

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ

อมร พิทักษ์เดชะ<sup>1</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมา<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายฟื้นฟูกิจการการของประเทศไทยมีการบังคับใช้กับลูกหนี้ 2 ประเภทคือ ลูกหนี้ประเภทประกอบกิจการขนาดใหญ่โดยทั่วไปและลูกหนี้ซึ่งประกอบธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยกระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นทางเลือกของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว กล่าวคือมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินซึ่งอาจถูกเจ้าหนี้ฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายได้หรือร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นกระบวนการทางศาล โดยผู้ร้องขอฟื้นฟูกิจการไม่ว่าฝ่ายลูกหนี้หรือฝ่ายเจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องขอเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการอันเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้กลับมาบริหารจัดการได้อีกครั้งและเป็นการเริ่มต้นใหม่โดยปราศจากหนี้สินทั้งปวง

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้ผลประกอบการของลูกหนี้เกิดสถานะขาดทุนจนทำให้มีสถานะทางการเงินเข้าข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว กฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่นำมาปรับใช้ได้ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการร้องขอฟื้นฟูกิจการและปัญหาที่ตามมาคือความไม่เท่าเทียมกันหรือที่เรียกว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในการขจัดความเหลื่อมล้ำภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไม่สามารถกระทำได้หากรัฐไม่สามารถกำหนดขอบเขตการทำงานของกลไกการตลาดที่ชัดเจนและเหมาะสมหากได้ทำการวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และกระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งจะรักษาสภาพทางเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินต่อไปได้ซึ่งจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั่นเอง การที่ลูกหนี้ประสบสถานะขาดทุนในบางกรณีอาจเกิดจากปัจจัยภายนอกคั่งเช่นปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าลูกหนี้มิได้นิ่งนอนใจในการแก้ไขปัญหาจึงสมควรใจในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมาย ฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยมี

<sup>1</sup>นักศึกษาลัทธิศาสตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

<sup>2</sup>ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ปัญหาในกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่เปิดช่องให้สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมทั้งแก่ฝ่ายลูกหนี้ที่สุจริตและฝ่ายเจ้าหนี้ที่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายลูกหนี้ที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว อาจทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการไม่ได้รับความเชื่อถือจนทำให้ลูกหนี้ที่ประสบสภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่กิจการยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยและความเชื่อมั่นของนักลงทุนชาวต่างประเทศได้ในอนาคต ประกอบกับถ้าลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลที่ประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวและไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ นิติบุคคลนั้นต้องเลิกกันตามผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1055 และ มาตรา 1236 ซึ่งผลกระทบที่อาจตามมาทั้งปัญหาแรงงานและปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนในประเทศและระหว่างประเทศ

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจโดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่เกี่ยวกับการลูกหนี้ที่มีสถานะหนี้สินล้นพ้นตัวแต่มีความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยภาครัฐในฐานะผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยนำหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของประเทศไทยเพื่อให้ปัญหาดังกล่าวสามารถยุติลงไปได้

## **Abstract**

This thesis aims to study Legal Measures Concerning on Business Reorganization:Case Study of the Voluntary Petition of Debtor. Since the current reorganization law of Thailand has been enforced with 2 types of debtors, namely general corporate debtors and small and medium-sized enterprises. By the business reorganization process as an alternative to debtors who are insolvent court By the person requesting business reorganization no matter The debtor or the creditor must submit a request to bring the case to court. In order for the court to have a reorganization order which is a method That solved economic problems and financial problems of debtors To allow the debtor to return to manage the business again and Is a new beginning without all liabilities

The study found that Thailand uses a capitalist economy. Causing the business results of the debtor There was a loss, causing financial status to be a legal assumption that there was an insolvent debt. The reorganization law is therefore an option that can be used. But due to restrictions on requesting business reorganization and problems That follows is inequality, also known as inequality problems In eliminating

inequality under The capitalist economy cannot be done if the state cannot determine the scope of the market mechanism. That is clear and appropriate if analyzing the intent and process of the reorganization Of Thailand Can be seen as a law aimed at preserving the economic condition to be able to continue Which can be seen from the objectives of the reorganization law The debtor experiencing a loss in some cases may be caused by external factors such as economic problems. But if the debtor is not satisfied in solving the problem, therefore voluntarily entering the legal reorganization process Voluntary reorganization The Thai Rehabilitation Law has a problem in the legal process that does not open the channel to be able to enter the reorganization process with speed and fairness, both for honest debtors and creditors who cooperate with the debtor's department. Mind to the reorganization process May cause the business reorganization process to not be trusted until the debtors who are in a debt crisis are still in debt, but the business can continue to be unable to enter the reorganization process and may affect the Thai economy and confidence Of foreign investors in the future In addition, if the debtor is a juristic person having problems with insolvent debt and is unable to enter the reorganization process The juristic person must break up according to the results of the Civil and Commercial Code, Section 1055 and Section 1236, which may affect both labor and economic problems as a result of the lack of confidence of investors in the country. And international

