



การบังคับคดีล้มละลาย : ปัญหาการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้

โดย

นางสาวไฝฝืน บุญรังศรี
นางสาวอินทิรา สุวรรณ
นางสาวสาวิตรี สุขคำวัง
นางสาวจริยาภรณ์ เกิดผล
นายชนาธิป ฐวณานนุรักษ์

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
กรมประชาสัมพันธ์
กรมศุลกากร
กรมบังคับคดี
กรมบังคับคดี

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพนักวิจัยในกระบวนการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ
ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาแห่งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ.๒๕๕๙

การบังคับคดีล้มละลาย : ปัญหาการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้

โดย

นางสาวไผ่ฝั้น บุญรังศรี	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
นางสาวอินทิรา สุวรรณ	กรมประชาสัมพันธ์
นางสาวสาวิตรี สุขคำวัง	กรมศุลกากร
นางสาวจริยาภรณ์ เกิดผล	กรมบังคับคดี
นายชนาธิป ฐวธนานุรักษ์	กรมบังคับคดี

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพนักวิจัยในกระบวนการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ
ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาแห่งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ.๒๕๕๙

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	ก
บทคัดย่อ	ข
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความสำคัญและที่มาของปัญหา	๒
๑.๒ วัตถุประสงค์	๓
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๓
๑.๔ คำถามการวิจัย	๓
๑.๕ สมมุติฐานงานวิจัย	๓
๑.๖ ระเบียบวิธีการศึกษา	๓
๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
๑.๘ นิยามศัพท์ในการศึกษา	๓
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี ในกฎหมายล้มละลายต่างประเทศและประเทศไทย	๕
๒.๑ แนวคิดทฤษฎีกฎหมายล้มละลาย	๕
๒.๑.๑ วัตถุประสงค์กฎหมายล้มละลาย	๕
๒.๑.๒ ความสำคัญของกฎหมายล้มละลาย	๕
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างประเทศและประเทศไทย	๙
๒.๒.๑ สหรัฐอเมริกา	๙
๒.๒.๒ สหราชอาณาจักร	๑๐
๒.๒.๓ ไทย	๑๑
บทที่ ๓ วิธีวิจัย	๒๕
๓.๑ การเก็บข้อมูล	๒๕
๓.๒ ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง	๒๖
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	๒๖
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๒๖
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล	๒๖
๓.๖ การนำเสนอข้อมูล	๒๖

	หน้า
บทที่ ๔ ผลการศึกษา และอภิปรายผล	๒๗
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๓๐
 บรรณานุกรม	 ๓๑
 ภาคผนวก	 ๓๕
รายนามผู้ร่วมงานโครงการวิจัย	๓๖

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “การบังคับคดีล้มละลาย : การรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้” ศึกษากระบวนการรวบรวมทรัพย์สินในคดีล้มละลายของประเทศไทยและต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย ๒) เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติสากลเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย และวิธีการสืบค้นทรัพย์สินประเภทที่ดินของต่างประเทศ ๓) เพื่อทราบและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีล้มละลายในเรื่องการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลเอกสาร ได้แก่ บทความ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย โดยได้นำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ โดยมีลักษณะเป็นการบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้การบังคับคดีเป็นอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น จะสามารถพัฒนาไปสู่การทำให้ระบบการบังคับคดีล้มละลายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบังคับคดีล้มละลายมีจุดประสงค์สำคัญในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้มาเพื่อนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมทรัพย์สิน ซึ่งหากเป็นไปในระยะเวลาที่รวดเร็วจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการหมุนเวียนต่อเนื่อง ดังนั้นประสิทธิภาพในการบังคับคดีล้มละลายจึงเป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศโดยตรง และเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหนี้ โดยให้ได้รับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ในสัดส่วนที่เป็นธรรม

เมื่อลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ย่อมมีอำนาจรวบรวมทรัพย์สินทั้งปวงของลูกหนี้เข้ากองทรัพย์สิน ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แต่การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะสามารถรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องทราบรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ด้วย โดยแหล่งข้อมูลสำคัญในปัจจุบันที่ทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินอะไร มาจากการให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหนี้โดยเจ้าหนี้จะต้องแถลงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และคำให้การเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เอง ซึ่งแม้ว่าตามกฎหมายลูกหนี้จะมีหน้าที่มาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของตนเองต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ลูกหนี้อาจไม่มาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินก็ได้ หรือในบางกรณีที่ลูกหนี้เข้ามาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินก็ตาม ลูกหนี้ก็อาจไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของตนเองอย่างครบถ้วน เพราะต้องการปิดบังข้อเท็จจริงหรือจํารายละเอียดไม่ได้ ส่งผลให้การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่ครบถ้วน และใช้ระยะเวลานาน สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองบังคับคดีล้มละลาย กรมบังคับคดี โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าแม้ลูกหนี้มาให้การสอบสวนเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน ลูกหนี้มักให้การว่าไม่มีทรัพย์สินอื่นใด หรือไม่สามารถจํารายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนได้ และระยะเวลาในการรวบรวมทรัพย์สินจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละคดี ซึ่งหากมีการปิดคดีแล้ว แต่พบทรัพย์สินของลูกหนี้ขึ้นมาในภายหลัง ก็จะต้องดำเนินการเปิดคดีเพื่อดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เข้ากองทรัพย์สินต่อไป ซึ่งจากสถิติของศาลล้มละลายในปี พ.ศ.๒๕๕๗ พบว่ามีการเปิดคดีใหม่มากกว่า ๑,๐๐๐ คดี ซึ่งหากสามารถรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยลดจำนวนคดีที่เปิดคดีใหม่ และส่งผลให้คดีสามารถยกเลิกการล้มละลายตามมาตรา ๑๓๕(๔) ได้เร็วขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อทั้งลูกหนี้และบรรดาเจ้าหนี้

ทรัพย์สินที่กลุ่มผู้วิจัยมุ่งเน้นจะทำการศึกษานั้น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าในทางเศรษฐกิจสูง และหน่วยงานของรัฐมีการลงระบบข้อมูลอยู่แล้ว แต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ไม่อาจเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นได้ ในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบข้อมูลว่าลูกหนี้มีชื่อเป็นถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใด โดยเจ้าหนี้แฉ่งหรือลูกหนี้ให้การไว้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะดำเนินการยึดที่ดินดังกล่าว โดยมีหนังสือไปถึงสำนักงานที่ดินในเขตที่ทรัพย์ตั้งอยู่เพื่อแจ้งการยึดและขอให้เจ้าพนักงานที่ดินระงับการโอนทรัพย์ดังกล่าวไว้ก่อน จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการแจ้งการยึดเฉพาะแปลงที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ทราบมาเท่านั้น ซึ่งอาจมีใช้ที่ดินทั้งหมดที่ลูกหนี้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และหน้าที่ในการสืบทรัพย์เพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้จะอยู่ที่ฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอกชนและย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการน้อยกว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ทำให้กระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการล้มละลายนั้นมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของโลกเกิดการชะลอตัวทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบ เป็นเหตุให้บุคคลต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น และปัญหาสำคัญคือการที่ลูกหนี้ไม่สุจริต โดยปิดบังซ่อนเร้น หรือ โอนย้ายทรัพย์สินให้แก่บุคคลภายนอก ทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สามารถรวบรวมทรัพย์สินเข้ามาไว้ในกองทรัพย์สินเพื่อแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้ โดยในปัจจุบันยังไม่มีเครื่องมือในการปฏิบัติงานทางเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อช่วยให้สามารถตรวจสอบ ติดตามทรัพย์สินที่มีการยกย้าย ซ่อนเร้น จากการกระทำของลูกหนี้ หรือบุคคลอื่นได้ แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องมีวิธีการ หรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้

เหตุดังกล่าวกลุ่มผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องต้องพิจารณาศึกษา เกี่ยวกับการค้นหาวิธีการในการสืบค้นติดตามทรัพย์สิน โดยจะได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการรวบรวมติดตามทรัพย์สินจากต่างประเทศ เนื่องจากการสร้างวิธีการยกระดับประสิทธิภาพในการรวบรวมทรัพย์สินให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหนี้ และช่วยส่งเสริมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เดินต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์การศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติสากลเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย และวิธีการสืบค้นทรัพย์สินประเภทที่ดินของต่างประเทศ

๑.๒.๓ เพื่อทราบและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีล้มละลายในเรื่องการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้

๑.๒.๔ เพื่อนำเสนอแนวทางหรือวิธีการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้เพื่อให้การบังคับคดีล้มละลายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ศึกษากระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายโดยเปรียบเทียบกับกรสืบค้นทรัพย์สินของหน่วยงานราชการในประเทศและต่างประเทศ

๑.๔ คำถามวิจัย

แนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายเพื่อให้การบังคับคดีล้มละลายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นอย่างไร

๑.๕ สมมุติฐานการวิจัย

การให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการเข้าถึงข้อมูลผู้ถือครองที่ดิน เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐจะมีผลทำให้การบังคับคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๖ กรอบแนวคิดการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย บทความ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นรวมถึงการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองบังคับคดีล้มละลาย กรมบังคับคดีและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรวบรวมและตรวจสอบทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ก่อให้เกิดประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการรวบรวมทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ดินของลูกหนี้ เพื่อให้บรรดาเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ในสัดส่วนที่เป็นธรรมและรวดเร็ว เพื่อให้ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

๑.๘ นิยามศัพท์ในการศึกษา

ลูกหนี้ หมายถึง ลูกหนี้ในคดีล้มละลายซึ่งเป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว

เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ หมายถึง เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ฟ้องลูกหนี้ต่อศาลเป็นคดีล้มละลายและได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ มีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหนี้ หมายถึง บรรดาเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หมายถึง เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการและรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่บรรดาเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และการบังคับคดีล้มละลายต่างประเทศและประเทศไทย

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีในกฎหมายล้มละลาย

การศึกษากฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลายของไทยเพื่อยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการแนวคิดตลอดจนความสำคัญของกฎหมายดังกล่าวบทนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายและปัญหาการบังคับคดีล้มละลายเพื่อเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์ในบทต่อไป

๒.๑.๑ วัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลาย

๒.๑.๑.๑ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันอันไม่สมควร และเพื่อให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับส่วนแบ่งส่วนเฉลี่ยจากทรัพย์สินของลูกหนี้โดยเสมอภาคกันตามส่วนแห่งจำนวนหนี้

๒.๑.๑.๒ เพื่อให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้รวดเร็วขึ้นและเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายน้อยกว่าในคดีแพ่งสามัญ

๒.๑.๑.๓ เพื่อรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒.๑.๑.๔ เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้ถูกบีบคั้น เร่งรัดมีเสียงด้วยความเป็นธรรมโดยการกำหนดจำนวนหนี้ชั้นต่ำที่เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายและให้อำนาจศาลที่จะพิพากษายกฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันควรเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่สุจริต

๒.๑.๑.๕ เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้มีโอกาสหลอกลวงฉ้อโกงต่อไปได้โดยง่ายและเพื่อลงโทษลูกหนี้ที่ทุจริต

