

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อมิให้กิจการจำนวนมากต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายอันมีสาเหตุมาจากสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ให้สามารถกลับเข้าสู่การดำเนินการทางการค้าต่อไป โดยนำมาตราการในทางกฎหมายหลายประการมาใช้ในกระบวนการภายหลังที่ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการ เช่น กำหนดให้มีผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งอาจเป็นลูกหนี้ผู้ซึ่งเป็นผู้บริหารเดิม หรือ บุคคลภายนอก และเพื่อให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการได้ปฏิบัติหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการจนสัมฤทธิ์ผล พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จึงได้กำหนดโครงสร้างกฎหมายในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการในการรักษากิจการให้กลับมามีความสามารถต่อการดำเนินธุรกิจต่อไปอันจะก่อให้เกิดผลตามมานั้นคือ การรักษาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียและการรักษาสมดุลย์ในเกิดขึ้นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อทางปฏิบัติเช่น ในเรื่องของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ อำนาจ หน้าที่ สถานะ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบทางอาญาของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งยังไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องทั้งนี้เพราะบทบัญญัติในกฎหมายขาดมาตรการที่มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความทุจริตของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญา และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียในคดีฟื้นฟูกิจการ ซึ่งปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะและความเกี่ยวพันกันอันจะต้องพิจารณาโดยภาพรวมให้เห็นทั้งกระบวนการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการจะเห็นได้จาก เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการแล้วกฎหมายได้กำหนดให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีอำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้อย่างกว้างขวาง แต่ไม่ได้กำหนดสถานะความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการไว้ จึงมีปัญหาในการกำกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการว่าควรมีเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเพราะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูกิจการอย่างยิ่ง การไม่กำหนดสถานะของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการให้มีความชัดเจนมีผลต่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการทรัพย์สินของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ จึงควรกำหนดให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีความรับผิดชอบทางอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือไปจากการนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อสร้างความชัดเจนและความโปร่งใสให้เกิดขึ้นหากกระทำโดยทุจริตต่อการฟื้นฟูกิจการและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดี

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องรับโทษในทางอาญา โดยมีได้นิยามหรือให้ความหมายคำว่า "ทุจริต" ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการไว้ ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและความทุจริตที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการควรเป็นเช่นไร จากการศึกษาแนวคำพิพากษาฎีกา และนิยามความหมายของคำว่าทุจริต ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา และแนวทางการตรวจสอบความทุจริตที่เกิดขึ้นภายในองค์กรธุรกิจของผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย พบว่ามีแนวทางในการวินิจฉัยโดยพิจารณาจาก ความหมายของคำว่า "ทุจริต" ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) คือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

1. ต้องมีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นนั้น อันเกิดจากการกระทำที่ต้องการได้รับสิ่งตอบแทนจากการกระทำนั้น เพื่อให้ได้รับประโยชน์
2. ลักษณะของประโยชน์นี้มีได้ทั้งประโยชน์ที่เกิดผลในเชิงทรัพย์สินและประโยชน์ที่ไม่เกิดผลในเชิงทรัพย์สิน
3. การแสวงหาประโยชน์เหล่านั้นต้องเป็นการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นซึ่งในแสวงหาประโยชน์นั้นจะไม่คำนึงถึงว่าเป็นการได้รับประโยชน์แต่เพียงชั่วคราวหรือการได้รับประโยชน์นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือไม่คำนึงถึงแม้เป็นการกระทำที่ได้ประโยชน์ต่อส่วนรวม ถ้าได้กระทำโดยมีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าความหมายของการทุจริตของไทย จึงเน้นที่การได้รับประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 353 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดต่อหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องมีเจตนาทุจริตอันเป็นองค์ประกอบความผิด โดยผู้จัดการทรัพย์สินต้องมีเจตนาแสวงหาทรัพย์สินหรือประโยชน์โดยมิชอบต่อตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มาตรา 90/88 ซึ่งมีองค์ประกอบความผิดคล้ายกับความผิดตามมาตรา 353 ดังนั้นแนวทางในการการวินิจฉัยการทุจริตที่เกิดขึ้นโดยกำหนดความผิดดังกล่าวจึงเป็นไปในแนวทางการแสวงหาประโยชน์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวเนื่องกับการมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน จากการศึกษาพบว่า ความหมายการทุจริตตามนิยามความหมายตามประมวลกฎหมายอาญานี้แตกต่างจากความทุจริตที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด อันจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่พิจารณาเจตนาของผู้กระทำเป็นสำคัญโดยนำมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและหน้าที่แห่งความไว้วางใจในการจัดการทรัพย์สินของผู้อื่นมาใช้ โดยกำหนดให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการต้องรับผิดชอบหากกระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าว เช่น ในกรณีที่ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีผลประโยชน์ขัดกับกิจการของลูกหนี้ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการทำสัญญากับบริษัทลูกหนี้ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการประกอบการค้าแข่งขันกับบริษัทลูกหนี้ หรือ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีผลประโยชน์เป็นการลับและได้รับอามิสสินจ้าง ความผิดดังกล่าวเห็นได้ว่าแม้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมิได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากกิจการที่ตนจัดการแต่หากผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการมีผลประโยชน์อันมีลักษณะขัดกับผลประโยชน์ต่อกิจการของลูกหนี้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการต้องรับผิดชอบโดยการถูกถอดถอนออกจากการเป็นผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ เมื่อศาลมีคำสั่งให้แต่งตั้งผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้น อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นจะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 กล่าวคือสถานะของผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายล้มละลายโดยไม่สามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทและบุคคลภายนอกได้ คงใช้ได้เฉพาะการควบคุมตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะถ้าหากผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นมีสถานะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะถูกควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยสถานภาพตามกฎหมายพิเศษอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ดังนั้นหากผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นกระทำโดยทุจริตต้องรับผิดชอบตามกฎหมายพิเศษ