Therefore, the researcher would like to suggest ways to solve the legal measures regarding the reorganization plan: study the case of debtors requesting business reorganization voluntarily, by revising the legal measures to rehabilitate the debtors with debt status. But has voluntary entry into the reorganization process The government sector, as an authority in law enforcement and law enforcement, must participate in solving such problems by applying public economic law to be adapted to suit the capitalist economy of Thailand. So that the problem can be ended

## 1. บทนำ

กฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มาตรา 90/1 ถึงมาตรา 90/90 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541<sup>3</sup> มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2541 และในปี 2559 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย(ฉบับที่ 9)

---

<sup>3</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115/ตอนที่ 18 ก/หน้า 4/9 เมษายน 2541 <http://www.krisdika.go.th>,1 เมษายน 2562

พ.ศ. 2559<sup>4</sup> มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559 เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 90/91 ถึงมาตรา 90/128 เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมมีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมถึงลูกหนี้ซึ่งประกอบธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่มีทั้งบุคคลธรรมดาและบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด

โดยกระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นทางเลือกของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวคือมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินซึ่งอาจถูกเจ้าหนี้ฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายได้โดยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นกระบวนการทางศาล โดยผู้ร้องขอไม่ว่าฝ่ายลูกหนี้หรือฝ่ายเจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องขอเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการอันเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้กลับมาบริหารกิจการได้อีกครั้งและเป็นการเริ่มต้นใหม่โดยปราศจากหนี้สินทั้งปวง

เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจบางกรณีอาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันหรือ ที่เรียกว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ในเศรษฐกิจระบบทุนนิยมหรือแบบตลาดเสรี ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจระบบเศรษฐกิจดังกล่าวมีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับกันว่า สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งคุณภาพชีวิตของราษฎรการจัด “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ” ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไม่สามารถกระทำได้หากรัฐไม่สามารถกำหนดขอบเขต การทำงานของกลไกการตลาดที่ชัดเจนและเหมาะสม

หากได้ทำการวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และกระบวนการของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งจะรักษาสภาพทางเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินต่อไปได้ซึ่งจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั่นเอง

โดยที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้บัญญัติขึ้นเนื่องจากสภาพของการบังคับใช้กฎหมายล้มละลายที่มีความแข็งแกร่งเกินกว่าสังคมจะรับได้ ดังจะเห็นได้จากในยุคฟองสบู่แตกบรรดากิจการร้านค้ารายใหญ่ต่างพากันล้มละลายเมื่อมีการล้มละลายของบรรดากิจการต่างๆ มากเกินไปก็ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้เนื่องจากการประกอบธุรกิจของมนุษย์ต้องพึ่งพิงกันหรือกล่าวง่ายๆว่าการประกอบธุรกิจการค้าไม่อาจจะดำเนินไปด้วยความสำเร็จได้หากปราศจากผู้ซื้อและผู้ขายมิฉะนั้นธุรกิจการค้าของมนุษย์ก็ย่อมไม่อาจจะดำเนินต่อไปได้ จากความคิดนี้เองที่นำมาสู่แนวคิดของการฟื้นฟูกิจการที่อาจจะมีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่โดยกระบวนการปฏิบัติการต่างๆ เช่น การผลิต การจำหน่าย ของกิจการดังกล่าวยังมีช่องทางที่จะดำเนินต่อไปได้กิจการนั้นก็ควรจะได้รับบริการช่วยเหลืออย่างถูกวิธี โดยผู้ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญ เพื่อรักษาสภาพของกิจการ

<sup>4</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133/ตอนที่ 46 ก/หน้า 24/24 พฤษภาคม 2559 <http://www.krisdika.go.th>, 1 เมษายน 2562

นั้นให้ดำเนินต่อไป ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัติล้มละลายได้กำหนดให้มีส่วนของการตรากฎหมายฟื้นฟูกิจการขึ้นในปี 2541 เพื่อที่กิจการบางประเภทจะไม่ต้องล้มละลาย<sup>6</sup>