๒.๑.๒ ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายที่มีต่อเจ้าหนี้

ลักษณะพื้นฐานอันสำคัญของกฎหมายล้มละลายคือการติดตามทรัพย์สินจากลูกหนี้ ลักษณะและความสำคัญพื้นฐานของกฎหมายล้มละลายคือการสร้างกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำมาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้อย่างเป็นธรรมกฎหมายล้มละลายจึงเป็นเหมือนหลักประกันในการลงทุนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้หนี้ความสำคัญประการแรกของกฎหมายล้มละลายจึงมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเจ้าหนี้หรือความไว้วางใจที่เรียกกันว่า “เครดิต” ไม่ว่าการก่อหนี้ของลูกหนี้ หรือการให้เครดิตของเจ้าหนี้จะมีเหตุผลประการใด ความสำคัญคือการชำระหนี้ที่ก่อไว้คืน ดังนั้น เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนเจ้าหนี้ตามที่ได้ก่อหนี้ไว้ จนอยู่ในภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว กฎหมายล้มละลายจึงเป็นช่องทางที่จะเยียวยาทางกฎหมาย เป็นจุดที่รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการการล้มละลาย เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการพิทักษ์ทรัพย์ บังคับคดี

รวบรวมนและจัดการทรัพย์สินของผู้ล้มละลายความสำคัญของกฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลาย จึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือและกลไกของเจ้าหนี้ในการได้รับชำระหนี้คืนจากลูกหนี้

๒.๑.๓ ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายที่มีต่อลูกหนี้

มุ่งเน้นไปที่การสร้างมาตรการคุ้มครองลูกหนี้เพื่อไม่ให้ลูกหนี้ต้องอยู่ในสถานะที่ถูกกดขี่จากเจ้าหนี้ อย่างไร้มนุษยธรรม วิวัฒนาการของกฎหมายล้มละลายซึ่งเติบโตไปพร้อมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป การติดตามและการทวงหนี้ด้วยวิธีการฆ่า การทรมาน การบังคับให้ต้องตกเป็นทาส หรือการ บังคับชู้เชียวคงเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป สังคมโลกที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์มากขึ้น มีการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งรองรับภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่ทุกประเทศทั่วโลกต่างให้ความเคารพ กระแสดังกล่าวส่งผล ต่อการจัดวางนโยบายและการบัญญัติกฎหมายที่ผสมผสานมิติทางด้านสังคมยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่า บทบาทที่ สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายล้มละลายคือการคุ้มครองลูกหนี้ ซึ่งมีอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการคุ้มครองลูกหนี้เพื่อมิให้เจ้าหนี้แสวงหาประโยชน์จากลูกหนี้โดยไม่เป็นธรรม เกิด จากมูลหนี้ที่เจ้าหนี้ควรจะได้รับ (Proportionate Share) ดังตัวอย่างที่เคยปรากฏในสมัยกฎหมายโรมัน ซึ่งผู้ที่ ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลาจะต้องถูกบังคับตามกฎหมายโรมันนำทรัพย์สินของตนเองทั้งหมดมา ขายเพื่อเป็นการชำระหนี้คืน

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับการเยียวยาและฟื้นฟูลูกหนี้ กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายล้มละลายในระยะ หลังยังถูกพัฒนาและออกแบบให้ลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ไม่จำเป็นต้องกลายเป็นผู้ล้มละลาย ในทันที แต่มีมาตรการบางประการในการให้เวลาแก่ลูกหนี้ในการแสวงหาทรัพย์สินมาชำระคืนแก่เจ้าหนี้ หรือ มีมาตรการในการฟื้นฟูให้ลูกหนี้พ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลาย กลับมาเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเปิดช่องให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ได้ โดยที่ยัง ไม่กลายเป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีกระบวนการในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้กลับมาเริ่มต้นชีวิตใหม่ได้อีก ครั้ง

ระบบกฎหมายล้มละลายของไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของอเมริกา ซึ่งได้รับ อิทธิพลระบบกฎหมายล้มละลายของอเมริกาในเรื่องนี้อย่างเด่นชัด พิจารณาได้จากการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติล้มละลายของไทยในระยะหลัง มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในเรื่อง “การฟื้นฟูกิจการ” ตาม แนวของประเศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการเกี่ยวกับการ ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ในหมวด ๓/๑ ตั้งแต่มาตรา ๙๐/๑ ถึง ๙๐/๙๐ นับว่าเป็นการเปิดช่องให้องค์กรทาง ธุรกิจที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท และเจ้าหนี้ของบริษัท ดังกล่าว อาจยื่นคำร้องต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการดังกล่าวได้ และในระยะต่อมา ประเทศไทยได้มีการแก้ไข กฎหมายล้มละลายตามแนวทางของกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติม หลักการฟื้นฟูกิจการที่ได้นำหลักการล้มละลายบางอย่าง อาทิ การเพิกถอนการโอน หรือการกระทำของ ลูกหนี้ หรือหลักการพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายโดยอัตโนมัติ เมื่อครบกำหนดสามปี นับแต่วันที่ศาลมี

คำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายล้มละลายซึ่งมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของฝั่งลูกหนี้อีกประการหนึ่งเช่นกัน

๒.๑.๔ ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายที่มีอิทธิพลต่อการสร้างบรรยากาศในการลงทุน

ความยากง่ายในการการเข้าประกอบธุรกิจสามารถพิจารณาได้จากหลายปัจจัยตัวชี้วัดที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจคือระบบกฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินการซึ่งธนาคารโลกได้จัดทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้ในรายงานโครงการเรื่อง Doing Business เสนอให้ทราบถึงความยากง่ายในการเข้าประกอบธุรกิจในประเทศต่างๆทั่วโลกโดยพิจารณาจากการจัดวางสภาพแวดล้อมทางกฎหมายโดยรวมของแต่ละประเทศการแก้ไขปัญหาล้มละลายเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดและปัจจัยสำคัญของการจัดวางนโยบายพบว่าประเทศไทยมีอัตราได้รับการชำระหนี้คืนในอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับหลายหลายประเทศโดยคิดเป็นอัตราร้อยละ ๔๒.๕ ถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ ๔๙ ของโลกสำหรับปี ๒๐๑๖ เมื่อเทียบกับฟินแลนด์และญี่ปุ่นซึ่งประเทศมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนสูงเป็นอัตราร้อยละ ๙๓.๘๑ และญี่ปุ่น ๙๓.๗๕ เป็นลำดับที่หนึ่งของโลกตามลำดับจึงเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายเป็นเรื่องที่ประเทศไทยต้องทบทวนทั้งในเรื่องเนื้อหาสาระสำคัญกระบวนการของกฎหมายล้มละลายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๑.๕ ความสำคัญของกฎหมายล้มละลายในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายล้มละลายในเชิงการสร้างยุติธรรมและความผาสุกของสังคม นักกฎหมายนำมาเกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายกับสังคม โดยเฉพาะทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) ของ เจอมี เบนแธม (ค.ศ. ๑๗๔๘ – ๑๘๓๒) และจอห์น สจ๊วต มิลล์ (ค.ศ. ๑๘๐๖ – ๑๘๗๓)

สำหรับเบนแธมเจ้าของทฤษฎีอรรถประโยชน์ มิได้กล่าวถึงกฎหมายล้มละลายหรือระบบการติดตามหนี้สินไว้แต่ประการใด แต่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและสังคม ที่นักกฎหมายหยิบยกมาอธิบายระบบกฎหมายล้มละลายในปัจจุบันว่ามีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบ ความเรียบร้อยและความผาสุกของสังคม ทฤษฎีดังกล่าวของเบนแธมมองว่าธรรมชาติกำหนดให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย การควบคุมของอำนาจทั้งสองอย่างคือ ความเจ็บปวด (Pain) กับความพอใจ (Pleasure) สองสิ่งนี้เป็นตัวกำหนดว่าสิ่งใดควรกระทำ และสิ่งใดไม่ควรกระทำ หัวใจของทฤษฎีอรรถประโยชน์ก็คือความผาสุกที่สุดของคนส่วนใหญ่ (The greatest happiness for the greatest number) ซึ่งได้กลายมาเป็นวาทะอันโด่งดังของเบนแธม เบนแธมเชื่อว่าไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ศีลธรรม และรัฐบาล ถ้าอำนาจประโยชน์ให้คนส่วนใหญ่มีความผาสุกที่สุดย่อมเป็นความดีเป็นความพอใจ ฉะนั้น กฎหมายที่ออกมาทั้งหมดถ้าสนองตอบต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ คนก็จะเคารพกฎหมายเพราะกฎหมายให้คุณประโยชน์หรือก่อให้เกิดคุณความดี กฎหมายล้มละลายก็เช่นเดียวกันมีวัตถุประสงค์ในการป้องปรามมิให้ลูกหนี้กระทำโดยทุจริตผิดนัดไม่ชำระหนี้ กฎหมายล้มละลายจึงมีการกำหนดมาตรการลงโทษ

๒.๑.๖ ความสำคัญในการนำระบบข้อมูลดิจิทัลเพื่อปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐ

ความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศในการนำระบบข้อมูลดิจิทัลมาใช้นั้น ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ ของแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มุ่งเน้น จะทำการปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาลโดยเน้นการบูรณาการ การลงทุน จะมุ่งใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการปรับปรุง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เกิดบริการภาครัฐ ในรูปแบบดิจิทัลที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ โดย ไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพ พื้นที่ และภาษา นำไปสู่การหลอมรวมการทำงานของภาครัฐเสมือน เป็นองค์กร เดียว นอกจากนี้ รัฐบาลดิจิทัลในอนาคตจะ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการ พัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ การบริหาร บ้านเมือง และเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน ของภาครัฐ โดย ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยแผนงาน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ดังนี้

- จัดให้มีบริการอัจฉริยะที่ขับเคลื่อนโดยความ ต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งบริการที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชน นักธุรกิจ และนักท่องเที่ยว
- ปรับการทำงานของภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลโดยเน้น บูรณาการการลงทุนในทรัพยากรการเชื่อมโยงข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานของรัฐเข้าด้วยกัน
- สนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ตามมาตรฐาน open data และส่งเสริมให้ เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคธุรกิจ ใน กระบวนการทำงานของรัฐ
- พัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) เพื่อรองรับ การพัฒนาต่อยอดแอปพลิเคชันหรือบริการรูปแบบใหม่

๒.๑.๗ การวัดประสิทธิภาพของกระบวนการล้มละลาย

กฎหมายล้มละลายที่เหมาะสมควรเอื้อประโยชน์ต่อทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้อย่างสมดุล หากเอื้อ ประโยชน์ต่อเจ้าหนี้มากเกินไปจะทำให้เศรษฐกิจชะลอการเติบโตเนื่องจากผู้ลงทุนขาดความกล้าในการลงทุน หากเอื้อประโยชน์ต่อลูกหนี้มากเกินไปจะทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น การเติบโตของเศรษฐกิจก็อาจชะลอ ตัวเช่นกัน เนื่องจากต้นทุนของการได้มาซึ่งเงินทุนสูงขึ้น บทบาทของรัฐบาลในการช่วยเหลือเจ้าหนี้ในการ ตรวจสอบสินทรัพย์และการพิทักษ์ทรัพย์ของบุคคลล้มละลายอาจมีทั้งผลดีและผลเสียในตลาดสินเชื่อ Cornelli and Felli (๑๙๙๗) เสนอแนวคิดในการวัดประสิทธิภาพของกระบวนการล้มละลายว่าประกอบไปด้วย ประสิทธิภาพก่อนการล้มละลาย (Ex-Ante Efficiency) และประสิทธิภาพหลังการล้มละลาย (Ex-Post Efficiency) ประสิทธิภาพก่อนการล้มละลายนั้นวัดได้จากคุณภาพของการลงทุนในธุรกิจของผู้กู้เงินและการ ตัดสินใจอนุมัติให้กู้เงินของสถาบันการเงิน การเอื้อประโยชน์ให้ผู้กู้มากเกินไปอาจทำให้ผู้กู้ลงทุนในธุรกิจที่มี ความเสี่ยงสูงมากเกินไป ในทางตรงกันข้าม การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินมากเกินไปในการบริการ ข้อมูลของผู้กู้และการช่วยเหลือในการพิทักษ์ทรัพย์ในกรณีที่ผู้กู้ไม่สามารถชำระเงินกู้ได้ อาจทำให้สถาบัน การเงินไม่ศึกษาหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้