ดังนั้นผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นกระทำการทุจริตหรือจัดการไปในทางที่เสียหายแก่ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นพ้นจากตำแหน่ง และมีบทลงโทษทางอาญา แต่กฎหมายล้มละลายมิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นไว้ และไม่มีกระบวนการตรวจสอบจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการกล่าวโทษผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้น ส่งผลให้กระบวนการฟื้นฟูผู้ถือหุ้นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้และเป็นอุปสรรคอันสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูผู้ถือหุ้น

วิทยานิพนธ์นี้จึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูผู้ถือหุ้นโดยพิจารณาจากมาตรฐานของผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นตลอดจนมีมาตรการในการตรวจสอบเพื่อบังคับใช้กับกรณีผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นที่ทุจริต โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฟื้นฟูผู้ถือหุ้นของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามีความเหมาะสมต่อไป

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดบทลงโทษผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้พ้นจากตำแหน่งและมีบทลงโทษในทางอาญา แต่มิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นเอาไว้ และประกอบกับการขาดกระบวนการตรวจสอบความทุจริต ก่อให้เกิดปัญหาในการกล่าวโทษถึงความทุจริตที่เกิดขึ้นอันเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการฟื้นฟูผู้ถือหุ้น ดังนั้นหากกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่และกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจนย่อมแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการกล่าวโทษต่อผู้บริหารแผนฟื้นฟูผู้ถือหุ้นในการกระทำโดยทุจริตได้

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูผู้ถือหุ้นภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบทาง

อาญาและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการโดยผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการตั้งแต่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ จนถึง การตรวจสอบการทุจริตของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการหรือผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ และนำมาวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อขัดข้องอันเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ในเรื่องอำนาจหน้าที่สถานะ ความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ และตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการที่ทุจริต เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาหรือข้อคิดเห็นที่เหมาะสมเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อพิจารณาในแต่ละกรณีให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติของกฎหมายต่อไป

1.4 วิธีการวิจัย

วิธีการในการวิจัยใช้การวิจัยเอกสารโดยการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร คำสั่งศาล คำพิพากษาศาล เอกสารงานวิจัย ข้อมูลจากเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการและอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ กระบวนการตรวจสอบความทุจริตในต่างประเทศ ตลอดจน การตรวจสอบความผิดของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ รวมถึงการใช้วิธีวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อมูลเพื่อใช้ประกอบกับข้อมูลเอกสาร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาและแนวคิด หลักการสำคัญของกระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยและต่างประเทศโดยเฉพาะกรณีอำนาจหน้าที่และสถานะ มาตรฐาน ขอบเขตความรับผิดชอบกรณีผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการทุจริต และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ
2. การศึกษาสภาพปัญหาของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ และสถานะ มาตรฐาน ขอบเขตความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย และตามกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนวิธีการตรวจสอบความรับผิดชอบของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมที่จะส่งเสริมให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและอยู่ในความควบคุมและกำกับดูแลเพื่อให้บรรลุผลของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ โดยสามารถลดข้อโต้แย้งอันเป็นอุปสรรคในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้
3. เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฟื้นฟูกิจการ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483
4. เสนอแนวความคิดเพื่อให้เกิดความเข้าใจในทางปฏิบัติแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ซึ่งเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นอันจะส่งผลดีต่อคดีที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและระบบเศรษฐกิจในภาพรวม