

บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ



นางสาวนันทพร ทับทิมศรี

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROLE OF CREDITORS' COMMITTEE IN REORGANIZATION



Miss. Nantaporn Tubtimsri

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

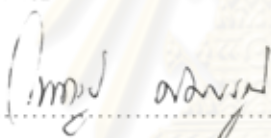
Copyright of Chulalongkorn University


| | |
|---------------------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ |
| โดย | นางสาวนันทพร ทับทิมศรี |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก | รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม | อาจารย์ วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ |

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์


..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา อนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบุญ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ไกรสร บารมีอวยชัย)

นันทพร ทับทิมศรี : บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ. (ROLE OF CREDITORS' COMMITTEE IN REORGANIZATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อาจารย์ วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ, 124 หน้า.


ความร่วมมือของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม การจะให้เจ้าหนี้ทุกรายเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก อาจทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย เกิดความยุ่งยากหรือล่าช้าในการฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น กฎหมายล้มละลายจึงคิดกลไกโดยให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนเจ้าหนี้ในการเข้ามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้


งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตลอดจนปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เพื่อวิเคราะห์ถึงข้อขัดข้องและความไม่เหมาะสมของข้อกำหนดที่กระทบถึงบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของไทย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยเป็นไปอย่างชัดเจน เหมาะสม

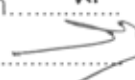
จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ในมาตรา 90/55 เพียงมาตราเดียว ซึ่งไม่เพียงพอ คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทซ้ำเกินไป ขาดความชัดเจนในเรื่องประเภทของเจ้าหนี้ที่สามารถเป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ชัดเจน และขาดปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- 1.ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ตั้งแต่เริ่มต้นการฟื้นฟูกิจการเพื่อให้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือเจ้าหนี้ในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการกับลูกหนี้
- 2.ควรกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้มากกว่าหนึ่งคณะโดยแยกเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญเป็นผู้แทนและมาจากเจ้าหนี้ซึ่งสิทธิเรียกร้องไม่มีประกันคณะหนึ่ง และอาจมีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมได้ในกรณีที่มีส่วนได้เสียร้องขอและศาลอนุญาต
- 3.กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้ชัดเจนพอที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะเข้าใจและปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดี
- 4.กำหนดเกี่ยวกับการว่าจ้างที่ปรึกษาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้

สาขาวิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติศ..... 

ปีการศึกษา2553..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก..... 

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม..... 

5085993634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ROLE OF CREDITORS' COMMITTEE IN REORGANIZATION

NANTAPORN TUBTIMSRI : ROLE OF CREDITORS' COMMITTEE IN REORGANIZATION. ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR. SAMRIENG MEKKRIENGKRAI, CO-ADVISOR : WISIT WISITSORA-AT, 124 pp.

Creditors' cooperation in reorganization process is one of the crucial factors contributing to the achievement of debtors' reorganization. Nonetheless, creditors' participation is difficultly acquired. This may result in waste of time and expenditures, and complication or delay of reorganization. Thus, the bankruptcy law establishes mechanism appointing creditors' committee to participate in lieu of creditors in debtors' reorganization.

The objections of this thesis are to educate the principles involving the origin, the authority, and the responsibility of creditors' committee in reorganization; as well as, the factors which facilitate the performance of creditors' committee's duty. Furthermore, the solutions will also be suggested for the purpose of pursuing clear and appropriate provisions concerning creditors' committee under the extent of reorganization law of Thailand.

According to the education, only section 90/55 of the Bankruptcy Act of A.D.1940 defines about creditors' committee in reorganization, which is insufficient. Creditors' committee takes its action too delays. The category of creditors who are eligible to be a member of the committee is lack of clarity. The authority and the responsibility of creditors' committee remain unclear, and the factors supporting the performance of creditors' committee's duty is absent.

This thesis hereby suggests these following solutions for the aforesaid obstructions;

1. Creditors' committee should be appointed as from the initial process of reorganization to assist creditors and debtors in negotiating for procuring reorganization plan.
2. More than one creditors' committee should be appointed. The committee will be divided into an official committee and, if the court granted permission, an additional committee.
3. The authority and the responsibility of creditors' committee should be clearly and precisely assigned. As a result, apprehended creditors' committee will finely conform its duty.
4. Consultant fees and expenditures generated from the performance of creditors' committee's duty should be certainly specified in order to be a supporting tool for performance of duty.

Field of Study : ..Laws.....

Student's Signature

Academic Year : 2010.....

