



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๒/ ๒๑๗



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ กันยายน ๒๕๖๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ และนายโกศล ปัทมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) รวม ๒ ฉบับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๑๘๑
ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง ความว่า ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธ ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ และนายโกศล ปัทมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) รวม ๒ ฉบับ แล้วเห็นชอบให้ คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติ รวม ๒ ฉบับ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ ภายในกำหนด ๖๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๘ และโดยที่ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๗ เห็นชอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับ ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับร่าง พระราชบัญญัตินั้นมาร่วมพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอ สภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาที่ขอรับมา ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ มีความสอดคล้องกับทิศทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีและกรอบของงบประมาณ ให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ สำนักงบประมาณร่วมพิจารณาด้วยทุกครั้ง โดยร่างพระราชบัญญัติ รวม ๒ ฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้อง แจ้งผลการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๗ ในการนี้ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานฯ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๗ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังกล่าวโดยจัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗ ซึ่งมีหน่วยงานเข้าร่วมประชุม จำนวน ๔ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปรากฏผลการพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ และนายโกศล ปัทมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) โดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑.๑ กระทรวงยุติธรรม

(๑) สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ

(๒) กรมบังคับคดี เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากมีหลักการและสาระสำคัญอย่างเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยกรมบังคับคดี แต่อาจมีรายละเอียดบางประการที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดเอกสารที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ต้องยื่นพร้อมกับคำร้องขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการ หรือการตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายเดิมอยู่แล้ว จึงขอให้นำไปพิจารณาพร้อมกับร่างของกรมบังคับคดีที่ขณะนี้อยู่ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกำลังจะเสนอมติพิจารณาอนุมัติหลักการของร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กรมบังคับคดีมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนหนี้ที่อาจยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท ซึ่งหากภายหลังจากศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้แล้ว เมื่อระยะเวลาตามแผนสิ้นสุดลงแต่การฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน หากศาลเห็นว่าการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่กรณีที่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาให้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อเป็นหนี้เจ้าหนี้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท กรณีจึงอาจทำให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีหนี้ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทแต่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาทตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ นอกจากนี้ กรมบังคับคดียังมีแนวทางที่จะขอให้เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการหลุดพ้นจากความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันที่มีใช้สถาบันการเงินหรือบุคคลผู้ประกอบอาชีพค้าประกันเป็นปกติธุระ ในกรณีที่มีการประนอมหนี้หรือมีการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของผู้ค้าประกันตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๒ สำนักนายกรัฐมนตรี

(๑) สำนักงบประมาณ เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่มีสาระสำคัญเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้กรมบังคับคดีมีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรที่อาจจะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กรมบังคับคดีจึงอาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมภาระงานดังกล่าวหรืออาจใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๒) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวหรือได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โคโรนา ๒๐๑๙ ให้มีโอกาสดำเนินการฟื้นฟูกิจการและไม่ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย อย่างไรก็ตาม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๒.๑) เนื่องด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการและการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ตามบทบัญญัติในหมวด ๓/๑ หมวด ๓/๒ หมวด ๓/๓ และหมวด ๓/๔ ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและกระบวนการฟื้นฟูฐานะจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบและเป็นธรรม เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการและการฟื้นฟูฐานะสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเห็นควรให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย อาทิ ตัวแทนของลูกหนี้ ตัวแทนของเจ้าหนี้ หน่วยงานกำกับดูแล องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

(๒.๒) ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีความประสงค์จะฟื้นฟูฐานะตามบทบัญญัติในหมวด ๓/๔ อาจมีจำนวนมากเนื่องจากมูลค่าขั้นต่ำกำหนดไว้ที่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดายังอาจประสบปัญหาในขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟูฐานะหรืออาจจัดทำแผนที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณามีความล่าช้า ดังนั้น เห็นควรพิจารณากำหนดให้มีที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความรู้ความสามารถในการจัดทำและบริหารแผนฟื้นฟูฐานะเข้ามาช่วยเหลือลูกหนี้จัดทำแผนการชำระหนี้ที่มีความเหมาะสม รวมทั้งเป็นผู้รวบรวมและประสานงานในกระบวนการขึ้นศาลต่าง ๆ ให้กับลูกหนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๑.๓ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่มีหลักการและสาระสำคัญเป็นการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อมหรือบุคคลธรรมดา