๒.๒ ภาพรวมกฎหมายล้มละลายต่างประเทศและประเทศไทย

ที่มาของ คำว่า “ล้มละลาย” (Bankruptcy) มาจากคำว่า “Broken Bench” หมายถึง การทำลายสิ่งของบรรดาพ่อค้าที่ไม่สามารถชำระหนี้สินคืนให้แก่เจ้าหนี้ได้ วิธีการทวงหนี้ที่ปรากฏในสมัยกรีกโบราณ ขณะที่ยัง ไม่มีกฎหมายล้มละลายบังคับใช้นั้น มีวิธีการติดตามและบังคับชำระหนี้ที่เด่นชัด กล่าวคือผู้ใดไม่สามารถชำระหนี้สินคืนให้แก่เจ้าหนี้จะถูกบังคับให้กลายเป็นทาสจนกว่าจะสามารถนำทรัพย์สินมาชำระหนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้ได้จนหมดสิ้น ต่อมาในสมัยโรมันปรากฏวิธีการบังคับชำระหนี้ที่อาจเทียบเคียงได้กับการบังคับคดีล้มละลายในปัจจุบัน โดยทรัพย์สินของลูกหนี้ทั้งหมดจะถูกนำมาขายให้แก่ผู้ซื้อเพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งการบังคับคดีล้มละลายเป็นแนวปฏิบัติและรากฐานสำคัญในการมีกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน โดยจะศึกษาถึงภาพรวมกฎหมายล้มละลายจากประเทศที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย ดังนี้

๒.๒.๑ สหรัฐอเมริกา

กฎหมายล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา บรรพ ๑๑ ว่าด้วยกฎหมายล้มละลาย (United States Code, Title ๑๑- Bankruptcy) หรือเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายว่า ประมวล กฎหมายล้มละลาย (United States Bankruptcy Code) กำหนดกระบวนการจัดการทรัพย์สินของ ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินไว้หลายประเภท โดยกระบวนการที่เป็นที่นิยมที่สุด ได้แก่ ๑. กระบวนการชำระกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม Chapter ๗ (Liquidation) ๒. กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตาม Chapter ๑๑ (Reorganization) และ ๓. กระบวนการประนอมหนี้ของลูกหนี้บุคคลธรรมดาผู้มีรายได้ประจำตาม Chapter ๑๓ (Adjustment of Debts of an Individual with Regular Income) การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ภายใต้กระบวนการนี้ได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดเมื่อ เข้าสู่กระบวนการใดแล้ว ก็จะไม่สามารถใช้กระบวนการอื่นได้อีก เว้นแต่จะมีคำสั่งให้แปลง กระบวนการจัดการทรัพย์สินประเภทหนึ่งไปสู่อีกประเภทหนึ่ง และเนื่องจากกฎหมายล้มละลาย ของสหรัฐอเมริกานั้น มีแนวคิดมุ่งให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ในการจัดการปัญหาทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการให้โอกาสลูกหนี้เลือกสะสางหนี้สินของตนด้วยการขอชำระกิจการและทรัพย์สินทั้งหมด ที่ลูกหนี้มีอยู่ เพื่อได้รับประโยชน์จากการได้รับการปลดจากล้มละลาย (Discharge) และเริ่มต้นชีวิต ใหม่ที่ปราศจากหนี้ (Fresh Start) หรือให้ลูกหนี้เลือกจัดการหนี้สินด้วยการประนอมหนี้สำหรับลูกหนี้ผู้มีรายได้ประจำ หรือการฟื้นฟูกิจการสำหรับลูกหนี้ที่ประกอบธุรกิจ ดังนั้น ลูกหนี้จึงมีสิทธิ ยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการใดก็ได้ โดยสมัครใจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการชำระกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม Chapter ๗ ซึ่งเป็นการรวบรวมทรัพย์สินอันอาจบังคับได้ของ ลูกหนี้เพื่อจำหน่ายและนำเงินจากการจำหน่ายมาจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้สามารถเทียบเคียงได้กับกระบวนการการบังคับคดีล้มละลายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓

กระบวนการตามกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากที่เจ้าหนี้ยื่นฟ้องให้ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย กฎหมายล้มละลายได้ จำกัดสิทธิที่มีอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหนี้ เจ้าหนี้

จะต้องหยุดดำเนินการในทางคดีเพื่อบังคับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้นทันทีไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้อง พิจารณาคดี การบังคับคดี หรือดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีอื่น ๆ จนกว่าการพิจารณาคดี ล้มละลายจะเสร็จสิ้น เนื่องจากกฎหมายต้องการให้กฎหมายล้มละลายมีเพียงสำนวนเดียว เมื่อศาลมี คำสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายจะมีผู้เข้ามาจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ ผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยเจ้าหนี้ทั้งหมดของลูกหนี้แม้แต่เจ้าหนี้ผู้ยื่นคำฟ้องก็ไม่มีสิทธิเป็นผู้จัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อให้มีความยุติธรรมในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเพื่อบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ หลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย ไม่มีอำนาจจัดการทรัพย์สิน ของตนเองทันที อำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้จะถูกโอนไปยังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (Official Receiver) หรือผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) แล้วแต่กรณี ลูกหนี้มีเพียงหน้าที่ต้องช่วยเหลือผู้จัดการ ทรัพย์สินในการรวบรวมทรัพย์สิน จัดเตรียมเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และกิจการของตน ให้แก่ ผู้จัดการทรัพย์สิน มิฉะนั้นลูกหนี้จะมีความผิด ลูกหนี้ต้องช่วยเหลือผู้จัดการทรัพย์สินในการรวบรวมและ แบ่งทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นจนกว่าจะได้รับการปลดจากการล้มละลายจึงจะมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินและ จัดการทรัพย์สินของตนเองได้ใหม่

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (Official Receiver) หรือผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) ตามกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจในการสอบสวนลูกหนี้ภายหลังที่มีการประชุมเจ้าหนี้ ลูกหนี้มีหน้าที่ในการเข้าร่วมการไต่สวนและ สอบถามตัวต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ภายใต้มาตรา ๓๔๑ (a) และบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ผู้จัดการทรัพย์สิน ตามข้อตกลง ผู้จัดการทรัพย์สินหรือผู้ไต่สวนใด ๆ ในคดีล้มละลาย หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ทำการสอบสวนลูกหนี้ก็ได้ โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องให้ลูกหนี้สำบาญตัวตามมาตรานี้

๒.๒.๒ สหราชอาณาจักร

กฎหมายล้มละลายในประเทศอังกฤษนั้น การล้มละลายของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้นมีสถานะที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ การล้มละลายของบุคคลธรรมดานั้นมิได้ทำให้สภาพบุคคลสูญสิ้นไป เพียงแต่เป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของลูกหนี้ในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการล้มละลายและอาจมีการจำกัดสิทธิบางประการของลูกหนี้ในการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการบางอย่างเมื่อเสร็จสิ้นจากกระบวนการล้มละลายแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปลดให้ลูกหนี้พ้นจากหนี้ที่ตนไม่มี ความสามารถชำระได้ให้โอกาสลูกหนี้เริ่มต้นชีวิตใหม่หลังจากการจัดสรรทรัพย์สินชำระหนี้ให้แก่ เจ้าหนี้ ให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่สุจริตแต่ประสบโชคไม่ดี และลงโทษลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้เพราะการทุจริตของตน โดยมีได้มีการแบ่งแยกประเภทของลูกหนี้ตามสถานภาพการประกอบ อาชีพ หรือฐานะทางเศรษฐกิจแต่อย่างใดในการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ส่วนการล้มละลายของนิติบุคคลนั้น จะมีผลให้นิติบุคคลสิ้นสถานะทางกฎหมายไปอย่างสิ้นเชิงด้วยการเลิกกิจการ (Winding up) กฎหมายหลักที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวที่บังคับใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติล้มละลาย

พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งมี ลักษณะและกระบวนการคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศอังกฤษคือ Bankruptcy Act ๑๙๑๔ เป็นอย่างมาก

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือ Official Receiver เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือ Official Receiver นั้นมาจากการแต่งตั้งของ Board of Trade และมีหน้าที่ในการสอบสวนพฤติกรรมของลูกหนี้และจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้

หน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการสอบสวนพฤติกรรมของลูกหนี้ มีดังนี้ ๑. สอบสวน พฤติกรรมของลูกหนี้และรายงานให้ศาลทราบหากมีเหตุอันสมควร ว่าลูกหนี้จะกระทำความผิดอาญาใน พระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำไปประกอบกับการพิจารณาในการ ปลดจากการล้มละลาย ๒. รายงานพฤติกรรมของ ลูกหนี้ให้ Board of Trade ทราบตามที่กำหนด ๓. ทำการไต่สวนลูกหนี้โดยเปิดเผยตามที่ Board of Trade กำหนดให้กระทำได้ ๔. ทำการช่วยเหลือในการดำเนินคดีอาญากับลูกหนี้ที่ทำการฉ้อฉลจากการ ล้มละลาย ตามที่ Board of Trade กำหนด

หน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ มีดังนี้ ๑. รวบรวมทรัพย์สิน ของลูกหนี้ในกรณีที่ยังมิได้แต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สิน หรือ Trustee และเป็นผู้จัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ใน กรณีที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินพิเศษ Special manager ๒. มอบหมายให้ผู้จัดการทรัพย์สินหาราย ได้เข้ามาสู่กองทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ๓. เรียกประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก และเป็นประธานในการประชุม ๔. ออกแบบฟอร์มในการประชุมเจ้าหนี้ ๕. รายงานให้เจ้าหนี้ทราบถึงข้อเสนอ ในการชำระหนี้ของลูกหนี้และการจัดการ ทรัพย์สินของลูกหนี้ ๖. โฆษณาค่าสั่งพิทักษ์ทรัพย์ วันประชุม เจ้าหนี้ครั้งแรกและการไต่สวนโดยเปิดเผย รวมทั้งการอื่น ๆ ที่จำเป็น ๗. ทำการแทน Trustee ในกรณีที่ ตำแหน่งของ Trustee ว่างลง

๒.๒.๓ ประเทศไทย

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ประเทศไทยเคยมีกฎหมายลักษณะกู้หนี้ยืมสินมาก่อน ซึ่งมีหลักกำหนดไว้ว่า “ผู้ใดเป็นหนี้หลายต่อหลายแห่ง สิ้นล้นพันตัวอันจะใช้มิได้ ถ้าเจ้าหนี้เร่งรัดเอาหนี้สิน ไม่ได้ให้เอาลูกหนี้ขึ้นนอกขาย ได้ค่าตัวเท่าใด ก็เอาแจกเจ้าหนี้ทั้งหลาย” จะเห็นได้ว่ากฎหมายล้มละลายใน ระยะแรกเริ่มของไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยกรีกโบราณ หรือกฎหมายโรมันซึ่งมีรูปแบบที่มุ่งลงโทษลูกหนี้ เป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันวิวัฒนาการของกฎหมายล้มละลายได้เปลี่ยนแปลงไป และพัฒนาไปในแนวทางที่ให้ ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินได้