Advisor's Signature

Co-advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความสามารถของบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบ
ขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ลำเรียง เมฆเกรียงไกร เป็นอย่างสูงที่ท่านได้กรุณารับเป็น
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความเมตตากรุณา เอาใจใส่และให้คำแนะนำใน
การศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ เป็นอย่างสูงที่
ท่านได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และสละเวลาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า
และทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้ให้กำลังใจทำให้การทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงในที่สุด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบุญ เป็น
อย่างสูงที่ท่านได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่าน
อาจารย์ไกรสร บารมีอวยชัย เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณผู้เขียนหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ทุกท่านที่ผู้เขียนได้ใช้ประกอบการ
ศึกษาค้นคว้า อ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ น้อง ทุกคนที่คอย
สอบถามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ ให้กำลังใจ ปรึกษา และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน
มาโดยตลอด รวมถึงบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีได้เอ่ยนามไว้ ที่มีส่วนร่วมช่วยเหลือต่อการทำวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว สำหรับความรักความ
ห่วงใย กำลังใจและการสนับสนุนแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมาในทุก ๆ เรื่อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

| | |
|-------------------------|---|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |

บทที่ 1 บทนำ..... 1

| | |
|-------------------------------------|---|
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| สมมุติฐานของการวิจัย..... | 4 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... | 5 |
| ขอบเขตของการวิจัย..... | 5 |
| วิธีการศึกษาวิจัย..... | 6 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 6 |

บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการและบทบาทของ

คณะกรรมการเจ้าหนี้..... 7

| | |
|---|----|
| 2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 7 |
| 2.1.1 ความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 9 |
| 2.1.2 วัตถุประสงค์ของกระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 13 |
| 2.2 แนวความคิดในการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้..... | 14 |
| 2.2.1 วัตถุประสงค์ของการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วม..... | 14 |
| 2.2.2 บทบาทของเจ้าหนี้ในการเข้ามามีส่วนร่วม..... | 15 |
| 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมการเจ้าหนี้ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย โดย UNCITRAL..... | 21 |
| 2.3.1 บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้..... | 22 |
| 2.3.2 วิธีการในการแต่งตั้งกรรมการเจ้าหนี้..... | 24 |
| 2.3.3 สิทธิและหน้าที่ของกรรมการเจ้าหนี้..... | 25 |

| | |
|--|----|
| 2.3.4 ความรับผิดชอบของกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 28 |
| 2.3.5 การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 30 |
| 2.4 สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 30 |

บทที่ 3 บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

| | |
|--|-----------|
| ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายต่างประเทศ..... | 34 |
|--|-----------|

3.1 บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

| | |
|---|----|
| ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา..... | 34 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 34 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 3.1.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ..... | 39 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.1.3 การกำหนดให้มีผู้แทนเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 44 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.1.3.1 การเลือกกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 45 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.1.3.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 50 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 3.1.3.3 หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 53 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 3.1.3.4 การชดเชยค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 58 |
|--|----|

3.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

| | |
|---------------------------------------|----|
| ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายอังกฤษ..... | 59 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ..... | 59 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 3.2.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ..... | 64 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.2.3 การกำหนดให้มีผู้แทนเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 65 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.2.3.1 การเลือกกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 66 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.2.3.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 68 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 3.2.3.3 หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 70 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 3.2.3.4 การชดเชยค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่..... | 74 |
|--|----|

บทที่ 4 บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

| | |
|---|-----------|
| ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทย..... | 76 |
|---|-----------|

| | |
|---|----|
| 4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483..... | 76 |
|---|----|

| | |
|--|------------|
| 4.1.1 การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ..... | 78 |
| 4.1.2 ผลของคำสั่งศาลให้รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ..... | 81 |
| 4.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการ..... | 82 |
| 4.3 คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483..... | 86 |
| 4.3.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 86 |
| 4.3.2 การกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 89 |
| 4.3.3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 93 |
| 4.3.4 ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 97 |
| บทที่ 5 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ..... | 98 |
| 5.1 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ..... | 98 |
| 5.1.1 พิจารณาเวลาเริ่มต้นที่ให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 99 |
| 5.1.2 พิจารณาเจ้าหนี้ผู้สามารถเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 101 |
| 5.1.3 พิจารณาวิธีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 105 |
| 5.2 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการตรวจสอบการดำเนินการ ฟื้นฟูกิจการ..... | 106 |
| 5.2.1 พิจารณาอำนาจหน้าที่ในระหว่างดำเนินการฟื้นฟูกิจการ..... | 107 |
| 5.2.2 พิจารณาความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย..... | 110 |
| 5.3 วิเคราะห์ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้..... | 112 |
| 5.3.1 พิจารณาการให้มีผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการปฏิบัติหน้าที่..... | 112 |
| 5.3.2 พิจารณาการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่..... | 113 |
| บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 115 |
| 6.1 บทสรุป..... | 115 |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ..... | 118 |
| รายการอ้างอิง..... | 121 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 124 |