๑.๔ สำนักงานศาลยุติธรรม เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ อย่างไรก็ตาม สำนักงานศาลยุติธรรม มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) เนื่องจากการกำหนดจำนวนหนี้ไว้ไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทสำหรับลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ตามร่างหมวด ๓/๑ และสำหรับลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อมไว้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทแต่ไม่ถึงห้าสิบล้านบาท และไม่น้อยกว่าสองล้านบาทแต่ไม่ถึงห้าสิบล้านบาท แล้วแต่กรณีตามร่างหมวด ๓/๒ ได้กำหนดให้สอดคล้องกันทั้งสองหมวด ทำให้ลูกหนี้ที่มีหนี้ตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น และจากข้อมูลของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า ลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ร้อยละ ๕๔ มีหนี้ไม่ถึงหนึ่งล้านบาท ดังนั้น จำนวนหนี้ขั้นต่ำตามร่างหมวด ๓/๒ ร่างมาตรา ๔๐/๔๒ ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้กิจการขนาดย่อมส่วนใหญ่สามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามร่างหมวด ๓/๒ ได้ วิธีแก้ไขเพื่อให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากขึ้น คือ ลดยอดหนี้ขั้นต่ำลงเหลือ ๗๐๐,๐๐๐ บาท หรือ ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือ ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยจะลดลงเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่ามีความประสงค์จะช่วยเหลือกิจการขนาดย่อมเป็นสัดส่วนเท่าใดของกิจการขนาดย่อมทั้งหมด

(๒) กรณีที่กำหนดให้ลูกหนี้ที่เคยถูกศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอ คำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนยื่นคำร้องขอไม่สามารถยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ นั้น ไม่ควรกำหนดไว้ เนื่องจากควรเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอได้อีกครั้งโดยไม่ต้องเว้นวรรคหกเดือน เพราะผู้ตัดสินว่าการยื่นคำร้องขอใหม่เป็นการยื่นคำร้องขอ

โดยไม่สุจริตหรือไม่ คือ เจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงมีสิทธิยื่นคำคัดค้าน และศาลเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งศาลสามารถใช้มาตรา ๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พิจารณาว่า การยื่นคำร้องขอใหม่เป็นการยื่นคำร้องซ้ำหรือไม่

(๓) การเพิ่มกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาตามหมวด ๓/๔ ยังมีความไม่ชัดเจน เช่น คำว่า “รายได้ประจำ” จะประเมินรายได้จากหลักฐานใดและย้อนหลังไปเพียงใด ประกอบกับการกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท อาจจะกระทบต่อความเสี่ยงในเชิงระบบ (Systematic risk) ต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจหรือไม่ ต้องตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีข้อมูลและการวิเคราะห์ว่า ถ้าบุคคลธรรมดาใช้กระบวนการฟื้นฟูฐานะตามหมวด ๓/๔ เป็นหลักหลายล้านบัญชีที่มีหนี้ไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูฐานะเพื่อชำระหนี้แค่เพียงบางส่วน จะมีผลกระทบต่อเจ้าหนี้สถาบันการเงินและไม่ใช้สถาบันการเงินเพียงใด นอกจากนั้น มาตรา ๙๐/๑๖๙ วรรคสอง ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน เมื่อระยะเวลาตามแผนฟื้นฟูฐานะสิ้นสุดลง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ลูกหนี้ดังกล่าวมีหนี้จำนวนแน่นอนไม่ถึงหนึ่งล้านบาท ตามเงื่อนไขในการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กรณีดังกล่าวจึงน่าจะไม่สามารถดำเนินการได้

(๔) การแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษโดยปรับลดจากอัตราโทษจากจำคุกไม่เกินสามหรือห้าปี เป็นจำคุกไม่เกินหกเดือนสำหรับความผิดในหมวด ๓/๒ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อม และในหมวด ๓/๓ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แบบเร่งรัดนั้น อาจทำให้ผลในเชิงป้องปรามลดลงและผู้กระทำความผิดได้รับโทษน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดและโทษที่กำหนดแตกต่างจากโทษตามกฎหมายอื่นในความผิดทำนองเดียวกัน

(๕) การกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการออกหมายเรียกเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาไต่สวน หรือสอบสวน และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นส่งเอกสารหรือวัตถุพยานซึ่งอยู่ในความยึดถือหรือในอำนาจของผู้นั้นให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามร่างมาตรา ๑๔๒/๑ และมีบทกำหนดโทษตามร่างมาตรา ๑๗๔/๑ เป็นเรื่องที่มีอยู่แล้วตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๖๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยล้มละลายยังได้กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการตรวจสอบมูลหนี้ของลูกหนี้ที่ยื่นต่อศาลว่ามีอยู่จริงหรือไม่ไว้อยู่แล้ว เช่น หากเจ้าหนี้ไม่ดำเนินการส่งเอกสารหรือวัตถุพยานเพื่อตรวจสอบความมีอยู่จริงของมูลหนี้ตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ร้องขอ เจ้าหนี้อาจถูกยกคำขอรับชำระหนี้ในมูลหนี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นกระบวนการทางแพ่ง โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และบทกำหนดโทษทางอาญา

๑.๕ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามหมวด ๓/๓ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แบบเร่งรัด ที่ควรแก้ไขอัตราโทษให้สอดคล้องกับบทกำหนดโทษในหมวดอื่น ๆ ที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นกัน

๑.๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การคัดกรองลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูฐานะควรกำหนดให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางการเงินเข้ามามีส่วนช่วยลูกหนี้และศาล ในกระบวนการจัดทำแผน กระบวนการตรวจสอบความเป็นไปได้และความเหมาะสมของแผนการชำระหนี้ กับความสามารถในการปฏิบัติตามแผนของลูกหนี้ บุคคลธรรมดาเพื่อคัดกรองลูกหนี้ที่ตั้งใจจริง และมีความเป็นไปได้ที่จะสามารถชำระหนี้ได้ตามแผนสำเร็จเข้าสู่กระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ลูกหนี้ที่ไม่มีศักยภาพประสงค์จะประวิงการติดตามหนี้ของเจ้าหนี้ ได้ประโยชน์จากสถานะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) หรือลูกหนี้ที่มีความสามารถในการชำระหนี้ ได้แต่ไม่ประสงค์ชำระหนี้และเข้ามาใช้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือต่อรองกับเจ้าหนี้ได้ง่ายหรือลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการเป็นลูกหนี้ที่ไม่มีความสามารถที่จะฟื้นฟูฐานะได้แล้ว ซึ่งจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายของทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้ง ๆ ที่บุคคลธรรมดาดังกล่าวไม่ควรจะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูฐานะได้ตั้งแต่ต้น

(๒) การกำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ ควรพิจารณา กำหนดให้ลูกหนี้เท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูฐานะของตนเนื่องจากลูกหนี้เป็นผู้ที่ทราบข้อมูลสถานะทางการเงินและระดับปัญหาทางการเงินของตนเองดีที่สุด การจัดการหนี้ด้วยความสนใจของลูกหนี้ น่าจะได้รับความร่วมมือในการรวบรวมข้อมูลหนี้สินและทรัพย์สินได้มีประสิทธิภาพมากกว่า การให้เจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูฐานะโดยลูกหนี้มิได้สมัครใจเข้าสู่กระบวนการ นอกจากนี้ การกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้อาจเป็นเครื่องมือให้เจ้าหนี้ นำกระบวนการตามบทบัญญัตินี้มาบีบให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้

(๓) การกำหนดคุณสมบัติของลูกหนี้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูฐานะ การไม่กำหนดเพดานหนี้ของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการอาจส่งผลให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีรายได้สูง และมีหนี้จำนวนมาก ซึ่งอาจถือไม่ได้ว่าเป็นหนี้รายย่อย สามารถเข้าสู่กระบวนการนี้ได้ด้วยซึ่งไม่ตรงกับหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้และก่อให้เกิดภาระงานในกระบวนการของศาลมากเกินไป