การที่ลูกหนี้ประสบภาวะขาดทุนในบางกรณีอาจเกิดจากปัจจัยภายนอกคั่งเช่นปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าลูกหนี้มีได้นิ่งนอนใจในการแก้ไขปัญหาก็ยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยไม่เปิดช่องให้สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมทั้งแก่ฝ่ายลูกหนี้ซึ่งสุจริตและฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งให้ความร่วมมือกับฝ่ายลูกหนี้ซึ่งสมัครใจเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว อาจทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการไม่ได้รับความเชื่อถือจนทำให้ลูกหนี้ซึ่งประสบภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่กิจการยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยและความเชื่อมั่นของนักลงทุนชาวต่างประเทศได้ในอนาคต ประกอบกับถ้าลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวและไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ นิติบุคคลนั้นต้องเลิกกันตามผลของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1055 และ มาตรา 1236 ซึ่งผลกระทบต่ออาจตามมาทั้งปัญหาแรงงานและปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนในประเทศและระหว่างประเทศ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและกระบวนการฟื้นฟูกิจการในบางประการของประเทศไทยยังเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกระบวนการร้องขอฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจของลูกหนี้ปัญหาดังกล่าวจึงฝังรากอยู่ในกฎหมายฟื้นฟูกิจการ จึงมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในวงกว้าง แต่ก็มีปัญหาตามมาในด้านกฎหมายและวิธีปฏิบัติการจัดปัญหาดังกล่าวจึงเสนอให้มีการแก้ไขปัญหา โดยการนำกฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาศึกษาประกอบหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศต่อไป

## 2. ความหมายของกฎหมายกฎหมายฟื้นฟูกิจการและความหมายของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

### 2.1 ความหมายของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ<sup>7</sup>

ลักษณะของกระบวนการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการคือกระบวนการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้ธุรกิจของลูกหนี้ที่มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวหรือประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวแต่การประกอบธุรกิจยัง

<sup>6</sup>เดียนเด่น นาคสีหราช, “ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม”, ปีที่ 10 ฉบับที่ 31 วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, น. 5 (2558).

<sup>7</sup>กัลยาณี ตันติศักดิ์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของธุรกิจวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)”

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), น. 6-7.

สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพื่อให้ได้รับโอกาสจากเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่จะเข้าไปช่วยเหลือดำเนินการ โดยอาศัย แผนฟื้นฟูกิจการเป็นช่องทางกับมีผู้บริหารแผนทำหน้าที่บริหารกิจการทรัพย์สินและหนี้สินของลูกหนี้ตามแผน ฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์ของลูกหนี้และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายตามกระบวนการกฎหมายฟื้นฟูกิจการ

ดังนั้นการฟื้นฟูกิจการหมายถึงการนำมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายเข้ามาเพื่อช่วยเหลือเยียวยาธุรกิจ ของลูกหนี้ที่มีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวหรือประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว เพื่อให้มีโอกาส ดำเนินธุรกิจต่อไปได้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ให้ได้รับชำระหนี้โดยเท่าเทียมกัน

## 2.2 ความหมายของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ<sup>7</sup>

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นมา ภายหลัง เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป จนทำให้บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ ต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปจากภารกิจของรัฐเดิมเป็นอย่างมากและเมื่อกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็น ส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนจึงทำให้หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทั่วไปนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจด้วย

การพิจารณาความหมายของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เริ่มจากการพิจารณาจากความหมายของ กฎหมายมหาชนที่มีความหมายว่า “กฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐในฐานะผู้มีอำนาจปกครองนั้นมี อำนาจเหนือประชาชนชน”<sup>8</sup> ดังนั้นความหมายของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ จึงหมายถึง กฎหมายที่กล่าวถึง บทบาทของรัฐ หรือการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ

## 3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศและหลักกฎหมายมหาชนทาง เศรษฐกิจของต่างประเทศ

### 3.1 กฎหมายฟื้นฟูกิจการ

#### 3.1.1 กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา

กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามหมวดที่ 11 ฟื้นฟูกิจการ (Chapter 11 Reorganization) สามารถใช้ได้ กับลูกหนี้ทุกประเภท ไม่ว่า ลูกหนี้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เว้นแต่ธุรกิจบางประเภทที่กฎหมาย กำหนดยกเว้นไว้ไม่ให้ เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามหมวดที่ 11 ฟื้นฟูกิจการ (Chapter 11 Reorganization) เพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว เช่น บริษัทประกันภัย บริษัทหลักทรัพย์ ตามปกติมักใช้กับลูกหนี้ที่

<sup>7</sup> วิชาภรณ์แจ่มสว่าง, “หลักการแข่งขันเสรีในมิติทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 28-32.

<sup>8</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น. 22.