พัฒนาการของระบบกฎหมายล้มละลายไทยสามารถแบ่งได้เป็นสองช่วงที่สำคัญ กล่าวคือ ช่วงที่ ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ กับช่วงที่รับเอาแนวคิดของหลักกฎหมายล้มละลาย สหรัฐอเมริกา โดยตั้งแต่พระราชบัญญัติล้มละลาย ฉบับที่ ๑ – ๓ ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายล้มละลาย ของอังกฤษ และฉบับที่ ๔ – ๙ ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๒.๒.๓.๑ ระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากสหราชอาณาจักร

กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยในช่วงแรกได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายของอังกฤษ ฉะนั้น พระราชบัญญัติล้มละลายฉบับแรกที่ถูกรตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ จึงมุ่งเน้นที่จะลงโทษลูกหนี้เป็นสำคัญ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะช่วงเวลานั้นนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ จึงเคยชินกับระบบกฎหมายของอังกฤษ (English Jurisprudence) จึงได้นำข้อดีของกฎหมายของประเทศอังกฤษมาปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของไทย และความรุ่งโรจน์ของอังกฤษนำมาซึ่งการติดต่อสื่อสาร การค้าและการลงทุน และบรรดาพ่อค้าส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษ จึงเลือกที่จะใช้ระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นระบบกฎหมายที่ตนมีความเคยชินอยู่แล้ว จุดนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์ในปัจจุบันมีรากฐานมาจากกฎหมายของอังกฤษ ระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายล้มละลายของไทยก็เช่นเดียวกัน ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษอย่างมาก ศาสตราจารย์(พิเศษ) วิชา มหาคุณ ยังให้ข้อสังเกตไว้ว่ากฎหมายล้มละลายของไทยได้รับแนวทางการบัญญัติกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นจากอังกฤษ “แม้แต่เจ้ากรมล้มละลายคนแรกของประเทศไทยยังเป็นชาวอังกฤษ” ยิ่งกว่านั้น แนวคิดเรื่องล้มละลายของไทยยังโน้มเอียงไปทางการลงโทษลูกหนี้อยู่ก่อนแล้วพิจารณาได้จากกฎหมายลักษณะกู้หนัสดังที่กล่าวข้างต้น

ภายใต้กฎหมายล้มละลายฉบับแรกของไทย พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ บุคคลล้มละลายจะต้องเป็นผู้ที่มี “หนี้สินล้นพ้นตัว” จะเห็นได้ว่าคำว่า “หนี้สินล้นพ้นตัว” ยังเป็นถ้อยคำที่ตกทอดมาตั้งแต่กฎหมายลักษณะกู้หนี้ พ.ศ.๒๑๘๘ ดังกล่าวข้างต้นเสมือนเป็นตราบาปประทับให้แก่ลูกหนี้ว่าเป็นผู้ต้องด้วยข้อสันนิษฐานว่าเป็นหนี้แล้วไม่ชำระ กรณีนี้จึงมีความคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ

พระราชบัญญัติล้มละลายของไทยมีการแก้ไขหลายครั้ง ซึ่งนับถึงปัจจุบันมีการแก้ไขมาแล้วถึง ๙ ฉบับ โดยฉบับที่ ๑ – ๘ ยังปรากฏถ้อยคำคำว่า “หนี้สินล้นพ้นตัว” อยู่ ซึ่งเป็นการตั้งข้อสันนิษฐานเบื้องต้นให้แก่ลูกหนี้ว่ามีหนี้สินแล้วไม่ชำระ และสำหรับฉบับที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ใช้คำว่า “ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้” แทนคำว่า “หนี้สินล้นพ้นตัว” พบว่าระบบกฎหมายล้มละลายของไทยในช่วงแรกได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายของอังกฤษโดยเฉพาะฉบับแรกถึงฉบับที่สาม ทำให้ระบบกฎหมายล้มละลายของไทยในช่วงแรกจึงไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สิน เริ่มการเริ่มต้นใหม่อย่างระบบในปัจจุบัน การหลุดพ้นจากหนี้สินจึงมีช่องทางอยู่ไม่มากนักภายใต้ระบบกฎหมายล้มละลายในช่วงแรกเริ่มของไทย อาทิ การประนอมหนี้ก่อนการล้มละลาย การประนอมหนี้ภายหลังการล้มละลาย การปลดจากล้มละลาย ระบบล้มละลายของไทยในระยะแรกเริ่มที่ไม่ค่อยเปิดช่องให้ลูกหนี้ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะในการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการนำหลักการเรื่อง “การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” มาปรับใช้เป็นกฎหมายภายในตามแนวทางของประเทศอเมริกา ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มของการนำหลักการของระบบกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกามาผสมผสานกับกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย เป็นกฎหมายภายในของไทยจนถึงปัจจุบัน

๒.๒.๘.๒ ระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายล้มละลายของไทยช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นมา โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ไว้ในหมวด ๓/๑ (มาตรา ๙๐/๑ – ๙๐/๙๐) นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ บริษัทฯ ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวสามารถฟื้นฟูกิจการ และเริ่มต้นใหม่ได้อีกครั้ง ทั้งนี้ จะต้องเป็นหนี้ที่ไม่น้อยกว่า สิบล้านบาทและเจ้าหนี้ยินยอมให้ฟื้นฟูกิจการดังกล่าวได้

ต่อมาในการแก้ไขฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้เพิ่มหลักการเรื่องการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้บาง ประการ และหลักการเรื่องการล้มละลายบางอย่าง อาทิ การเพิกถอนการโอนหรือการกระทำของลูกหนี้ภายใต้ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ตัดบทบัญญัติมาตรา ๑๑๔ ซึ่งเป็นเรื่องการให้ความเป็นธรรมแก่ ผู้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนทรัพย์สินที่ลูกหนี้ได้โอน ออกไปอย่างสิ้นเชิงกล่าวได้ว่า เรื่องการฟื้นฟู กิจการของลูกหนี้เป็นเรื่องใหม่เช่นเดียวกับกฎหมายหลายๆ สาขาของประเทศไทย ฉะนั้น จึงเกิดข้อ วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่ง บัญญัติไว้ว่า

บรรดาดีล้มละลายที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นบุคคลล้มละลาย และหนี้อันเป็นมูลเหตุที่ฟ้องล้มละลายไม่มีลักษณะเป็นทุจริตให้ลูกหนี้พ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบ สามปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักการตามมาตรา ๓๕ ดังกล่าวเป็นหลักการที่ให้ลูกหนี้สามารถหลุดพ้นจากหนี้สินโดย อัตโนมัตเมื่อครบสามปีเป็นหลักการที่ปรากฏในกฎหมายล้มละลายเป็นครั้งแรกของไทย ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจาก การประนอมหนี้ หรือการปลดจากการล้มละลาย หรือการยกเลิกการล้มละลายที่ปรากฏในกฎหมายเดิม

อิทธิพลของกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกายังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของศาล และการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดการปฏิรูประบบกฎหมายล้มละลายที่ สำคัญด้วยการจัดตั้งศาลล้มละลายกลางภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้คดีล้มละลายต่างๆไปเริ่มต้นที่ศาลล้มละลายกลางและสามารถมีการอุทธรณ์ไปยังศาล อุทธรณ์และฎีกาไปยังศาลฎีกาได้

ระบบกฎหมายล้มละลายของไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๔ ครั้งจนถึงปัจจุบันมีการเพิ่มเติม บทบัญญัติบางประการให้เหมาะสมกับสภาพการทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันโดยเฉพาะพระราชบัญญัติ ล้มละลาย(ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ ในช่วงที่ดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ได้เพิ่ม หลักการเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือธุรกิจ “SMEs” เข้าไว้

ในกฎหมายล้มละลาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการรับเอาหลักการของกฎหมายล้มละลายอเมริกาที่เคยตกลงไว้ตั้งแต่ฉบับปีพ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้น

๒.๓ แนวปฏิบัติสากล และการสืบค้นทรัพย์สินประเภทที่ดินในคดีล้มละลายของต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ สองประเทศที่มีอิทธิพลต่อการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับล้มละลายของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย และทั่วโลก และศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่น และมาเลเซีย ซึ่งมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนหรือการแก้ไขปัญหาการล้มละลายที่ดีกว่าประเทศไทย และศึกษากรอบและแนวทางปฏิบัติสากลหรือการแก้ไขปัญหาการล้มละลายที่ดีกว่าประเทศไทย และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ที่เกี่ยวกับล้มละลาย

๒.๓.๑ แนวปฏิบัติสากลเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย

๒.๓.๑.๑ ธนาคารโลก

ธนาคารโลก (World Bank) มิได้กล่าวถึงแนวปฏิบัติเรื่องระบบกฎหมายล้มละลายหรือการบังคับคดีล้มละลายไว้โดยตรง แต่กล่าวถึงเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลายว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของความยากง่ายในการเข้าไปลงทุนหรือการประกอบธุรกิจของประเทศต่างๆ โดยการแก้ไขปัญหาการล้มละลายถือว่าเป็นตัวชี้วัด (Indicator) สำคัญในการใช้ประกอบการให้สินเชื่อของธนาคารโลกและการตัดสินใจของนักลงทุน ปรากฏภายใต้โครงการชื่อ Doing Business ฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลายที่ปรากฏภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง Doing Business ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) โครงการวิจัยเรื่อง Doing Business จัดทำโดยธนาคารโลก ให้มีความสำคัญกับเรื่องการจัดวางนโยบายและระบบกฎหมาย โดยถือว่ากฎหมายเป็นกลไกสำคัญสำหรับการดำเนินกิจการทางธุรกิจ ซึ่งเติบโตได้ย่อมต้องอาศัยนโยบายภาครัฐและระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวยปราศจากการบิดเบือนและแทรกแซงกลไกตลาดที่เกินควร ผลการศึกษาวิจัยภายใต้ Doing Business จึงประเมินจากกฎระเบียบ นโยบายและมาตรการภาครัฐที่จำเป็นต่อการเข้าไปลงทุนและการประกอบธุรกิจภายในประเทศ

สำหรับตัวชี้วัดที่นำมาใช้ในการพิจารณาและจัดอันดับประเทศที่มีระบบกฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อการเข้าไปประกอบธุรกิจมีหลายตัวชี้วัด และทุกตัวชี้วัดต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางธุรกิจ อาทิ กระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายในการเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตเกี่ยวกับอาคาร การขออนุญาตเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า การจดทะเบียนกิจการ การขอสินเชื่อ การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อย การชำระภาษีนิติบุคคล สัญญา และการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ฯลฯ รายละเอียดตาม ตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑

มาตรวัด	หลักเกณฑ์การพิจารณา
การเริ่มต้นธุรกิจ	กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ และค่าใช้จ่าย
การขออนุญาตสร้างอาคาร	ความง่ายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตในการสร้างอาคาร และมาตรการควบคุมที่ปลอดภัย
การขอไฟฟ้า	ขั้นตอน ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการขออนุญาตใช้ไฟฟ้า ทางเลือกของผู้ประกอบการ
การจดทะเบียนกิจการ ทรัพย์สินและที่ดิน	กระบวนการในการขอ ระยะเวลาที่ใช้ ค่าใช้จ่าย และระบบการจัดการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สิน
การขอสินเชื่อ	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอสินเชื่อ
การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อย	สิทธิที่ได้รับตามกฎหมายของบรรดาผู้ถือหุ้น
การชำระ/เสียภาษี	วิธีการชำระภาษี ระยะเวลาและขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง อัตราภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมาย
การค้าข้ามเขต	ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้สำหรับการทำธุรกรรมในการส่งออกสินค้า โดยเฉพาะสินค้าประเภทอะไหล่รถยนต์
การบังคับตามสัญญา	ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบังคับตามสัญญา และในการยุติคดีข้อพิพาท รวมทั้งประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม
การแก้ไขปัญหาการล้มละลาย	ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาที่ใช้ อัตราการได้รับชำระหนี้คืน และประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลาย