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

การประสบปัญหาสภาพคล่องในการดำเนินกิจการ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุจากการบริหารกิจการที่ผิดพลาด ความด้อยประสิทธิภาพ หรือภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุให้กิจการต่าง ๆ ประสบความยากลำบากในการดำเนินธุรกิจต่อไปเพราะเงินทุนหมุนเวียนในธุรกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะหล่อเลี้ยงให้กิจการยังสามารถดำเนินต่อไปได้ หากกิจการประสบปัญหาสภาพคล่องจนส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ตามปกติจนเป็นเหตุให้ขาดรายได้ และไม่สามารถชำระหนี้ได้จนตกอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว กิจการดังกล่าวก็อาจต้องปิดตัวเองไปหรือถูกเจ้าหนี้ฟ้องให้เลิกกิจการและบังคับชำระหนี้ ถึงแม้ในระบบทุนนิยมเสรีจะมองว่าการเกิดขึ้นใหม่และการปิดตัวของธุรกิจเป็นเรื่องปกติก็ตาม แต่ในปัจจุบันธุรกิจต่าง ๆ ล้วนมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้งในรูปความสัมพันธ์ตามกฎหมายและความสัมพันธ์กันในการดำเนินธุรกิจ จึงเป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการสิ้นสุดลงของกิจการใดกิจการหนึ่งนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเจ้าของกิจการและลูกจ้างของกิจการนั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังส่งผลกระทบต่อกิจการและธุรกิจอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องด้วย และยิ่งกิจการที่ปิดตัวลงมีขนาดใหญ่เท่าไรผลกระทบต่อที่ติดก็จะมากและตีวงกว้างออกไป เมื่อมองในแง่เจ้าหนี้ของกิจการที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เนื่องจากไม่มีทรัพย์สินเพียงพอชำระหนี้จนตกอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าหนี้อาจฟ้องให้บริษัทเลิกกิจการ (liquidation) ขายทรัพย์สินของกิจการเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายคือ ฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีให้ลูกหนี้ล้มละลายนั้นอาจไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของเจ้าหนี้และระบบเศรษฐกิจ เพราะบางกรณีกิจการของลูกหนี้ยังมีมูลค่าทางเศรษฐกิจอยู่ หากกิจการดังกล่าวได้รับการช่วยเหลือก็จะสามารถออกสู่วิกฤตทางการเงินได้ ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากกว่าการขอให้เลิกกิจการและขายทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ นอกจากนี้ยังเป็นผลดีกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศนั้น ๆ ทำให้ธุรกิจอื่นไม่กระทบกระเทือนและไม่เสียส่วนแบ่งการตลาดในการค้าโลกไป ดังนั้น กระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงเป็นทางเลือกลำดับแรกของการช่วยเหลือลูกหนี้ที่ยังมีศักยภาพในทางเศรษฐกิจอยู่

การฟื้นฟูหรือการปรับโครงสร้างกิจการ (Reorganization) จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินการต่อกิจการที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวโดยไม่เพียงแต่มุ่งให้กิจการหลุดพ้นจากการเป็นหนี้สิน แต่ยังเป็นกระบวนการที่ทำให้กิจการที่ยังมีมูลค่าทางเศรษฐกิจกลับมามีศักยภาพในการดำเนินกิจการเพื่อทำกำไรและยังคงไว้ซึ่งธุรกิจนั้นต่อไป อันทำให้ลูกหนี้ เจ้าหนี้และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ร่วมกัน

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จ คือ ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการฟื้นฟูกิจการ ได้แก่ ลูกหนี้ เจ้าหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ และศาล ซึ่งความร่วมมือของเจ้าหนี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการฟื้นฟูกิจการเพราะหากได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้แล้ว การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็มีโอกาสประสบผลสำเร็จมากเนื่องจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นกฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและต้องขอมติจากเจ้าหนี้ในหลายขั้นตอน เช่น การตั้งผู้ทำแผน การเห็นชอบกับแผน และการตั้งผู้บริหารแผน เป็นต้น นอกจากบทบาทของเจ้าหนี้ในการมีมติเห็นชอบเกี่ยวกับแผนแล้ว ในระหว่างการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการนั้นเจ้าหนี้ยังมีบทบาทในการติดตามการทำงานของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งเจ้าหนี้สามารถมีส่วนร่วมโดยการให้คำแนะนำในเรื่องที่ตนเกี่ยวข้อง รวมไปถึงการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารแผนด้วยว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายและเป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการหรือไม่ อย่างไรก็ดี การจะให้เจ้าหนี้ทุกรายเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีเจ้าหนี้จำนวนมาก หรือเจ้าหนี้มีหลักแหล่งอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ต่างกันหรืออยู่กันคนละประเทศ และยังคงอาจทำให้การฟื้นฟูกิจการประสบปัญหาเรื่องการเจรจาต่อรองกับเจ้าหนี้ทุกราย การเพิ่มขึ้นตอน ต้นทุนสูงและกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของลูกหนี้ ดังนั้นกฎหมายล้มละลายจึงคิดกลไกในการเอื้ออำนวยให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เจ้าหนี้ทั้งหลายตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการกองทรัพย์สินของลูกหนี้

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 หมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น แม้จะกำหนดให้เจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการก็ตาม แต่กฎหมายยังกำหนดที่มา บทบาท อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ไม่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์

ของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายและให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของการฟื้นฟูฟื้นฟูกิจการ

ปัญหาเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นั้น เริ่มตั้งแต่ความไม่เหมาะสมในการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นกำหนดแต่เพียงว่าเมื่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้วที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ทั้งหลายมีความเห็นว่าควรให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพื่อมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการแทนที่จะให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการแล้วกฎหมายได้กำหนดเพียงวิธีการในการลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ และจำนวนกรรมการเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่มิได้บัญญัติถึงประเภทของสิทธิเรียกร้องหรือสถานะของเจ้าหน้าที่ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากการเจรจาต่อรองและการกำกับดูแลกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นเจ้าหน้าที่ต่างประเภทกันและมีสิทธิเรียกร้องต่างกันย่อมมีผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน ได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่มีประกันซึ่งสิทธิเรียกร้องต่างจากเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของกิจการ และความต้องการของเจ้าหน้าที่มีประกันอาจไม่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ หากให้เจ้าหน้าที่ต่างประเภทกันมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ร่วมกัน อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่ลงรอยหรือไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกรรมการเจ้าหน้าที่ ดังนี้ แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการ ก็ไม่อาจส่งเสริมประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วม และไม่สามารถลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูกิจการได้

ถึงแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายแล้ว แต่บทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่ชัดเจน เป็นสาเหตุให้กรรมการเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองจนทำให้กรรมการเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดปัญหาคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพิกเฉยหรือละเลยหน้าที่อันพึงปฏิบัติได้ นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องพิจารณาและให้ความเห็นในการฟื้นฟูกิจการนั้น การขาดผู้ช่วยเหลือหรือผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษายังทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะใส่ใจ

เข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่บัญญัติถึงความรับผิดชอบระหว่างกรรมการเจ้าหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้อื่น ทำให้ต้องพิจารณาต่อไปว่าหากกรรมการเจ้าหนี้กระทำการใด ๆ อันทำให้เจ้าหนี้รายหนึ่งรายใดเสื่อมเสียสิทธิหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหนี้และคณะกรรมการเจ้าหนี้มีมากน้อยเพียงใดและควรบังคับตามกฎหมายใด

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคและไม่ส่งเสริมการมีบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ คือ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ได้ออกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ทั้งที่การกระทำของกรรมการเจ้าหนี้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคน และโดยธรรมชาติของการฟ้องคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นการดำเนินการที่มีค่าใช้จ่ายแทบในทุกขั้นตอนสังเกตได้จากการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการนำเงินมาวางเป็นค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่และให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นไปอย่างราบรื่น กฎหมายจึงควรกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายของกรรมการเจ้าหนี้ด้วย

เหล่านี้เป็นปัญหาเบื้องต้นที่เกิดจากความไม่เหมาะสมของพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ในการเข้ามีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูกิจการให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องศึกษาแนวคิดและหลักการเบื้องต้นของการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึง ที่มา บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ รวมไปถึงความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหนี้และคณะกรรมการเจ้าหนี้ ภายใต้กฎหมายไทยและต่างประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์อุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

หลักการและบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ในส่วนคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่เหมาะสม ทั้งในเรื่องที่มา อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ก่อให้เกิดอุปสรรคและความไม่มีประสิทธิภาพในการเข้ามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา

แนวคิดและหลักเกณฑ์ตามกระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยและต่างประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องที่ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่อาจมีบทบาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและมีประโยชน์สูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการกับกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการร่างกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 โดยมุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษเพื่อที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ และนำมาวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อขัดข้องในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือข้อคิดเห็นที่เหมาะสมเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อพิจารณาในแต่ละกรณีให้เกิดมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติของกฎหมายต่อไป

วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ากฎหมาย และรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์มาตรการทางด้านกฎหมาย ตั๋วบทกฎหมายของไทย ของต่างประเทศ แนวคำพิพากษาของศาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่าง ๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดในการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ
2. เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ ผู้จะเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการในส่วนของที่มา อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และค่าใช้จ่ายสำหรับคณะกรรมการเจ้าหนี้ เพื่อที่จะทราบถึงมาตรการกฎหมายที่มีความเหมาะสมที่จะส่งเสริมให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และเป็นประโยชน์สูงสุด
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขกฎหมายและกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทและส่งเสริมช่วยเหลือให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการและบทบาทของ คณะกรรมการเจ้าหนี้

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการและแนวคิดที่ต้องการให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยศึกษาแนวคิดที่เอื้ออำนวยให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและมีบทบาทมากขึ้นผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ผู้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้จากข้อเสนอแนะและแนวทางการร่างกฎหมายของ UNCITRAL ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการควรมีสาระสำคัญอย่างไรเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ยังศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย

2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

ในระบบทุนนิยมเสรี ธุรกิจมีเกิดแล้วก็มีการตายเป็นปกติ การเลิกกิจการของบริษัทจำนวนมากมีสาเหตุมาจากบริษัทไม่สามารถชำระเงินแก่เจ้าหนี้ได้ ถ้าบริษัทนั้นอยู่ในระบบตลาดเสรีและไม่สามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ได้ การเลิกกิจการของบริษัทถือเป็นเรื่องปกติ กระบวนการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาความไม่สามารถชำระเงินของลูกหนี้ในทุกประเทศมักมีการจัดตั้งองค์กรศาลเพื่อการนี้โดยเฉพาะ รวมทั้งการมีกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ¹

กฎหมายล้มละลายมี 2 กระบวนการ หนึ่งคือ กระบวนการเลิกหรือปิดกิจการ (Liquidation) หรือล้มละลาย อีกกระบวนการหนึ่งคือ การฟื้นฟูกิจการ (Reorganization หรือ

¹ คณะผู้วิจัยฝ่ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะผู้วิจัยฝ่ายศาลล้มละลายกลาง, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทของกฎหมายล้มละลายและศาลล้มละลายต่อระบบเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อุตยา มิเลินเนียม จำกัด, 2545), หน้า 6.