เป็นนิติบุคคล(Corporate Debtor)แต่หาก บุคคลธรรมดาประสงค์จะฟื้นฟูกิจการตามหมวดที่ 11 ฟื้นฟูกิจการ (Chapter 11 Reorganization)ก็สามารถกระทำได้ตามหมวดที่ 11 ฟื้นฟูกิจการ (Chapter 11 Reorganization) เช่นกัน

การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจ (Voluntary Petition)เป็นกรณีที่ลูกหนี้แสดงความสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยการยื่นคำร้องขอด้วยตนเอง หรือเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอโดยความยินยอมของลูกหนี้ ถือเป็นกรณขอลำคำสั่งศาลเพื่อบรรเทา (Order for Relief) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินซึ่งลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำขอได้แม้จะไม่อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ตามเนื่องจากความมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) มิใช่เงื่อนไขหลักเกี่ยวกับสถานะของลูกหนี้ที่ต้องเป็นอยู่ก่อนการยื่นคำร้องขอดังกล่าว บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่สามารถยื่นคำร้องขอล้มละลายภายใต้ จากหมวดที่ 7 กระบวนการชำระบัญชี (Chapter 7 Liquidation) ย่อมเป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการภายใต้ หมวดที่ 11 ฟื้นฟูกิจการ (Chapter 11 Reorganization)ได้ เว้นเสียแต่บุคคลนี้เป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์ หรือนายหน้าซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยลูกหนี้อาจยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ถึงแม้ลูกหนี้ดังกล่าวจะยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ เพราะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือการไม่สามารถชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดนั้นมิได้เป็นเงื่อนไขหลักในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแต่อย่างใด

ในกรณียื่นคำร้อง โดยความสมัครใจของลูกหนี้สามารถดำเนินการได้ 3 ประเภท คือ

1) กระบวนการฟื้นฟูกิจการ (Free - Fall) เป็นกระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเต็ม รูปแบบ เมื่อลูกหนี้ยื่น คำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เจ้าหนี้จะ เข้ามาในกระบวนการ ลูกหนี้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนเพื่อให้เจ้าหนี้และศาลยอมรับแผนต่อไป

2) กระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบต่อรองกับเจ้าหนี้ก่อนนำแผนเข้าสู่กระบวนการ (Pre-Negotiated/ Pre-Arranged Bankruptcy) เป็นกระบวนการที่ลูกหนี้ไปทำการเจรจาดตกลงกับ เจ้าหนี้รายใหญ่นอกศาล เพื่อนำข้อตกลงมาเป็นแนวทางจัดทำแผน ซึ่งกระบวนการนี้ยังไม่มีการออก เสียงยอมรับแผนของเจ้าหนี้ก่อนยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ

3) กระบวนการฟื้นฟูกิจการแบบเร่งรัด (Prepackaged Bankruptcy) เป็น กระบวนการที่ลูกหนี้ตกลงเจรจาดแผนกับเจ้าหนี้ โดยเจ้าหนี้ได้ลงคะแนนเสียงยอมรับแผนก่อน แล้ว จึงนำแผนฟื้นฟูกิจการมายื่นต่อศาลพร้อมคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการ และยอมรับแผนอีกชั้นหนึ่ง

### 3.1.2 กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศไทยเกิดมาจากประเทศไทยต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยผู้ร่างกฎหมายจึงมีแนวคิดว่าหากบริษัทของลูกหนี้ไม่ต้องตกอยู่ในสถานะล้มละลายแล้วน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทของลูกหนี้ตลอดจนถึงพนักงาน ลูกจ้างทั้งในบริษัทและยังส่งผลดีถึงสังคมและ

เศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทลูกหนี้และบรรดาเจ้าหนี้ทั้งปวง ได้เจรจาเพื่อให้เจ้าหนี้ได้เข้ามาจัดสรรบรรดาทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้โดยมิให้เจ้าหนี้รายใดใช้สิทธิบังคับชำระหนี้จากบริษัทของลูกหนี้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้โอกาสแก่กิจการของลูกหนี้ในการฟื้นตัวและสามารถกลับ มาค้า เนินงาน ได้ตามปกติแนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมามาตรการนี้ได้รับบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย ค.ศ.1986(พ.ศ.2526) (Insolvency Act 1986)เรียกว่าการบริหารจัดการทรัพย์สิน (Administration Order) แนวทางการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ เป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสและเข้าถึงกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด ซึ่งเรียกว่า กระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างอ่อน(Mild Proceeding)

### 3.1.3 กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายฟื้นฟูกิจการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกระบวนการหนึ่งในระบบวิธีการแก้ไขปัญหา กิจการที่ ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งมีวิธีการทั้งหมดหลายระดับด้วยกัน ตั้งแต่ระดับการแจ้งเตือนปัญหาทางการเงินก่อนที่ปัญหาจะทวีความรุนแรง ระดับการแก้ไขปัญหาทางการเงินก่อนที่กิจการจะตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ และระดับการแก้ไขปัญหาทางการเงินด้วยกระบวนการล้มละลายและฟื้นฟูกิจการเมื่อกิจการตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจชำระหนี้ได้