ที่มา : Doing Business ๒๐๑๗

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดดังกล่าว มีเหตุผลมาจากผลการดำเนินงานวิจัยของธนาคารโลกภายใต้โครงการหนึ่ง คือ World Bank Enterprise Surveys ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการเข้าไปดำเนินธุรกิจ และจากข้อมูลการศึกษาดังกล่าวพบว่า การเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือการขอสินเชื่อ กับการขออนุญาตใช้ไฟฟ้า เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายปัจจัย และตัวชี้วัดที่โครงการ “Doing Business” มิได้นำมาพิจารณาและประเมินผล กล่าวคือ ตัวชี้วัดในเรื่องขนาด

ของระบบเศรษฐกิจสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ระบบและสถาบันการเงิน ปัญหาการทุจริต ภาครัฐ คุณภาพของตลาดแรงงาน และศักยภาพของบุคลากรในประเทศต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกัน

ยิ่งกว่านั้น ผลการศึกษาวิจัยภายใต้ Doing Business มิได้พิจารณาถึงผลกระทบของการ บังคับใช้กฎระเบียบและกฎหมายต่อสังคม ดังอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับระบบล้มละลาย พิจารณาถึงอัตรา การได้รับชำระหนี้คืนของบรรดาเจ้าหนี้ ระยะเวลาที่ใช้และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกระบวนการในการบังคับคดี ล้มละลาย โดยมีได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของระบบกฎหมายในเชิงสังคมหรือเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น มาตราวัดของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Doing Business จึงพิจารณาจากข้อมูลและสถิติ เป็นการพิจารณา ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Date) ถึงการปรากฏอยู่ของกฎหมาย หรือข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ฉะนั้น ผลการดำเนินงานภายใต้โครงการ Doing Business ของ ธนาคารโลกจึงมีจุดแข็งและข้อจำกัดอยู่หลายประการ การปรับใช้ผลดังกล่าวจึงใช้สำหรับการจัดอันดับความ น่าเชื่อถือของสินเชื่อในแต่ละประเทศ เป็นข้อมูลประกอบการให้สินเชื่อ และข้อมูลเบื้องต้นประกอบการ ตัดสินใจของนักลงทุนเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การจัดอันดับภายใต้โครงการ Doing Business ของธนาคารโลกเป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดวางโครงสร้างชั้นพื้นฐานและระบบกฎหมายที่จำเป็นต่อการลงทุนของนักลงทุน ต่างชาติ

(๒) การแก้ไขปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency) เป็นหนึ่งสาระสำคัญของการ วัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ โดยพิจารณาถึง ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย และผลลัพธ์ของ กระบวนการล้มละลาย รวมถึงกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการ ล้มละลายถูกแบ่งออกเป็น ๒ ประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก ประเด็นแรกเรื่องอัตราการได้รับชำระหนี้คืน ซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ ความ ชับซ้อนของกระบวนการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับล้มละลาย ผลดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาที่ใช้จนกว่าจะได้รับชำระหนี้ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งกระบวนการ

ประการที่สองคือประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของระบบล้มละลาย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ อีก ๑๖ ประการ อาทิ มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้และเจ้าหนี้ ระบบการจัดการทรัพย์สินของ ลูกหนี้ มาตรการในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในคดีล้มละลาย โดยทำเป็น Checklist และผลคะแนน ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดจัดอยู่ในลำดับที่สูงที่สุดเป็นตารางคะแนน และประเทศที่ ได้รับผลคะแนนน้อยที่สุดจัดอยู่ท้ายตาราง

ผลการจัดอันดับดังกล่าวของธนาคารโลกได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสิ้น ๑๘๙ ระบบ เศรษฐกิจที่สำคัญของโลก สรุปรายละเอียดตัวชี้วัดในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ๑๕ ลำดับแรกได้ดัง ตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ อันดับการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย

ระบบเศรษฐกิจ	การแก้ไขปัญหาการล้มละลาย	ลำดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ
Finland	๑	๑๓
Japan	๒	๓๔
Germany	๓	๑๗
Korea, Rep	๔	๕
United States	๕	๘
Norway	๖	๖
Portugal	๗	๒๕
Denmark	๘	๓
Puerto Rico US	๙	๕๕
Belgium	๑๐	๔๒
Netherlands	๑๑	๒๘
Slovenia	๑๒	๓๐
United Kingdom	๑๓	๗
Iceland	๑๔	๒๐

ที่มา : Doing Business ๒๐๑๗

๒.๓.๑.๒ คณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL)

นอกเหนือจากธนาคารโลก มีแนวปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายปรากฏภายใต้ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law : UNCITRAL) โดย UNCITRAL เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้สหประชาชาติ จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ (General Assembly) เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ โดยที่ประชุมสมัชชาเห็นว่า ประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่หลายประเทศทั้งโลกมีระบบกฎหมายภายในแตกต่างกันก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการค้าระหว่างประเทศ และส่งผลกระทบต่อการค้าอย่างเสรี จึงจัดให้มีคณะกรรมการ ว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการสร้างกฎระเบียบที่เกี่ยวกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีความเป็นเอกภาพ (Uniform Law) คณะกรรมการ UNCITRAL ประกอบด้วยสมาชิก ๖๐ ประเทศที่เลือกโดยมติสมัชชาของสหประชาชาติ โดยมีคณะทำงานแบ่งออกเป็น ๖ คณะ ได้แก่

- Working Group I กำกับดูแลกฎหมายด้านวิสาหกิจขนาดกลางและย่อย (SMEs)
- Working Group II พิจารณาสร่างกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท
- Working Group III ดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่ง
- Working Group IV ดูแลกฎหมายที่เกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
- Working Group V กำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย
- Working Group VI กำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายด้านหลักประกัน

ซึ่งในปัจจุบันคณะทำงานเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL คือคณะทำงานชุดที่ ๕ มีการสร้างแนวปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายล้มละลายของประเทศต่างๆ ใน ๒ ลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law)

(๒) จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสาระสำคัญของระบบกฎหมายล้มละลายที่ดี (Legislative Guide and Recommendations)

(๑) กฎหมายเอกภาพที่เกี่ยวกับการล้มละลาย (Model Law on Insolvency)

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ คณะกรรมาธิการ UNCITRAL ได้สร้างกฎหมายเอกภาพที่เกี่ยวกับการล้มละลายภายใต้ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency และจัดทำเอกสารเพื่อการบัญญัติและการตีความกฎหมายล้มละลายในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (Guide to Enactment and Interpretation) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อช่วยประเทศต่างๆ ในการบัญญัติกฎหมายล้มละลายภายในให้มีประสิทธิภาพและสามารถจัดการปัญหาเรื่องการล้มละลายในระดับระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญ ๔ ประการดังต่อไปนี้

๑. เรื่องการเข้าถึง (Access) ซึ่งวางกรอบเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการตั้งผู้แทนเจ้าหนี้ และสิทธิของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย

๒. เรื่องการยอมรับ (Recognition) ตามคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาลต่างประเทศในคดีล้มละลาย เพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินคดีและกระบวนการทางศาล

๓. เรื่องการเยียวยา (Relief) ภายใต้ระบบล้มละลายของกฎหมายภายในว่า ระบบล้มละลายภายในของแต่ละประเทศควรมีมาตรการเยียวยาใดบ้าง

๔. เรื่องการสร้างความร่วมมือ (Cooperation & Coordination) ซึ่งวางกรอบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย^๑

กฎหมายเอกภาพที่เกี่ยวกับการล้มละลายของ UNCITRAL ยังมีเอกสารที่อธิบายถึงสาระสำคัญและการบังคับใช้ในทางภาคปฏิบัติที่จัดทำขึ้นเป็นเอกสารเพื่อช่วยเป็นกรอบและแนวทางในการตีความกฎหมายล้มละลายภายในแต่ละประเทศ

(๒) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย

สำหรับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย UNCITRAL ได้จัดเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งมีความสำคัญสำหรับการบัญญัติกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน เอกสารดังกล่าวปรากฏภายใต้ UNCITRAL

Legislative Guide on Insolvency Law ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวางเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในเรื่องการตรากฎหมายล้มละลายภายใน โดยเอกสารดังกล่าวแบ่งเนื้อหาและสาระออกเป็น ๔ ส่วน กล่าวคือ

ส่วนที่ ๑ เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของระบบกฎหมายล้มละลาย การวางโครงสร้างระบบกฎหมายล้มละลายที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร เป็นต้น

ส่วนที่ ๒ กล่าวถึงเรื่องกระบวนการและขั้นตอนของการเข้าสู่คดีล้มละลาย วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการล้มละลาย การคุ้มครองเจ้าหนี้และลูกหนี้ ฯลฯ

ส่วนที่ ๓ วางกรอบเกี่ยวกับการล้มละลายกรณีนิติบุคคล

ส่วนที่ ๔ เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้กรณีนิติบุคคล

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้ง Model Law และ Legislative Guide on Insolvency Law ของ UNCITRAL มิได้กล่าวถึงเรื่องกระบวนการในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้แต่อย่างใด เอกสารของ UNCITRAL เป็นเพียงการให้หลักการกว้างๆ เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practice) ว่าระบบล้มละลายที่มีประสิทธิภาพควรจะประกอบด้วยเนื้อหาและสาระสำคัญอย่างไรเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาเรื่องระบบล้มละลายของธนาคารโลกและคณะกรรมการ UNCITRAL พบว่า มิได้กล่าวถึงเรื่องกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้แต่อย่างใด สำหรับธนาคารโลก กำหนดเฉพาะเรื่องตัวชี้วัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ และสำหรับ UNCITRAL วางหลักการและกรอบปฏิบัติอย่างกว้างๆ ว่า ระบบกฎหมายล้มละลายที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะอย่างไร การศึกษาวิจัยเพื่อยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของรายงานวิจัยฉบับนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวปฏิบัติสากลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายซึ่งพิจารณาและปรากฏจากกรณีศึกษาที่ได้จากต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายประเภทที่ดินนั้น เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทที่ต้องจดทะเบียน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาหลักการของธนาคารโลกเกี่ยวกับการจดทะเบียนทรัพย์สินและสิทธิในทางหลักประกันเหนือทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ พบว่ามีหลักเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ว่าควรมีลักษณะ ดังนี้

๑.ควรมีระบบทะเบียนเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในทางหลักประกันที่โปร่งใส คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ

๒.การจดทะเบียนดังกล่าว อย่างน้อยควรกล่าวถึง สิทธิเหนือทรัพย์สิน สิทธิในการใช้ทรัพย์สิน สิทธิในทางจำนอง หรือภาระผูกพันอื่นเหนือที่ดิน รวมไปถึงทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งติดตรงถาวรอยู่กับที่ดินนั้น ซึ่งข้อมูลทางทะเบียนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นตามเขตอำนาจ พื้นที่ หรือ ห้องที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ และควรที่จะมีระบบการค้นหาทางคอมพิวเตอร์อย่างบูรณาการ

๓.การจำนองหรือภาระผูกพันอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ควรมีการจดทะเบียน