(๔) การให้สิทธิเจ้าหนี้มีประกันในการออกเสียงลงมติเห็นชอบแผน ควรให้เจ้าหนี้มีประกันตามกฎหมายสามารถใช้สิทธิบังคับหลักประกันของตนได้โดยไม่ต้องเข้ามาในกระบวนการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้บุคคลธรรมดา เนื่องจากลูกหนี้บุคคลธรรมดาส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีสินเชื่อที่มีบ้านเป็นหลักประกันเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ ซึ่งเจ้าหนี้ดังกล่าวจะสามารถควบคุมมติที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ โดยที่ลูกหนี้อาจไม่จำเป็นต้องเจรจาท่องรองกับเจ้าหนี้รายอื่น ๆ อันจะทำให้เจ้าหนี้รายอื่น ๆ ได้รับชำระหนี้ไม่เต็มจำนวน นอกจากนี้ ผู้ให้สินเชื่ออาจเข้มงวดในการให้สินเชื่อที่ไม่มีหลักประกันมากยิ่งขึ้นจนอาจส่งผลให้ลูกหนี้เข้าถึงสินเชื่อได้ยากขึ้นด้วย

(๕) ไม่ขัดข้องกับข้อเสนอของกรมบังคับคดีที่ให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการหลุดพ้นจากความรับผิดของผู้ค้ำประกันที่มีใช้สถาบันการเงินหรือบุคคลผู้ประกอบอาชีพค้ำประกัน เป็นปกติธุระ ในกรณีที่มีการประนอมหนี้หรือมีการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดของผู้ค้ำประกันที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๗ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เพราะจะทำให้ลูกหนี้สามารถเข้าสู่กระบวนการสภาวะพักชำระหนี้ (Automatic Stay) ได้ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณา ซึ่งจะช่วยให้ลูกหนีมีระยะเวลาฟื้นตัวในการทำธุรกิจของตน อีกทั้งมีผู้ให้คำแนะนำในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการและทำให้สามารถรักษาและประกอบธุรกิจต่อไปได้โดยไม่ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย

อนึ่ง นอกจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น สำนักงานฯ ได้สอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑.๘ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เช่น การกำหนดให้ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการได้โดยไม่ต้องแนบแผน และให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนภายหลังศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว เพื่อเพิ่มช่องทางและโอกาสให้แก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้โดยไม่ต้องรอรอบกระบวนการเจรจาจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ และการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณายอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งบางครั้งกระบวนการดังกล่าวหากไม่มีคนกลางที่มีอำนาจและทั้งสองฝ่ายเชื่อถือ อาจจะเป็นเรื่องยากและใช้เวลาค่อนข้างมาก นอกจากนั้น การเพิ่มกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แบบเร่งรัดตามหมวด ๓/๓ หากลูกหนี้สามารถสร้างความพร้อมได้เร็วก็น่าจะมีกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ลักษณะนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ตามหมวด ๓/๑ หรือหมวด ๓/๒ ก็ตาม อีกทั้งจำนวนหนี้ และเจ้าหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายอาจไม่เท่ากัน และมีลักษณะไม่เหมือนกัน ความยากง่ายของเจ้าหนี้ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) อัตราโทษที่กำหนดไว้ในหมวด ๓/๑ หมวด ๓/๒ หมวด ๓/๓ และหมวด ๓/๔ ควรเหมือนกันและเท่าเทียมกัน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสำหรับหมวดใดหมวดหนึ่งเป็นการเฉพาะก็อาจจะมีโทษที่แตกต่างกันได้

(๒) แม้กฎหมายต่างประเทศจะเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาสามารถร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ แต่สภาพการณ์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของการเป็นหนี้แตกต่างกัน การเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ที่ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้และมีหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน ไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท สำหรับบุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ หรือมีหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน ไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาท แต่ไม่เกินหนึ่งล้านบาท สำหรับบุคคลธรรมดาที่ประกอบกิจการ สามารถร้องขอให้ฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้นั้น อาจจะเป็นการสนับสนุนให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาสร้างหนี้ และมาใช้สิทธิในการขอฟื้นฟูฐานะของตน

(๓) กฎหมายไม่ได้ระบุผลของคำสั่งยกเลิกคำสั่งฟื้นฟูฐานะในกรณีลูกหนี้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะดำเนินการตามแผนสำเร็จไว้เป็นที่ชัดเจน ทำให้เกิดความคลุมเครือต่อไปว่า เมื่อเจ้าหนี้ขอรับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งภายหลังกลายเป็นมรดกแล้วนั้น จะมีวิธีดำเนินการขอรับชำระหนี้จากเงินและทรัพย์สินที่ได้กำหนดภายใต้แผนฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ได้อย่างไรและจำนวนหนี้เท่าใดที่สามารถขอรับชำระได้