กระบวนการและเครื่องมือในการตรวจสอบปัญหาทางการเงินในระยะเริ่มต้นก่อนที่ ปัญหาจะลุกลาม มีความแตกต่างไปในแต่ละประเทศ วิธีการตรวจสอบมีทั้งในรูปแบบและนอก รูปแบบ จากภายในและภายนอกบริษัท

## 3.2 หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

### 3.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>9</sup>

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมรูปแบบเดิม ซึ่งก็คือ การปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรีโดยไม่จำกัดสิทธิและเป็นไปตามกลไกตลาดมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีการจำกัดสิทธิของเอกชนบ้าง โดยรัฐเป็นผู้กำหนดแผนในลักษณะชี้นำ แต่ไม่ใช่การบังคับและอาจมีการแทรกแซงตลาด โดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการในทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ซึ่งลักษณะและวิธีการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น ในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจะถือเอาการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งวิธีการที่รัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แยกได้ 2 ด้าน ดังนี้

<sup>9</sup>สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ ,หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2560), น.46-74.



(1) กระบวนการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ รัฐอาจเข้าแทรกแซงโดยอาศัยกลไกของกฎหมายในกระบวนการที่แตกต่างกัน

(2) ลักษณะเนื้อหาของ การแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ ในฐานะของผู้ออกกฎและวางหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้เอกชนปฏิบัติ

### 3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>10</sup>

พัฒนาการของกฎหมายเศรษฐกิจในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นับเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องหลักการค้าเสรีซึ่งได้รับการประกันโดยกฎหมายระเบียบกิจการค้าทั่วไป ซึ่งตามกฎหมายนี้ผู้ประกอบการค้ามีอิสระในการที่จะเลือกประเภทการค้าและวิธีการค้าของตนได้ การแทรกแซงของรัฐจำกัดอยู่ที่การวางระเบียบกฎหมาย เอกชนให้ผู้ประกอบการค้าสามารถดำเนินการตามแบบแผนในการที่จะทำธุรกิจระหว่างกันได้อย่างราบรื่น ซึ่งการแทรกแซงของรัฐก็เป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น และรัฐจะแทรกแซงได้ก็ต่อเมื่อบุคคลที่ 3 หรือประโยชน์สาธารณะอาจได้รับความเสียหายได้ กฎหมายกิจการค้าของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีลักษณะ เป็นกฎหมายสาขาพิเศษของกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อทำหน้าที่ป้องกันอันตรายที่จะมีต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของส่วนรวม โดยกฎหมายก็ทำหน้าที่ “ปกป้องและรักษา” แต่ไม่ทำหน้าที่ “บังคับทิศทางและนำทาง”

## 4.วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ

### 4.1 การกำหนดจำนวนยอดหนี้ในการเข้าฟื้นฟูกิจการ

การร้องขอฟื้นฟูกิจการทั่วไป ซึ่งมุ่งหมายที่จะใช้เป็นเงื่อนไขในการฟื้นฟูบริษัทขนาดใหญ่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/3 เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่สามารถที่จะชำระหนี้ตามกำหนดได้ และเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท และการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/92 เมื่อลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการซึ่งเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกัน โดยลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท ลูกหนี้ที่เป็นคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาท และลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดต้องมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสามล้านบาทแต่ไม่ถึงสิบล้านบาท

<sup>10</sup>เรื่องเดียวกัน 9

จากการที่กฎหมายพื้นฟูกิจการของประเทศไทยได้กำหนดจำนวนยอดหนี้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการไว้จึงเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นฟูกิจการทั้งในทางด้านทฤษฎีทางปฏิบัติเนื่องจากถ้าลูกหนี้ที่ประสงค์จะขอเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจแต่มีจำนวนยอดหนี้ไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดอาจไม่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

การที่กฎหมายพื้นฟูกิจการของประเทศไทยต้องกำหนดจำนวนยอดหนี้ไว้เพื่อที่ทำให้ขอฟื้นฟูกิจการมีความสะดวกและรวดเร็ว แต่ในทางปฏิบัติบางกรณีการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสงค์ขอฟื้นฟูกิจการแต่จำนวนยอดหนี้ไม่ถึงอาจมีการทุจริตจำนวนยอดหนี้ให้ถึงหรือเกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้อาจทำให้เจ้าหนี้บางรายคัดค้านการขอฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเห็นว่าเป็นการประวิงเพื่อมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามกฎหมายละขัดกับหลักกฎหมายพื้นฟูกิจการที่ต้องการให้ทรัพย์สินฟูกิจการเป็นไปตามหลักสุจริต ดังนั้น การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้จึงถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรค และ วรรค 3<sup>11</sup> ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและในด้านกระบวนการทางกฎหมายตามมา