๔.ระบบการจดทะเบียนควรเข้าถึงได้ง่าย และประหยัด

สำหรับกระบวนการการบังคับให้ชำระหนี้กรณีนี้ที่ไม่มีหลักประกัน กฎหมายควรมีกลไกในการบังคับตามสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเชื่อถือได้ ไม่ว่าจะใช้สิทธิทางศาลหรือตามกระบวนการภายนอกศาล และควรเป็นกระบวนการที่เร่งรัด โดยในการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินนี้ จากข้อมูลของธนาคารโลก พบว่าสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร มีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินในรูปแบบของระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถตรวจสอบข้อมูลของสิทธิต่างๆเหนือที่ดินได้บนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบ

ซึ่งการรวบรวมข้อมูลทางทะเบียนของที่ดินมีความสำคัญต่อการบังคับคดีล้มละลาย โดยจะเป็นช่องทางหนึ่งส่งเสริมให้การบังคับคดีล้มละลายเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงได้ง่าย และมีค่าใช้จ่ายน้อย หากในกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายมีระบบสารสนเทศสำหรับการสืบค้นหาทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีประสิทธิภาพ

๒.๔ การศึกษาแนวทางปฏิบัติการบังคับคดีล้มละลายของต่างประเทศ

การศึกษาวเคราะห์แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายของต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ ๒ กลุ่ม ได้แก่

(๑) ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา

(๒) ระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ และ

ในการวิเคราะห์แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายดังกล่าว จะใช้หลักเกณฑ์ตัวชี้วัดของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Doing Business เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

๒.๔.๑. ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (US Approach)

ดังกล่าวข้างต้นว่าระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกานี้เป็นระบบหนึ่งที่เป็นต้นแบบของกฎหมายล้มละลายของไทย และประเทศต่างๆ ทั่วโลก สำหรับอเมริกาจัดเป็นลำดับที่ ๕ ของโลกในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายตามการจัดอันดับของธนาคารโลก โดยมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนสูงคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๖ และมีกระบวนการและขั้นตอนล้มละลายตามกฎหมายที่สั้น โดยใช้ระยะเวลา ๑.๕ ปี โดยเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในคดีล้มละลาย เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการดำเนินคดีล้มละลายของไทยพบว่าระยะเวลา ๑.๕ ปีที่ใช้ในกระบวนการล้มละลายของอเมริกาเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก เนื่องจากของประเทศไทยใช้ระยะเวลานานถึง ๒.๗ ปี และมีอัตราได้รับชำระหนี้คืนต่ำกว่า

ในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายของอเมริกา ซึ่งธนาคารโลกได้พิจารณาจากมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเป็นรัฐที่มีอัตราการล้มละลายที่สูง มีสถิติต่างๆ ของการแก้ไขปัญหาล้มละลายที่ดีมากที่สุดตั้งข้อมูลสถิติต่อไปนี้

ตารางที่ ๓ ภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของสหรัฐอเมริกา

ตัวชี้วัด	ผลประเมิน
อัตราการได้รับชำระหนี้คืน ในอัตราเซนต์ (ดอลลาร์ห์)	ร้อยละ ๗๘.๖
ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการล้มละลาย	๑.๕ ปี
ค่าใช้จ่าย	๗.๐
ตัวชี้วัด	คะแนนที่ได้รับ
ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลาย	คะแนนรวม ๑๕.๐ คะแนน
กระบวนการเข้าสู่คดีล้มละลาย	๓.๐ คะแนน
การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้	๖.๐ คะแนน
การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้	๓.๐ คะแนน
การเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลาย	๓.๐ คะแนน

ที่มา : ธนาคารโลก (๒๐๑๗)

จะเห็นได้ว่า อัตราการได้รับการชำระหนี้คืนของระบบล้มละลายของสหรัฐอเมริกามีอัตราที่สูง แสดงให้เห็นถึงมาตรการและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพของการบังคับคดีล้มละลายของสหรัฐอเมริกา จึงอาจพิจารณากระบวนการในการเข้าถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ในสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการเข้าถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ในประเทศไทยได้

เมื่อมีการเริ่มต้นคดีล้มละลาย ไม่ว่าจะโดยเจ้าหนี้ฟ้อง หรือลูกหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้ชำระกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ (order for relief) และแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสียในคดีทราบ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ดำเนินการตั้งผู้ชำระกิจการและทรัพย์สินในคดี (trustee) หลังจากนั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะนัดประชุมเจ้าหนี้ ซึ่งวาระในการประชุมเจ้าหนี้จะมีการสอบสวนลูกหนี้เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน และผู้ชำระกิจการและทรัพย์สินจะพิจารณาว่าคดีล้มละลายดังกล่าวมีทรัพย์สินหรือไม่จากเอกสารที่ลูกหนี้ยื่นประกอบคำร้องขอให้ตนล้มละลาย และจากคำให้การของลูกหนี้ที่ได้จากการสอบสวนนี้ ประกอบกับเบาะแสที่ได้รับแจ้งจากบุคคลอื่น แต่อย่างไรก็ดี trustee ก็มีอำนาจที่จะค้นหาข้อมูลอื่นๆ ของลูกหนี้ด้วยตัวเองได้ เช่น ภูมิลาเนาในปัจจุบันและในอดีต อสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ ทะเบียนพาหนะหรือเรือ เป็นต้น ซึ่งทะเบียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในบางรัฐ (เช่นรัฐจอร์เจีย) สามารถตรวจสอบทางออนไลน์โดยค้นหาจากชื่อลูกหนี้ได้ และในรัฐอื่นๆ บุคคลภายนอกก็สามารถตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินในทางออนไลน์ได้เช่นกัน เช่นรัฐ Dallas สามารถเข้าไปตรวจสอบการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากชื่อเจ้าของทางออนไลน์ได้ที่ <http://www.dallascad.org/searchowner.aspx> หรือในรัฐนิวยอร์ก สามารถตรวจสอบได้ที่ <http://acsmc-acris.nyc.gov/CP/>

กล่าวได้ว่า การพิจารณากระบวนการในการสืบค้นและติดตามทรัพย์สินของบุคคลในสหรัฐอเมริกาต้องพิจารณาในมุมกว้าง นอกเหนือจากเรื่องระบบล้มละลาย เนื่องจากการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลจะมีประสิทธิภาพย่อมอาศัยระบบฐานข้อมูลที่ดี และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย การรวบรวมและสืบค้นทรัพย์สินของบุคคลในสหรัฐอเมริกาก็ทำได้ง่ายกว่าหลายๆ ประเทศ เนื่องจากอเมริกามีฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคล ในเรื่องข้อมูลการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลในฐานข้อมูลเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากอเมริกามีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพโด่งดังใช้ตัวเลขประกันสังคม (Social Security Number) เป็นหลักในการทำธุรกรรมต่างๆ ทำให้ง่ายต่อการตรวจค้นประวัติทางการเงิน ฯลฯ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการบังคับคดีล้มละลายของสหรัฐอเมริกาคือกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน่วยติดตามทรัพย์สินของบุคคล และกฎหมายให้อำนาจ ไว้อย่างชัดเจน ยิ่งกว่านั้น กรณีการติดตามและทวงหนี้สิน กระทรวงยุติธรรมจะส่งเรื่องให้หน่วยงานเอกชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทน และกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นภาระของลูกหนี้ ส่งผลให้อัตราการได้ชำระหนี้คืนในอเมริการ้อยกว่าที่สูงและมีประสิทธิภาพ

เมื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีล้มละลายในสหรัฐอเมริกาก็ร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งให้มีการพิทักษ์ทรัพย์ โดยจะนำทรัพย์สินดังกล่าวที่รวบรวมมาเพื่อแปลงเป็นเงินเพื่อชำระคืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามลำดับ การแปลงทรัพย์สินของลูกหนี้ในอเมริกาทำได้หลายวิธีที่ใช้ในปัจจุบันคือการขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ และวิธีการแปลงทรัพย์สินตามลักษณะแห่งทรัพย์สิน

๓.๓.๑ ระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ (UK Approach)

อังกฤษ หรือสหราชอาณาจักรมีระบบกฎหมายล้มละลายที่มีประสิทธิภาพไม่แตกต่างจากของอเมริกา โดยจัดเป็นอันดับ ๑๓ ในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลาย โดยสามารถสรุปภาพรวมของการแก้ไขปัญหาล้มละลายในอังกฤษได้ดังตารางที่ ๔

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการได้รับการชำระหนี้คืนของประเทศอังกฤษ พบว่า มีอัตราใกล้เคียงกับของอเมริกา และมีอัตราที่สูงกว่าเพียงเล็กน้อย ลักษณะเด่นของระบบล้มละลายของอังกฤษคือ มีกระบวนการที่รวดเร็วกว่าของอเมริกา กล่าวคือ ใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีเพียง ๑ ปี เจ้าหนี้ก็สามารถได้รับชำระหนี้คืน

ตารางที่ ๔

ตาราง ภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของอังกฤษ	
ตัวชี้วัด	ผลประเมิน
อัตราการได้รับชำระหนี้คืน ในอัตราเซนต์ (ดอลลาร์ห์)	ร้อยละ ๘๘.๖
ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการล้มละลาย	๑ ปี
ค่าใช้จ่าย	๖.๐
ตัวชี้วัด	คะแนนที่ได้รับ
ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลาย	คะแนนรวม ๑๑.๐ คะแนน
กระบวนการเข้าสู่คดีล้มละลาย	๓.๐ คะแนน
การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้	๕.๐ คะแนน
การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้	๑.๐ คะแนน
การเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้อมีส่วนรวมในกระบวนการล้มละลาย	๒.๐ คะแนน

ที่มา : ธนาคารโลก (๒๐๑๖)

สำหรับกระบวนการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในอังกฤษมีลักษณะที่เด่นและคล้ายคลึงกันกับของสหรัฐอเมริกาหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก อังกฤษเป็นประเทศที่มีระบบฐานข้อมูลดีที่สุดประเทศหนึ่ง โดยฐานข้อมูลดังกล่าวอาจแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ๑) ฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบเรียกว่า Single Window ฉะนั้น ข้อมูลต่างๆ ของบุคคลหรือข้อมูลบริษัทจะปรากฏอยู่ใต้ฐานข้อมูลเดียวกัน และหน่วยงานต่างๆ สามารถร้องขอเพื่อเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ การจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวในอังกฤษใช้วิธีการเดียวกับอเมริกา คือเชื่อมโยงจากเลขประจำตัวประกันสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเลขบัตรประจำตัวประชาชน โดยรัฐบาลอังกฤษกำหนดให้การทำธุรกรรมต่างๆ ที่สำคัญ อาทิ ธุรกรรมทางการเงินจะต้องใช้เลขประจำตัวประกันสังคม ๒) เป็นระบบติดตามและตรวจสอบการทำธุรกรรมต่างๆ ของบุคคลซึ่งรัฐบาลอังกฤษจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะหลายหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริโภค หากมีพฤติกรรมที่ผิดปกติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจตรวจสอบได้และอาจถูกดำเนินคดีได้ จะเห็นว่า กฎหมายของอังกฤษให้อำนาจไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าไปตรวจสอบและสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคล การบังคับคดีก็เช่นเดียวกัน ซึ่งจะมีหน่วยงานเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐในการดำเนินการ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะมีเงินรางวัลและค่าตอบแทนการจัดการทรัพย์สินจากบรรดาเจ้าหนี้

อย่างไรก็ดี การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลในทางออนไลน์นี้ การค้นหาทรัพย์สินโดยการค้นหาจากชื่อเจ้าของ จะต้องกระทำโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขคือ

๑. เป็นการค้นหาทรัพย์สินในชื่อของผู้ค้นหาเอง
๒. ค้นหาทรัพย์สินของบริษัทซึ่งจดทะเบียน
๓. ค้นหาทรัพย์สินในชื่อของบุคคลอื่นซึ่ง เจ้าหน้าที่ทะเบียนเห็นว่าผู้ค้นหาเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือทาสีสามารถค้นหาจากชื่อของบุคคลล้มละลายได้

ประการที่สอง ครึ่งหนึ่งรัฐบาลอังกฤษเคยทำการปฏิรูประบบการทำธุรกรรมต่างๆ ของประเทศ จากเดิมที่ใช้ระบบเงินสดเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผ่านระบบบัตรเครดิต “PIN” เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูล และความปลอดภัยของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ส่งผลให้ระบบฐานข้อมูลของบุคคลมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่า การตรวจสอบและสืบค้นทรัพย์สินในคดีล้มละลายของอังกฤษมีประสิทธิภาพเพราะผลพลอยได้จากการปฏิรูประบบดังกล่าว

โดยสรุปในการแก้ปัญหาการล้มละลายของ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนที่สูง และมีระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวเพียงไม่นาน ซึ่งทั้งสองประเทศต่างก็มีระบบทะเบียนที่ดินที่สามารถสืบค้นได้อย่างบูรณาการและรวดเร็ว เนื่องจากสามารถค้นหาในทางออนไลน์ได้ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าการค้นหาข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในบางรัฐของอเมริกาจะเปิดให้บุคคลภายนอกสามารถค้นหาทางออนไลน์ได้อย่างอิสระ แต่การค้นหาข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในสหราชอาณาจักรจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือเป็นการค้นหาทรัพย์สินของนิติบุคคลซึ่งมีการจดทะเบียน

ระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยง่ายและรวดเร็วจะช่วยให้การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพ และช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ และช่วยให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีล้มละลายลดน้อยลง

บทที่ ๓ วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การบังคับคดีล้มละลาย : ปัญหาการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้” เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะหมายถึงเฉพาะกรณีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รวบรวมทรัพย์สิน ประเภทที่ดินของลูกหนี้ โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย บทความ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นต้น และการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ กองบังคับคดีล้มละลาย กรมบังคับคดี และ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีล้มละลายและ การสืบค้นข้อมูลการถือครองที่ดินของลูกหนี้

๓.๑ การเก็บข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะวิจัยได้เก็บข้อมูลจาก ๒ แหล่ง ได้แก่ข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลที่ได้จาก การสัมภาษณ์

๓.๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ศึกษาจากเอกสารที่มีการรวบรวมไว้แล้ว ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย กระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐในประเทศและต่างประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากเอกสารและอินเทอร์เน็ต

๓.๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกอง บังคับคดีล้มละลาย กรมบังคับคดี และ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีล้มละลายและการ สืบค้นข้อมูลการถือครองที่ดินของลูกหนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured interview) และไม่จำกัดคำตอบ

๓.๒ ประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดี ล้มละลายและการสืบค้นข้อมูลการถือครองที่ดินของลูกหนี้

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้อำนวยการกองบังคับคดีล้มละลาย และ เจ้าพนักงานกรมที่ดิน สำนักมาตรฐาน การทะเบียนที่ดิน ฝ่ายตรวจสอบกรรมสิทธิ์ จำนวน ๒ คน โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured interview)

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๔.๑ จากเอกสาร และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อศึกษาแนวคิดกฎหมายล้มละลาย ในกระบวนการ รวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรวบรวม สืบค้นทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓.๔.๒ จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองบังคับคดีล้มละลาย และ เจ้าพนักงานกรมที่ดิน สำนัก มาตรฐานการทะเบียนที่ดิน ฝ่ายตรวจสอบกรรมสิทธิ์ จำนวน ๒ คน

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นการวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ร่วมการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการและปัญหาในการบังคับคดีล้มละลาย เรื่องการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ของประเทศไทย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับหน่วยงานรัฐในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ต่อไป

๓.๖ การนำเสนอข้อมูล

คณะวิจัยจะนำเสนอข้อมูล ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๓.๖.๑ กระบวนการและปัญหาในการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายของประเทศไทย

๓.๖.๒ กระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้หน่วยงานรัฐของประเทศไทย และต่างประเทศ ได้แก่ อเมริกาและอังกฤษ

๓.๖.๓ แนวทางการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ ๔

ผลการศึกษา และอภิปรายผล

เพื่อให้กระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายในประเทศไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ในคดี ป้องกันมิให้ลูกหนี้ทุจริตปิดบังทรัพย์สินในขณะที่ตนอยู่ในสภาวะล้มละลาย รวมทั้งทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีพัฒนาการที่ดีในสายตาของโลก ผ่านการจัดอันดับประเทศที่น่าลงทุนของธนาคารโลก คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบังคับคดีล้มละลาย : ปัญหาการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้” ขึ้นเนื่องจากเห็นว่าประเทศอเมริกาและอังกฤษ เป็นประเทศที่เราใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายล้มละลาย และเป็นประเทศลำดับต้นในการจัดอันดับของธนาคารโลก และเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านสังคมและความเศรษฐกิจ โดยได้ให้ความสำคัญกับระบบฐานข้อมูลและนำข้อมูลลงระบบออนไลน์ ซึ่งสามารถเห็นได้จากการจัดลำดับประเทศที่มีการแก้ไขปัญหาการล้มละลายที่ดี ถือเป็นการสร้างความสะดวกในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ และประหยัดงบประมาณของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งหวังว่าการศึกษาการรวบรวมทรัพย์สินจากหน่วยงานรัฐในประเทศและต่างประเทศนี้ จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กระบวนการบังคับคดีล้มละลายกับทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป

การศึกษารครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งศึกษากกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินเท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาในการทำวิจัยที่กำหนดไว้ ๓ สัปดาห์ โดยได้ศึกษาข้อมูลจาก ๒ แหล่ง ได้แก่ ๑) ข้อมูลจากเอกสาร/อินเทอร์เน็ต และ ๒) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดิน จำนวน ๒ คน โดยผลการศึกษาประกอบด้วย

๑. กระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย : ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไทย
๒. การศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศและแนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีล้มละลาย
๓. แนวทางการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔.๑ กระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย : ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไทย

การวิจัยนี้กล่าวถึงกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของไทย ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลายที่ปรากฏตั้งแต่สมัยกรีกโรมันซึ่งมีวิธีการติดตามและบังคับชำระหนี้ที่เด่นชัด โดยการบังคับให้ลูกหนี้กลายเป็นทาสเพื่อชดเชยหนี้สินที่ค้างชำระ มีระบบการบังคับชำระหนี้ที่เรียกว่า “Crude Form of Liquidation” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นำทรัพย์สินของลูกหนี้มาจัดการและขายให้แก่ผู้อื่น เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระหนี้คืนแก่บรรดาเจ้าหนี้ จากการวิจัยที่ได้ทำการศึกษาถึงภูมิหลัง แนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายล้มละลายที่มีจุดเริ่มต้นมาจากระบบการติดตามและทวงหนี้สินที่ปรากฏหลักฐานมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยมีแนวปฏิบัติในการบังคับชำระหนี้สินด้วยวิธีการที่โหดเหี้ยมและไร้มนุษยธรรม อาทิ การบังคับให้กลายเป็นแรงงานทาส ดังที่ปรากฏในสมัยกรีก หรือการบังคับโดยการริบทรัพย์สินของลูกหนี้ไปทั้งหมดและขายให้แก่

เจ้าหนี้เพื่อเป็นการชำระหนี้ดังที่ปรากฏในสมัยโรมัน วิวัฒนาการของกฎหมายล้มละลายได้พัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งมีการเริ่มใช้กฎหมายล้มละลายขึ้น ฉะนั้น กฎหมายในยุคกลางจึงมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง ผู้ที่กลายเป็นบุคคลล้มละลายกลายเป็นอาชญากร และมีตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิตเสมือนหนึ่งเป็นนักโทษใน คดีอาญา และต่อมากฎหมายล้มละลายได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป มีการรับรองและประกันสิทธิเสรีภาพของ ลูกหนี้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายอเมริกาที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และมี กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

๔.๒ การศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศและแนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย

จากประเด็นปัญหาของระบบกฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลายของไทย เป็นที่มาในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติและระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ที่เป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายล้มละลายทั่วโลก รวมทั้งของประเทศไทย และ การศึกษารอบและแนวปฏิบัติสากลโดยเฉพาะรายงานเรื่อง “Doing Business” ของธนาคารโลกและ แนวปฏิบัติของคณะกรรมการกิจการเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย UNCITRAL ที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย

ธนาคารโลกมีได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องล้มละลายไว้แต่อย่างใด แต่เป็นการวางกรอบแนว ปฏิบัติที่ปรากฏในรายงานวิจัยเรื่อง “Doing Business” โดยเป็นการจัดอันดับความยากง่ายในการเข้าไป ประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศซึ่งกล่าวถึงเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่วัด ระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศ นอกเหนือจากการศึกษาวิเคราะห์กรอบของ ธนาคารโลกรายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้ศึกษาแนวปฏิบัติ Model Law หรือกฎหมายต้นแบบ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หรือ UNCITRAL Model Laws ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายนั่นก็ได้กล่าวถึงขนาดขั้นตอนหรือกระบวนการภายในในเรื่องการบังคับ คดีล้มละลายหรือจัดทำระบบการสืบค้นและตรวจสอบทรัพย์สินประเภทที่ดินของบุคคลล้มละลาย ฉะนั้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงได้วิเคราะห์กระบวนการภายในของระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ โดยประเทศที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งนอกจากเป็นประเทศต้นแบบของ กฎหมายล้มละลายแล้ว ยังเป็นประเทศที่มีสถิติการจัดอันดับการแก้ไขปัญหาล้มละลายดีกว่าประเทศไทย จากการศึกษาวเคราะห์พบว่าทั้งสองประเทศนั้นมีความเหมือนกันในสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบและ กระบวนการภายในในการสืบค้นทรัพย์สินของบุคคล กล่าวคือ มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อไว้สำหรับการสืบค้น และตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในเบื้องต้นส่งผลให้ง่ายต่อการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สิน ประเภทที่ดินเพื่อรวบรวมเข้าสู่กองทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป ยิ่งกว่านั้นระบบฐานข้อมูลต่างๆ ของประเทศที่ นำมาศึกษายังมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของภาครัฐโดยใช้ตัวเลขประกันสังคมเป็นฐานในการ เชื่อมโยงข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินหรือทำธุรกรรมอื่นๆ

ในการแก้ปัญหาการล้มละลายของ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มีอัตราการได้รับ ชำระหนี้คืนที่สูง และมีระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวเพียงไม่นาน ซึ่งทั้งสองประเทศต่างก็มีระบบ ทะเบียนที่ดินที่สามารถสืบค้นได้อย่างบูรณาการและรวดเร็ว เนื่องจากสามารถค้นหาในทางออนไลน์ได้ แต่

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในการค้นหาข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในบางรัฐของอเมริกาจะเปิดให้บุคคลภายนอกสามารถค้นหาทางออนไลน์ได้อย่างอิสระ แต่การค้นหาข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในสหราชอาณาจักรจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือเป็นการค้นหาทรัพย์สินของนิติบุคคลซึ่งมีการจดทะเบียน

ระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยง่ายและรวดเร็วจะช่วยให้การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพ และช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ และช่วยให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีล้มละลายลดน้อยลง

จากการวิเคราะห์แนวทางการการสืบค้นของต่างประเทศทั้ง ๒ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมต่ออัตราการได้รับชำระหนี้คืบ คือ การมีระบบฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน มีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ กับเลขประจำตัวประชาชน ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับล้มละลายของไทยแล้ว การยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายยังต้องอาศัยการสร้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ทั้งสถาบันการเงิน กระทรวงที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการเข้าด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๕.๒ แนวทางการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินไว้ เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

๕.๒.๑ การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสารสนเทศในการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย

๕.๒.๒ ทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกรมบังคับคดีและกรมที่ดินตกลงร่วมมือกันในการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์

๕.๒.๓ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

๕.๑.๑ กระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย : ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไทย

การวิจัยนี้กล่าวถึงกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของไทย ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลายที่ปรากฏตั้งแต่สมัยกรีกโรมันซึ่งมีวิธีการติดตามและบังคับชำระหนี้ที่เด่นชัด โดยการบังคับให้ลูกหนี้กลายเป็นทาสเพื่อชดเชยหนี้สินที่ค้างชำระ มีระบบการบังคับชำระหนี้ที่เรียกว่า “Crude Form of Liquidation” ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นำทรัพย์สินของลูกหนี้มาจัดการและขายให้แก่ผู้อื่น เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระหนี้คืนแก่บรรดาเจ้าหนี้ จากการวิจัยที่ได้ทำการศึกษาถึงภูมิหลัง แนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายล้มละลายที่มีจุดเริ่มต้นมาจากระบบการติดตามและทวงหนี้สินที่ปรากฏหลักฐานมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยมีแนวปฏิบัติในการบังคับชำระหนี้สินด้วยวิธีการที่โหดเหี้ยมและไร้มนุษยธรรม อาทิ การบังคับให้กลายเป็นแรงงานทาส ดังที่ปรากฏในสมัยกรีก หรือการบังคับโดยการริบทรัพย์สินของลูกหนี้ไปทั้งหมดและขายให้แก่เจ้าหนี้เพื่อเป็นการชำระหนี้ดังที่ปรากฏในสมัยโรมัน วิวัฒนาการของกฎหมายล้มละลายได้พัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งมีการเริ่มใช้กฎหมายล้มละลายขึ้น ฉะนั้น กฎหมายในยุคกลางจึงมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง ผู้ที่กลายเป็นบุคคลล้มละลายกลายเป็นอาชญากร และมีตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิตเสมือนหนึ่งเป็นนักโทษในคดีอาญา และต่อมากฎหมายล้มละลายได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไป มีการรับรองและประกันสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายอเมริกาที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และมีกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

จากหลักการเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับคดีล้มละลายนำมาสู่การวิเคราะห์กฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลายของไทยพบว่ากระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของไทยมีปัญหาหลายประการซึ่งสรุปได้เป็นปัญหาสำคัญดังนี้

๕.๑.๑.๑ ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ จะได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ ในมาตรา ๒๒ ก็เป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะเป็นการวางกรอบและขอบเขตของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นการทั่วไปไม่ได้เฉพาะเจาะจงและไม่มีความชัดเจนเพียงพอเนื่องจากเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่บังคับใช้อำนาจในทางแพ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่นที่ต้องบังคับใช้อำนาจในทางอาญาเห็นได้ว่าการจำกัดอำนาจดังกล่าวของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งการบังคับคดีล้มละลายมีประสิทธิภาพโดยอัตราการที่เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้คืนสูง จะทำให้ธนาคารโลกจัดอันดับให้ประเทศไทยได้อยู่

ในระดับที่สูงขึ้น ส่งผลให้ภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานวัดระดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจและการลงทุนระหว่างประเทศและส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายล้มละลาย

๕.๑.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้

การสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สามารถดำเนินการสืบค้นข้อมูลจากกรมที่ดินเองได้ จึงไม่อาจเข้าถึงข้อมูลและไม่มีฐานข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัด (กรมบังคับคดี) ที่เป็นระบบดังที่ได้ศึกษา

กฎหมายและระบบการบังคับคดีล้มละลายในการสืบค้นทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในต่างประเทศมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่เจ้าหน้าที่สามารถเข้าถึงสืบค้นเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลได้เอง ดังนั้น การขาดระบบฐานข้อมูลกลางและระบบการสืบค้นที่เหมาะสมย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของบุคคลล้มละลายของไทยซึ่งส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาการล้มละลายอันเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ธนาคารโลกได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานวัดระดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจและการลงทุนระหว่างประเทศ

๕.๑.๒ การศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศและแนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย

จากประเด็นปัญหาของระบบกฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลายของไทย เป็นที่มาในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติและระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ที่เป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายล้มละลายทั่วโลก รวมทั้งของประเทศไทย และการศึกษากรอบและแนวปฏิบัติสากลโดยเฉพาะรายงานเรื่อง “Doing Business” ของธนาคารโลกและ แนวปฏิบัติของคณะกรรมการการเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย UNCITRAL ที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย

ธนาคารโลกมิได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องล้มละลายไว้อย่างใด แต่เป็นการวางกรอบแนวปฏิบัติที่ปรากฏในรายงานวิจัยเรื่อง “Doing Business” โดยเป็นการจัดอันดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศซึ่งกล่าวถึงเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่วัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศ นอกเหนือจากการศึกษาวิเคราะห์กรอบของธนาคารโลก รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้ศึกษาแนวปฏิบัติ Model Law หรือกฎหมายต้นแบบของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หรือ UNCITRAL Model Laws ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายนั้นก็ได้กล่าวถึงขนาดขั้นตอนหรือกระบวนการภายในในเรื่องการบังคับคดีล้มละลายหรือจัดทำระบบการสืบค้นและตรวจสอบทรัพย์สินประเภทที่ดินของบุคคลล้มละลาย ฉะนั้นรายงานวิจัยฉบับนี้จึงได้วิเคราะห์กระบวนการภายในของระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ โดยประเทศที่นำมาศึกษาวิเคราะห์ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ซึ่งนอกจากเป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายล้มละลายแล้ว ยังเป็นประเทศที่มีสถิติการจัดอันดับการแก้ไขปัญหาการล้มละลายดีกว่าประเทศไทยจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าทั้งสองประเทศนั้นมีความเหมือนกันในสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบและกระบวนการภายในในการสืบค้นทรัพย์สิน

ของบุคคล กล่าวคือ มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อไว้สำหรับการสืบค้นและตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในเบื้องต้นส่งผลให้ง่ายต่อการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินเพื่อรวบรวมเข้าสู่กองทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป ยิ่งกว่านั้นระบบฐานข้อมูลต่างๆ ของประเทศที่นำมาศึกษายังมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของภาครัฐโดยใช้ตัวเลขประกันสังคมเป็นฐานในการเชื่อมโยงข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินหรือทำธุรกรรมอื่นๆ

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รายงานวิจัยฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินไว้ เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้

๕.๒.๑ การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสารสนเทศในการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย

กรมบังคับคดีควรพัฒนาระบบงานสารสนเทศให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเข้าระบบงานไปตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้ ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้มีฐานข้อมูลกลางที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมบังคับคดีและกรมที่ดิน โดยเป็นข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้มารวบรวมบรรจุไว้เป็นฐานข้อมูลกลางของกรมบังคับคดีเองและให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำการสืบค้นโดยสะดวกและง่ายต่อการใช้งาน

๕.๒.๒ ทำบันทึกความเข้าใจ (MOU)

ระหว่างกรมบังคับคดีและกรมที่ดินตกลงร่วมมือกันในการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้ประโยชน์ข้อมูลเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมที่ดินที่ได้รวบรวมจัดเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อนำไปใช้ในการกิจการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดี และเพื่อให้การบริการด้านการบังคับชำระหนี้แก่ประชาชนได้รับความสะดวก และเกิดความเป็นธรรมสูงสุด

๕.๒.๓ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินประเภทที่ดินของลูกหนี้

ปัจจุบันเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีเพียงอำนาจในการรวบรวมทรัพย์สิน ตามมาตรา ๒๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งมีได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก กล่าวคือ จะดำเนินการยึดที่ดินของลูกหนี้ได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์แถลงว่าสืบพบทรัพย์สิน หรือจากคำให้การของลูกหนี้เอง เมื่อลองเทียบเคียงกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งคณะกรรมการปปช. มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริงเท่านั้น เนื่องจากการกระทบบสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ส่วนสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ปปส.) มีคณะกรรมการติดตามทรัพย์สินก็มีอำนาจในการ

ตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิด โดยจะเป็นผู้สั่งว่าจะตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลรายใด หากเป็นกรณีทรัพย์สินประเภทที่ดินก็จะทำหนังสือไปถึงกรมที่ดินเพื่อดำเนินการตรวจสอบแล้วแจ้งผลให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินทราบ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมที่ดินพบว่า การเวียนหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินทั่วประเทศให้ตรวจสอบนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากข้อมูลทะเบียนที่ดินเป็นข้อมูลที่เก็บไว้เฉพาะสำนักงานที่ดินจังหวัดนั้นๆ โดยไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสำนักงานที่ดินด้วยกัน

ดังนั้น คณะผู้ทำวิจัยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย เพิ่มวรรค ๒ โดยระบุว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น” ก็จะก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพการบังคับคดีล้มละลายเป็นอย่างมาก

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กรมบังคับคดี, แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการอำนวยการว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL). (กรุงเทพฯ: กรมบังคับคดี, ๒๕๕๐)

ชวลิต อรรถศาสตร์, กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๕)

วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๕๑)

สุธีร์ ศุภนิตย, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒)

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Thomas H. Jackson, The logic and limits of bankruptcy law, (Harvard Law School ๑๙๘๖c)

Jeremy Bentham, 'A Manual of Political Economy' in the works of Jeremy Bentham (๑๙๖๒)

World Bank, Resolving Insolvency Methodology,
<http://www.doingbusiness.org/Methodology/resolving-insolvency>

Scott Riddle, How does a Chapter ๗ Trustee Know What I Have?,
<http://www.gabankruptcylawyersnetwork.com/๒๐๑๔/๐๑/how-does-a-chapter-๗-trustee-know-what-i-have/>

<https://www.gov.uk/government/publications/searches-of-the-index-of-proprietors-names/practice-guide-๗๔-searches-of-the-index-of-proprietors-names#who-may-apply-for-an-index-of-proprietors-names-search>

ภาคผนวก

รายนามผู้ร่วมงานโครงการวิจัย

ชื่อ/ตำแหน่ง	การศึกษา	หน้าที่รับผิดชอบ
๑.นางสาวไผ่ผืน บุญรังศรี นิติกรชำนาญการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	-นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสยาม -ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง -นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง	นักวิจัย
๒. นางสาวอินทิรา สุวรรณ นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ กรมประชาสัมพันธ์	-ศิลปศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	นักวิจัย
๓. นางสาวสาวิตรี สุคำวัง นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ กรมศุลกากร	-นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กำลังศึกษา)	นักวิจัย
๔.นางสาวจริยาภรณ์ เกิดผล นิติกรชำนาญการ กรมบังคับคดี	-นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	นักวิจัย
๕.นายชนาธิป ฐวณานุรักษ์ นิติกรปฏิบัติการ กรมบังคับคดี	- นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กำลังศึกษา)	นักวิจัย