๑.๙ สมาคมธนาคารไทย เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากการแก้ไขจำนวนหนี้ที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๙๐/๓ ให้สูงขึ้น เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาท น่าจะสอดคล้องหรือใกล้เคียงกับฐานะของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการจริง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะการฟื้นฟูกิจการมีค่าใช้จ่ายด้านงานกฎหมายและงานบริหารค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สมาคมธนาคารไทย มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การแก้ไขบทนิยามมาตรา ๔๐/๔๑ จะเปิดกว้างให้ลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อมทุกประเภทสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ แต่อาจมีปัญหาที่ตามมา คือ การใช้กฎหมายเพื่อประวิงเวลาในการอุทธรณ์คำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้บางรายที่ไม่ได้ประสงค์ที่จะฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง โดยผลของการเกิดสภาวะพักการชำระหนี้เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณา ซึ่งจะทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถฟ้องลูกหนี้ในระหว่างที่ศาลพิจารณาคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ และอาจทำให้เจ้าหนี้เสียหายได้

(๒) การเพิ่มกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาตามหมวด ๓/๔ อาจขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายต้องการให้มีการฟื้นฟูกิจการของนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาในการประกอบกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓/๑ และหมวด ๓/๒ มิใช่ฟื้นฟูกิจการทางการเงินของลูกหนี้บุคคลธรรมดาที่ส่วนใหญ่มีรายได้จากเงินเดือนประจำ หรือผู้ประกอบการมีรายได้น้อย ซึ่งมีช่องทางในการปรับโครงสร้างหนี้กับเจ้าหนี้อยู่แล้ว รวมทั้งภาครัฐมีมาตรการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้กลุ่มนี้ตามภาวะเศรษฐกิจอยู่แล้ว ดังนั้น การเพิ่มหมวดดังกล่าวอาจจะทำให้มีคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมากเกินสมควร

๒. ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ และนายโกศล ปัทมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) รวม ๒ ฉบับ มีหลักการและสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนหนี้ของลูกหนี้ที่ร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการในหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๐/๓ มาตรา ๔๐/๔ และมาตรา ๔๐/๖ (๒))

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อม (แก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๒ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดย่อม มาตรา ๔๐/๔๑ ถึงมาตรา ๔๐/๑๓๔) เพื่อให้สะดวกรวดเร็วและมีกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน

(๓) กำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แบบเร่งรัด (เพิ่มหมวด ๓/๓ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แบบเร่งรัด มาตรา ๔๐/๑๓๕ ถึงมาตรา ๑๕๒)

(๔) กำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา (เพิ่มหมวด ๓/๔ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา มาตรา ๔๐/๑๕๓ ถึงมาตรา ๔๐/๑๘๐)

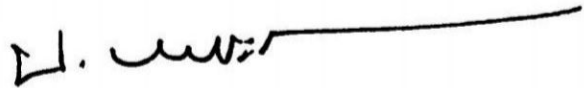
(๕) กำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง (เพิ่มมาตรา ๑๔๒/๑ และมาตรา ๑๗๔/๑)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวประกอบกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเหมือนกับร่างฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานฯ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๖/๒๕๖๕ เพียงแต่ได้เพิ่มหมวด ๓/๔ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา (ร่างมาตรา ๔๐/๑๕๓ ถึงร่างมาตรา ๔๐/๑๘๐) ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน

๒๕๖๕ ได้เพิ่มขึ้นมาโดยมุ่งหมายให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน และไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ แต่มีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูสถานะทางการเงินให้กลับเข้าสู่สถานะปกติได้ ให้มีโอกาสดำเนินการฟื้นฟูสถานะทางการเงิน ซึ่งขณะนี้ กระทรวงยุติธรรมโดยกรมบังคับคดีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สอดคล้องกับร่างฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปแล้ว ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็สามารถเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาได้ต่อไปเลยโดยไม่ต้องส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีก ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงอาจมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ และนายโกศล ปัทมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ได้ หากเห็นชอบกับหลักการของร่างฯ ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้ถือร่างฯ ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอเป็นหลักในการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๕๘ (นางสาวกาญจนาฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๖๒๐๑

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th