#### 4.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้และผู้บริหารแผนชั่วคราว

คณะกรรมการเจ้าหนี้คือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาตรวจสอบและควบคุมดูแลกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แทนบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย เพราะถ้าปล่อยให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเข้ามาตรวจสอบกันเองทั้งหมดอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นไปตามแผน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/55 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ด้วยเพื่อให้มีการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่าเป็นอย่างไร

---

<sup>11</sup>บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 <http://www.krisdika.go.th>, 5มิถุนายน 2562

ผู้บริหารแผนชั่วคราวตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในมาตรา 90/62 และมาตรา 90/69 แต่ก็ไม่ได้กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่และคุณสมบัติไว้ชัดเจนจึงอาจมีผลปัญหาว่าคุณสมบัติผู้บริหารแผนชั่วคราวควรเป็นเช่นไร

#### 4.3 การเข้าทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแผนของฝ่ายลูกหนี้

การให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้มาบริหารภายหลังศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แม้ว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจะบัญญัติให้มีผู้ทำแผน แต่ผู้บริหารแผนก็มีใช้บุคคลภายในของลูกหนี้แต่เป็นบุคคลที่ฝ่ายลูกหนี้เสนอหรือฝ่ายเจ้าหนี้เสนอแล้วศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งเห็นชอบว่าควรให้ผู้บริหารแผนของฝ่ายลูกหนี้หรือฝ่ายเจ้าหนี้เป็นผู้ทำแผนจึงทำให้เกิดปัญหาตามมาว่ากิจการของลูกหนี้ถ้าผู้ทำแผนบริหารโดยไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ เพราะไม่มีใครทราบปัญหาภายในของลูกหนี้ดีกว่าผู้บริหารของลูกหนี้เอง

#### 4.4 วิเคราะห์กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบ ทุนนิยม คือ ระบบเศรษฐกิจที่เอกชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ ในระบบทุนนิยม เอกชนสามารถใช้ปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรี โดยที่รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงการทำงาน ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะขับเคลื่อนโดยการแข่งขันภายใต้กลไกตลาดและมีกำไรเป็นสิ่งจูงใจให้ผลิตสินค้าและบริการจากนิยามดังกล่าว เมื่อนำมาประกอบกับการพิจารณาที่ว่าประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบดังกล่าวแล้วมาใช้ปรับใช้กับกฎหมายฟื้นฟูกิจการพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีการประกาศใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการมาตั้งแต่ 2540 กลับพบว่ายังมีปัญหาที่ยังพบอยู่ในปัจจุบันและสมควรได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็วเพื่อให้ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินแต่ยังสามารถดำเนินการทางธุรกิจไปได้สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้โดยไม่มีอุปสรรคในกรณีนี้รัฐซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายควรหันมาให้ความสำคัญกับลูกหนี้ที่ประสบกับสถานะทางเศรษฐกิจ แต่ยังสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ โดยการแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องและเป็นธรรมเป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 68 วรรค 1 ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขที่เป็นรูปธรรมซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรค และ วรรค 3 ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและในด้านกระบวนการทางกฎหมายตามมา

ถึงแม้ว่าปัจจุบันกฎหมายฟื้นฟูกิจการจะมีการแก้ไขให้เป็นไปตามยุคสมัย และนำเอาหลักกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เข้ากับระบบกฎหมายของประเทศไทย แต่ก็ยังมีปัญหาในทางทฤษฎีการปฏิบัติที่ยังไม่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการขอฟื้นฟูกิจการที่มีผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ใช่แค่ลูกหนี้และเจ้าหนี้เท่านั้น แต่รวมถึงแรงงานที่เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกิจการของลูกหนี้และเศรษฐกิจของประเทศ

โดยที่ไม่ต้องคำนึงว่าลูกหนี้ที่ประสบกับภาวะทางเศรษฐกิจจะประกอบธุรกิจบริษัทขนาดใหญ่หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็ตาม เพราะว่าถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอีกส่วนหนึ่งก็ต้องได้รับผลกระทบเป็นห่วงลูกโซ่ แม้การประกอบกิจการจะไม่ได้สอดคล้องกัน แต่ด้วยที่ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ต้องอาศัยการพึ่งพาในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในประเทศด้วยกัน และถ้าระบบเศรษฐกิจไทยที่เกิดปัญหาแล้วลูกกลมไปยังระบบเศรษฐกิจส่วนอื่นๆของโลก อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่มีความเชื่อถือต่อระบบเศรษฐกิจของไทยและไม่มาลงทุนประกอบการธุรกิจไทย อาจทำให้ผลเสียหายที่เกิดขึ้นประเมินค่ามิได้ และอาจซ้ำรอยวิกฤตต้มยำกุ้งดังเช่นปี 2540 ได้

ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาต้องเป็นบุคคลล้มละลายและนิติบุคคลต้องสิ้นสภาพบุคคลตามกฎหมายล้มละลายแล้วอาจส่งผลกระทบต่อบรรดาแรงงานเป็นจำนวนมากโดยผลของการสิ้นสภาพบุคคลธรรมดาที่มีผลต่อลูกหนี้ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วน พิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1055 (5)<sup>12</sup> และในกรณีลูกหนี้เป็นนิติบุคคลพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1236<sup>13</sup>

เมื่อลูกหนี้มีสภาพเป็นบุคคลล้มละลายแล้วบรรดากิจการทั้งหลายต้องยุติและต้องเลิกจ้างแรงงานในองค์กรต้องกลายเป็นผู้ตกงานแม้อาจได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานแต่ก็เป็นการบรรเทาในเบื้องต้น การแก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่มีสภาพปัญหาทางการเงินชั่วคราวหรืออยู่ในสถานะที่มีอาจชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ได้ตามกำหนดระยะเวลาจึงควรได้รับการแก้ไขในระดับต้นเพื่อมิให้ปัญหาลูกกลมจนแก้ไขลำบาก

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายล้มละลายในส่วนของการฟื้นฟูกิจการ เป็นทางเลือกของลูกหนี้ประสบปัญหาสภาพมีหนี้สินล้นพ้นตัวแต่กิจการของลูกหนี้ยังพอมีทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ ประกอบกับประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ออกมาบางกรณีจึงยังไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่นำมาเป็นกรณีศึกษาแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่ข้อจำกัดของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยมีการประกาศใช้เมื่อปี 2541 จึงยังไม่มีมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ถ้าประเทศไทยยังไม่ปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

<sup>12</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1055 ห้างหุ้นส่วนสามัญย่อมเลิกกันด้วยเหตุดังกล่าวต่อไปนี้ (5) เมื่อผู้เป็นหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งตาย ล้มละลาย หรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ

<sup>13</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1236 อันบริษัทจำกัดย่อมเลิกกันด้วยเหตุดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ (5) เมื่อบริษัทล้มละลาย

ของกฎหมายพื้นฟูกิจการแล้ว ความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน ไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ อาจมีผลต่อความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจไทย และอาจการโยกย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีศักยภาพทางระบบเศรษฐกิจและระบบกฎหมายที่มีความทันสมัยและเข้มแข็งมากกว่าประเทศไทย ดังนั้นรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจ จึงควรเข้ามาร่วมแก้ไขกฎหมายพื้นฟูกิจการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ให้นักลงทุนและประเทศอื่นๆยอมรับ โดยที่แม้ว่ากฎหมายพื้นฟูกิจการจะเป็นทางเลือกของลูกหนี้ที่ประสบกับสภาวะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพื่อมิให้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย แต่ถ้ามีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดคุณสมบัติและขั้นตอนต่างๆ มากจนเกินไปอาจทำให้กระบวนการพื้นฟูกิจการเกิดความล่าช้าหรือชะงักงันได้ เพราะว่าการแก้ไขกฎหมายพื้นฟูกิจการคือทางเลือกที่ดีที่สุดในการหลุดพ้นสภาวะการมีหนี้สินล้นพ้นตัว

ตามหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ รัฐควรเข้ามาแก้ไขกฎหมายตามที่มีปัญหาอยู่ตามที่กล่าวมาข้างต้น 3 ประการคือ

#### 1. การไม่กำหนดจำนวนหนี้ของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการพื้นฟูกิจการ

จากการที่กฎหมายพื้นฟูกิจการของไทยได้กำหนดจำนวนยอดหนี้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพื้นฟูกิจการไว้จึงเป็นอุปสรรคต่อการพื้นฟูกิจการทั้งในทางด้านทฤษฎีทางปฏิบัติเนื่องจากถ้าลูกหนี้ที่ประสงค์จะขอเข้าสู่กระบวนการพื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจแต่มีจำนวนยอดหนี้ไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดอาจไม่เข้าสู่กระบวนการพื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ

การที่กฎหมายพื้นฟูกิจการของไทยต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนยอดหนี้ไว้เพื่อให้ขอพื้นฟูกิจการมีความสะดวกและรวดเร็ว แต่ในทางปฏิบัติบางกรณีการขอพื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสงค์ขอพื้นฟูกิจการแต่จำนวนยอดหนี้ไม่ถึงเกณฑ์ แต่ได้ทุจริตหรือปลอมแปลงจำนวนยอดหนี้ให้ถึงหรือเกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้อาจทำให้เจ้าหน้าที่บางรายคัดค้านการขอพื้นฟูกิจการเนื่องจากเห็นว่าเป็นการประวิงเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ตามกฎหมาย การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้จึงถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรค และ วรรค 3 ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและในด้านกระบวนการทางกฎหมายตามมา