Rehabilitation) เมื่อมองผ่านประวัติศาสตร์จะพบว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อชีวิตและความสัมพันธ์ของบุคคลและธุรกิจต่าง ๆ ในทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน ความเจ็บป่วย ภัยพิบัติ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็ล้วนเป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ แนวทางที่ได้รับการพัฒนาโดยสังคมเพื่อยุติผลกระทบอันเกิดจากวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ถูกเรียกขานว่า ระบบล้มละลาย (Bankruptcy system) โดยเกิดจากรูปแบบเริ่มต้นที่ผู้อาวุโสของหมู่บ้านสั่งให้ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้และแบ่งให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายเต็มจำนวน หรือบางส่วนตามความเหมาะสม² โดยแนวคิดของระบบล้มละลายนี้แนวคิดดั้งเดิมคือการลงโทษลูกหนี้ที่มีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้สิน แต่ต่อมามีแนวคิดเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์มาสู่การให้อภัยซึ่งมีอิทธิพลมาจากเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นผลให้เกิดรูปแบบการฟื้นฟูกิจการขึ้น

แนวคิดเรื่องการฟื้นฟูกิจการนั้นอิงแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า ถ้ากิจการยังมีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในการสร้างรายได้สุทธิซึ่งรวมต้นทุนทางการเงินแล้วหรือมี Economic Viability เศรษฐกิจหรือสังคมคงเสียหายถ้ากิจการนั้นต้องถูกปิดไปเพราะปัญหาล้มละลายทางการเงิน³ กิจการนั้นควรได้รับการให้ออกาสอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกระบวนการชำระบัญชีภายใต้กฎหมายล้มละลาย แม้จะมีประโยชน์และทำให้เกิดความแน่นอนทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้โดยเร็ว แต่ในบางครั้งวิธีการดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมหากว่ากิจการที่ต้องประสบปัญหาดังกล่าวยังมีโอกาสที่จะสามารถอยู่รอดต่อไปได้ เพราะหากนำกระบวนการล้มละลายในลักษณะการชำระบัญชีเข้ามาหยุดกิจการไปและนำทรัพย์สินมาแบ่งชำระหนี้ อาจก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจทั้งมหภาคและจุลภาค เพราะการหยุดกิจการที่ยังมีโอกาสดำเนินการต่อไปได้ย่อมจะเกิดความสูญเสียที่อาจมองไม่เห็นเด่นชัดในแง่ตัวเงิน แต่ก็อาจคำนวณเป็นเงินได้⁴ ดังนั้นแนวความคิดในการใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่อาจแก้ไขกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวและมีให้กิจการต้องล้มละลายไป เป็นการรักษามูลค่าทางธุรกิจให้ดำเนินได้ต่อไป อันจะเป็นผลดีมากกว่าการเลิกกิจการและแบ่งขายทรัพย์สินเพื่อ

² วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551). หน้า 1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁴ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (กรุงเทพมหานคร : วิศิษฐ์สรอรรถ, 2543). หน้า 7.

นำมาชำระหนี้และก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจมากกว่า

2.1.1 ความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

การค้าขายและธุรกรรมในอดีตเกิดขึ้นทั้งในชุมชนหัวเมืองที่เป็นแหล่งรวมการค้าขายและในชุมชนที่ไม่ใช่ศูนย์กลางทางการค้า ทว่าการค้าขายในยุคก่อนนั้นเป็นการค้าขายบนพื้นฐานของเงินสดหรือการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกันซึ่งเป็นไปโดยซึ่งหน้าหรือทันทีทันใด กรณีจึงไม่เกิดปัญหาบุคคลที่ต้องตกอยู่ในสถานะที่มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินที่มีอยู่⁵ แต่เมื่อสังคมเจริญเติบโต มีการพัฒนา และติดต่อเชื่อมโยงระหว่างกันมากขึ้น ผู้คนเริ่มทำการค้าขายโดยให้สินเชื่อ (Credit) แก่คู่ค้าที่ทำธุรกิจระหว่างกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บุคคลทั้งหลายเริ่มทำธุรกรรมที่ก่อหนี้ผูกพันตนเองมากขึ้นจนทำให้เกิดกรณีลูกหนี้มีหนี้สินเกินกว่าทรัพย์สินที่มีอยู่ และมีเจ้าหนี้มากกว่าหนึ่งราย การปล่อยให้เจ้าหนี้ต่างคนต่างบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งมีกองทรัพย์สินที่จำกัดย่อมก่อให้เกิดความไม่สงบสุขแก่สังคมรวมไปถึงระบบการค้าและเศรษฐกิจของประเทศอย่างแน่แท้ การที่พ่อค้าคนหนึ่งถึงแก่ความหายนะลงไปแล้วถ้าเป็นรายใหญ่ๆ ก็อาจลุกลามไปถึงพ่อค้ารายย่อยอื่น ๆ⁶ การปล่อยให้เจ้าหนี้ทั้งหลายบังคับชำระหนี้ของตนโดยถือว่าใครมาก่อนได้ก่อน (first-come first-served) ย่อมก่อให้เกิดผลร้ายต่อตัวลูกหนี้และเจ้าหนี้ทั้งหลายรวมไปถึงระบบการค้า ดังนั้น สังคมจึงได้พัฒนาวิธีการแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งรู้จักกันในนามของ “ระบบล้มละลาย” (Insolvency) ซึ่งเริ่มต้นจากการที่ผู้นำชุมชนหรือผู้อาวุโสของหมู่บ้านออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของลูกหนี้มาแบ่งใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมตามข้อเรียกร้องของเจ้าหนี้ โดยระบบล้มละลายมีหลักการเบื้องต้นที่กำหนดให้มีการเก็บรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้และจัดสรรแบ่งปันด้วยความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ส่วนการหลุดพ้นจากหนี้สินตามระบบล้มละลายได้พัฒนาจากการลงโทษลูกหนี้อย่างรุนแรงมาสู่การให้อภัยซึ่งสอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เปิดโอกาสให้มีการ

