคำคู่ความนั้น

ถ้าศาลเห็นว่าคำคู่ความที่ได้นำมายื่นดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายที่บังคับไว้ นอกจากที่กล่าวมาในวรรคก่อน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเห็นว่าสิทธิของคู่ความหรือบุคคลซึ่งยื่นคำคู่ความนั้นได้ถูกจำกัดห้ามโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาล ก็ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับหรือคืนคำคู่ความนั้นไปเพื่อยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙๙ ถ้าจำเลยที่ขาดนัดยื่นคำให้การมาศาลก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และ
แจ้งต่อศาลในโอกาสแรกว่าตนประสงค์จะต่อสู้คดี เมื่อศาลเห็นว่าการขาดนัดยื่นคำให้การนั้น มิได้เป็นไป
โดยจงใจหรือมีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยยื่นคำให้การภายในกำหนดเวลาตามที่ศาล
เห็นสมควรและดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ตั้งแต่เวลาที่จำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ

ฯลฯ

(๒) พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้
อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าพนักงาน ออกกฎกระทรวง และจัดวางระเบียบข้อบังคับทางธุรการ เพื่อ
ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๙๐/๒๙ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือผู้ทำแผนอาจขอตรวจและโต้แย้งคำขอรับชำระหนี้
ในการฟื้นฟูกิจการต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ แต่ต้องกระทำภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา
ยื่นคำขอรับชำระหนี้

มาตรา ๙๐/๓๒ คำขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้รายใด ถ้าเจ้าหนี้อื่น
ลูกหนี้ หรือผู้ทำแผนไม่ได้โต้แย้งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสั่งอนุญาตให้รับชำระหนี้ได้ เว้นแต่มีเหตุ
อันสมควรสั่งเป็นอย่างอื่น

คำขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้รายใด ถ้ามีผู้โต้แย้ง ให้เจ้าพนักงาน
พิทักษ์ทรัพย์สอบสวนแล้วมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ให้ยกคำขอรับชำระหนี้

(๒) อนุญาตให้ได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน

(๓) อนุญาตให้ได้รับชำระหนี้บางส่วน

การคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ผู้มีส่วนได้เสีย
อาจยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้ภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

(๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๔ ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้
อนึ่งการชำระหนี้ด้วยงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมีได้

มาตรา ๒๒๖ บุคคลผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งบรรดาที่เจ้าหนี้อยู่
โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้ได้ในนามของตนเอง

มาตรา ๒๒๙ การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจกฎหมายและย่อมสำเร็จเป็น
ประโยชน์แก่บุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้อยู่เอง และมาใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้อีกคนหนึ่งผู้มีสิทธิได้รับใช้
หนี้ก่อนตน เพราะเขามีบุริมสิทธิ หรือมีสิทธิจำนำจำนอง

(๒) บุคคลผู้ได้ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ใด และเอาเงินราคาค่าซื้อทรัพย์สินให้แก่ผู้รับ
จำนองทรัพย์สินนั้นเสร็จไป

(๓) บุคคล...

(๓) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่น หรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้ มีส่วนได้เสีย
ด้วยในการใช้นั้น และเข้าใช้นั้น

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ

๖. ผลกระทบ

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดีล้มละลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหนี้ จะได้รับการคุ้มครอง
สิทธิในมูลหนี้และเกิดความเป็นธรรมจากกระบวนการล้มละลายในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มากยิ่งขึ้น
ความพยายามในการลดขั้นตอนในการบังคับคดีล้มละลายให้รวดเร็วและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลยัง
เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติอันจะช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการร่างกฎหมายฉบับนี้ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ได้จัดให้มีการรับฟัง
ความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ อาคารอสิติพรรัช กรมบังคับคดี เวลา ๑๓.๐๐ -
๑๖.๓๐ นาฬิกา ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง ผู้แทน
ทนายความ ผู้แทนจากกลุ่มเจ้าหนี้ ประเภทสถาบันการเงินต่าง ๆ ผู้แทนกลุ่มลูกหนี้ (ศูนย์ประสานงาน
ลูกหนี้แห่งชาติและศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม) รวมถึงบุคคลทั่วไปที่สนใจ
เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้

๙. ขอกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

อนุมัติร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

พ. ดอญญา

(ไพบุลย์ คุ่มฉายา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กองพัฒนาระบบการบังคับคดี
และประเมินราคาทรัพย์ กรมบังคับคดี
โทร. ๐-๒๘๘๗-๕๑๕๕
โทรสาร ๐-๒๘๘๗-๕๐๒๑