เมื่อพิจารณากฎหมายพื้นฟูกิจการของลูกหนี้ของประเทศไทยเห็นว่ามีความแตกต่างกับกฎหมายพื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพราะกฎหมายพื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดจำนวนยอดหนี้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพื้นฟูกิจการไว้เพียงแต่กำหนดว่าลูกหนี้ขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือไม่สามารถชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ จึงทำให้ลูกหนี้ที่มีสภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวสามารถเข้าถึงกระบวนการพื้นฟูกิจการได้เร็วกว่าของประเทศไทย

ดังนั้นการที่ประเทศไทยบัญญัติกฎหมายให้มีจำนวนยอคนั้นการขอฟื้นฟูกิจการจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักความเสมอภาคจึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

## 2. บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้และผู้บริหารแผนชั่วคราว

คณะกรรมการเจ้าหนี้คือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาตรวจสอบและควบคุมดูแลกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แทนบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย เพราะถ้าปล่อยให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเข้ามาตรวจสอบกันเองทั้งหมดอาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นไปตามแผน

เมื่อพิจารณามาตรา 90/55 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ด้วยเพื่อให้มีการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่าเป็นอย่างไร จึงเห็นสมควรเพื่อให้การตรวจสอบการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการขอแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ดังกล่าวเห็นควรให้มีการกำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการก่อนมีการพิจารณาเห็นชอบด้วยแผนเพื่อให้มีการพิจารณาและเห็นชอบของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายก่อนที่จะส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาเห็นชอบพร้อมทั้งแผนฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการต่อไป

ส่วนบทบาทของผู้บริหารแผนชั่วคราวก็นำแนวการแก้ไขที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้มาเทียบเคียงต่อไป

## 3. การเข้าทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแผนของฝ่ายลูกหนี้

การที่จะให้ผู้บริหารของลูกหนี้เข้าทำหน้าที่เป็นผู้บริหารแผน เห็นว่า ควรมีการกำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการในกรณีที่ลูกหนี้ขอเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูด้วยความสมัครใจเนื่องจากพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยแล้วพบว่ายังไม่มียกเว้นข้อยกเว้นหรือข้อยกเว้นประการใดที่ประกอบกับตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย ผู้บริหารแผนอาจเป็นฝ่ายลูกหนี้และฝ่ายเจ้าหนี้ที่สามารถขอยื่นตั้งผู้ทำแผนต่อศาลได้ทั้งสองฝ่ายจึงทำให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก เพราะถ้าบุคคลภายนอกมาบริหารกิจการของลูกหนี้แล้วอาจเกิดความไม่โปร่งใสและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอื่นๆตามมาอีกได้

การให้ผู้บริหารแผนของลูกหนี้เข้ามาบริหารแผนในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการจึงมีความสำคัญ เพราะเป็นผู้ทราบถึงกิจการภายในของตนเองและการบริหารแผนที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของลูกหนี้ ถ้าให้บุคคลภายนอกมาบริหารแผนอาจเกิดผลกระทบต่อบรรดาแรงงานและมูลค่าทรัพย์สินต่างๆของลูกหนี้ที่อาจต้องลดลง จึงอาจไม่เป็นตามความประสงค์ของการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจของลูกหนี้

ในกรณีที่ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความสมัครใจ บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายควรให้การยอมรับและให้การสนับสนุนให้ผู้บริหารแผนของลูกหนี้เข้ามาบริหารแผนในการฟื้นฟูกิจการและบริหาร

แผนฟื้นฟูกิจการ และบทบาทของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายคือการตรวจสอบว่า ตรวจสอบกระบวนการฟื้นฟู  
กิจการของลูกหนี้ว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่

### บรรณานุกรม

#### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักการฟื้นฟูฐานะกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555  
สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ , **หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ**, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์  
วิญญูชน,2560)

#### บทความ

เดือนเด่น นาคสีหราช, “ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการในระบบเศรษฐกิจแบบทุน  
นิยม” ,วารสารวิจัยและพัฒนา ,ปีที่10 , ฉบับที่31 มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย,น.5 , (2558)

#### วิทยานิพนธ์

กัลยาณี ตันติศักดิ์, “**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของธุรกิจวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม  
(SMEs)**”(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม,2559)

วัชรภรณ์แจ่มสว่าง, “**หลักการแข่งขันเสรีในมิติทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ**”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ  
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2558)

#### กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560