⁵Ian F. Fletcher, *The Law of Insolvency* (London : Sweet & Maxwell, 1996). p.3.

⁶หลวงสารนัยประศาสน์, 2482: 4 อ้างถึงใน ปกรณณ์ คุณสาระ, “อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 9.

ใกล้เคียงประเพณีประนอมทางการเงิน⁷ โดยแนวความคิดเช่นว่ามีร่องรอยประวัติศาสตร์มาจากพระคัมภีร์เก่า (the Jubilee Year of the Old testament) ซึ่งในพระคัมภีร์กล่าวให้ในชุมชนยิวมีการคืนทรัพย์สินสมบัติให้แก่บุคคลที่เป็นลูกหนี้ทุกคน และจะคืนตัวลูกหนี้ที่ถูกจับตัวมาเป็นทาสให้แก่ครอบครัวที่ครอบ 50 ปี ดังนั้น ทุก 50 ปีจะมีการปลดลูกหนี้จากหนี้สิน ปลดปล่อยให้ทรัพย์สินพ้นจากการจำนอง ให้ทาสคืนสู่ความเป็นไท ซึ่งการปลดปล่อยหนี้สินนี้กลายเป็นหลักพื้นฐานของการที่ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สิน จึงถือวาระบบการให้อภัยซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้บังเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในโลก ซึ่งโอกาสที่จะให้อภัยนี้ไม่ปรากฏในอารยธรรมโบราณแห่งอื่น เว้นแต่อารยธรรมของอิสราเอล⁸

สำหรับแนวคิดเรื่องการให้อภัยและให้โอกาสแก่ลูกหนี้ในระบบกฎหมายของโลกนั้น แม้กฎหมายในยุคของโรมันก็ไม่ปรากฏว่ามีการปลดจากหนี้สินหรือให้ทรัพย์สินกลับคืน คงมีแต่การเก็บรวบรวมหนี้สิน โดยในกฎหมายสิบสองโต๊ะก็กำหนดให้มีวิธีขายบุคคลลงเป็นทาสเพื่อชำระหนี้สินและมีการยึดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้เท่านั้น ต่อมาโรมันได้พัฒนาระบบล้มละลายที่ยินยอมให้มีการยกเว้นทรัพย์สินบางอย่างของลูกหนี้ที่ปลอดจากการถูกยึดโดยเจ้าหนี้ และควบคุมบุคคลไว้ได้ในการบังคับคดีแต่ห้ามมิให้ฆ่า ทำให้พิการ หรือขายลูกหนี้ วิธีการดังกล่าวรู้จักกันในนามของ *cession bonorum* และให้มีการนำรูปแบบการประนอมหนี้เพื่อให้พ้นจากหนี้สินมาใช้ได้ด้วย⁹

ปัจจุบันนี้หลายประเทศมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งภายใต้ภาวะทางเศรษฐกิจที่ถดถอยนั้นก็มีกิจการที่ประสบปัญหาจำนวนมากทั้งๆ ที่กิจการเหล่านั้นอาจมีศักยภาพและมีการบริหารที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญต่อสังคมค่อนข้างสูง เช่น กิจการเงินทุนหลักทรัพย์ กิจการพลังงาน หรือกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค การปล่อยให้กิจการเหล่านี้ต้องล้มละลายไป

⁷ ปกรณ คณสาระ, “อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 9.

⁸ วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้. หน้า 2.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

โดยไม่มีการเยียวยาแก้ไขสภาวะทางธุรกิจนั้นให้ถึงที่สุดก่อนน่าจะเป็นผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวมมากกว่าผลดี¹⁰ ซึ่งกิจการที่ประสบปัญหาทางการเงินที่จะต้องล้มเลิกกิจการหรือล้มละลายไปย่อมส่งผลต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะในแง่ของการที่ทำให้เกิดการสูญเสียสินทรัพย์ทางธุรกิจที่ขาดการใช้ประโยชน์จากการใช้สินทรัพย์นั้นให้คุ้มค่าเนื่องจากการดำเนินการรวบรวมส่วนประกอบต่าง ๆ ของกิจการให้ยังคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน¹¹ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่ว่า การล้มละลายไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดและมีความจำเป็นจะต้องมีการหาทางทำให้อะไรบางอย่างที่คิดว่าน่าจะดำรงอยู่ได้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ซึ่งจะเป็นการรักษามูลค่าแบบแฝงที่มีอยู่ในกิจการ¹² โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับลูกหนี้ที่เป็นกิจการหรือบริษัท เป็นการให้ความช่วยเหลือมิให้บริษัทที่ต้องตกอยู่ในสภาวะเช่นนั้นต้องเลิกกิจการและล้มละลายไปในที่สุด ประการที่สำคัญ คือ หากบริษัทเหล่านั้นอยู่ในสภาพที่สามารถจะฟื้นฟูให้กลับมาดำเนินธุรกิจแสวงหากำไรต่อไปได้ตามปกติแต่ต้องล้มกิจการหรือล้มละลายไปย่อมจะไม่เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด¹³ และยิ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเลิกกิจการและต้องแบ่งขายทรัพย์สินไปในราคาที่ไม่สมควรเพื่อนำเงินมาแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ยังทำให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของบริษัทได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหนี้อาจได้รับชำระหนี้ไม่เต็มตามจำนวนหรือเจ้าหนี้บางรายอาจไม่ได้รับชำระหนี้เลย โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายเล็ก ๆ หรือบรรดาเจ้าหนี้ที่ไม่มีประกัน อาจส่งผลให้บรรดาเจ้าหนี้เหล่านั้นไม่สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ หรือต้องตกอยู่ในสภาพที่มีปัญหาทางการเงินได้เช่นกัน การฟื้นฟูกิจการจึงเป็นขั้นตอนที่ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้และธุรกิจของลูกหนี้ไม่ให้อาจล้มละลายเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม เจ้าหนี้ และตัวลูกหนี้เอง โดยการฟื้นฟูกิจการอาจทำได้หลายรูปแบบและอาจมีการปรับเปลี่ยนลักษณะไปได้ตามแนวความคิด การยอมรับและการใช้งานได้มากกว่ากรณีของการเลิกกิจการชำระบัญชีหรือล้มละลาย ลูกหนี้ที่ประสบกับปัญหา

¹⁰ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สุวรรณ, “การฟื้นฟูกิจการในคดีล้มละลาย,” ตุลพาท 43 (เมษายน-มิถุนายน, 2539): 49.

¹¹ ปกรณ์ คุณสาร, “อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ,” หน้า 12.

¹² วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สุวรรณ, “พระราชบัญญัติล้มละลายกับการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารนักบัญชี (เมษายน-กรกฎาคม, 2541): 38.

¹³ สุธีร์ ศุภนิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549). หน้า 204.

ทางการเงินอย่างร้ายแรงในธุรกิจที่ต้องมีการแข่งขันกันไม่ใช่ทุกรายที่จะต้องถูกชำระบัญชี ลูกหนี้ซึ่งมีช่องทางอันสมควรที่จะอยู่รอดควรได้รับโอกาสที่จะให้เขาได้แสดงว่าธุรกิจของเขามีมูลค่าที่มากกว่าหากรักษาธุรกิจและองค์ประกอบอื่นๆ ที่สำคัญของลูกหนี้ไว้ด้วยกัน คือ การให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไป การฟื้นฟูกิจการจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อที่จะให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสดังกล่าวที่จะพักหายใจและฟื้นจากปัญหาทางการเงินทางด้านสภาพคล่องที่ลูกหนี้กำลังประสบอยู่ชั่วคราว หรือที่ต้องประสบปัญหาหนี้สินระยะยาวอยู่จำนวนมาก และในกรณีที่จำเป็นยังเป็นการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่จะทำการปรับโครงสร้างหนี้ของตน รวมไปถึงปรับความสัมพันธ์ที่มีต่อเจ้าหนี้ของตนด้วย ในแง่สากลแนวความคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายนับแต่ช่วงประมาณปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ในต่างประเทศได้มีการยอมรับในหลักการการฟื้นฟูกิจการและบัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลายของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศที่สำคัญ เช่น บทบัญญัติใน Chapter 11 ใน Bankruptcy Code ของสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติเกี่ยวกับ Administration Order ใน insolvency Act 1986 ของอังกฤษและบทบัญญัติเกี่ยวกับ Judicial Management ใน Companies Act ของสิงคโปร์

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยนั้น เดิมที่กฎหมายหลักที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งในระยะเริ่มต้นมีเพียงบทบัญญัติที่เน้นหนักไปในด้านการชำระบัญชี ไม่มีบทบัญญัติในส่วนของการฟื้นฟูกิจการอันเป็นแนวความคิดของกฎหมายล้มละลายในสมัยใหม่¹⁴ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่สำคัญในกฎหมายล้มละลายโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 18 ก ลงวันที่ 9 เมษายน 2541 เป็นการเพิ่มเติมในส่วนที่ว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (Reorganization) โดยได้เขียนเหตุผลแห่งความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายในส่วนนี้สรุปได้ความว่า เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายล้มละลายเดิมนั้นไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวอันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจากมาตรา 94(2) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เดิมก่อนที่จะแก้ไข บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนหนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันการเงินหรือเอกชนรายใด

¹⁴ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, กฎหมายฟื้นฟูกิจการ, หน้า 8.

ยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้งๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้สามารถจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้สำเร็จ อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในครั้งนี้จึงเป็นการเสนอทางเลือกใหม่ให้แก่บุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้ไม่ต้องถูกฟ้องหรือร้องขอให้ล้มละลายแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่มีโอกาสที่จะฟื้นฟูกิจการให้พ้นจากสภาวะของการมีหนี้สินล้นพ้นตัวกลับมาที่มีความมั่นคงในการประกอบกิจการได้ตามปกติต่อไป¹⁵

2.1.2 วัตถุประสงค์ของกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ คือ ต้องการที่จะสร้างปัจจัยเอื้อทางกฎหมายให้แก่กิจการลูกหนี้ที่ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้สามารถที่จะแก้ไขสภาวะการขาดสภาพคล่องของกิจการเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้¹⁶ ซึ่งกระบวนการให้กิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูนั้นมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มผลตอบแทนที่เป็นไปได้ให้กับเจ้าหนี้ให้มากที่สุดซึ่งจะให้ผลดีกว่ากรณีที่ลูกหนี้จะต้องถูกชำระบัญชี และมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาให้กิจการของลูกหนี้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไปเพื่อช่วยให้นักงานยังมีงานทำต่อไปและเพื่อให้สามารถทำการค้ากับผู้จัดหาวัตถุดิบต่อไป¹⁷ ซึ่งจะเกิดผลดีทั้งต่อตัวลูกหนี้ เจ้าหนี้ เศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าการที่จะปล่อยให้กิจการของลูกหนี้ซึ่งมีศักยภาพต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไป เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในท้ายที่สุดที่ต้องการให้ลูกหนี้สามารถเอาชนะปัญหาทางการเงินของตนและสามารถดำเนิน

¹⁵ สุธีร์ ศุภนิธย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ, หน้า 234.

¹⁶ ชำนาญ ตัฒทวารชีระพันธ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการของที่ประชุมเจ้าหนี้,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), หน้า 9.

¹⁷ UNCITRAL Model law, p.218.

ธุรกิจไปได้เป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าในบางกรณีการดำเนินการจะรวมถึงการลดขอบเขตของธุรกิจลง การขายกิจการให้แก่อีกบริษัทหนึ่งในลักษณะที่ธุรกิจยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เป็นต้น¹⁸

ความจำเป็นที่ต้องสร้างปัจจัยทางกฎหมายที่เอื้อต่อการฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้เนื่องจากหากปล่อยให้ลูกหนี้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการโดยไม่มีปัจจัยเอื้อทางกฎหมาย การที่ ลูกหนี้จะประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการนั้นย่อมเป็นไปได้ยากเพราะลูกหนี้อาจประสบปัญหา ในการถูกเจ้าหนี้รุมฟ้องบังคับชำระหนี้ ขาดแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการหมุนเวียนทางธุรกิจ และปัญหาการขาดความน่าเชื่อถือทางการค้าการประกอบธุรกิจทำให้ไม่มีคู่ค้ารายใดเข้าร่วมทำ ธุรกิจด้วย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น จึง มีความจำเป็นต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้ลูกหนี้สามารถขยายระยะเวลา การชำระหนี้ ขอประนอมหนี้และฟื้นฟูกิจการของตนได้โดยที่เจ้าหนี้และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย จะมีความมั่นใจได้ว่าสิทธิอันเกี่ยวข้องกับตนจะได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย

2.2 แนวความคิดในการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้

เจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในจำนวนที่มีสาระสำคัญจากธุรกิจของลูกหนี้ในทันทีที่ กระบวนการล้มละลายเริ่มขึ้น เช่นเดียวกับในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายล้มละลายหลาย ฉบับเอื้ออำนวยให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรงในฐานะที่เป็นฝ่ายที่มีส่วนได้เสียทาง เศรษฐกิจโดยตรงในผลของการดำเนินกระบวนการ เพราะบ่อยครั้งที่เจ้าหนี้อยู่ในฐานะที่ดีที่จะ สามารถให้คำแนะนำและความช่วยเหลือทางธุรกิจของลูกหนี้ และเป็นผู้ตรวจสอบการบริหาร จัดการกิจการของลูกหนี้ ทรัสต์ หรือ Administrator ได้เป็นอย่างดี

2.2.1 วัตถุประสงค์ของการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วม

เจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟู กิจการของลูกหนี้ขึ้นเนื่องมาจากเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

¹⁸Ibid., p.30.

นอกจากนี้ความร่วมมือของเจ้าหนี้ยังเป็นหัวใจสำคัญของการฟื้นฟูกิจการเพราะหากได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้แล้ว แม้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยเสริม การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ก็ยังมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ แต่หากเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือโอกาสที่จะฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้สำเร็จก็มีอยู่น้อยมากแม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยเสริมก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้เพราะในขั้นตอนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้นั้นหลายขั้นตอนจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าหนี้ผู้มีส่วนได้เสีย หากเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในแผนการฟื้นฟูกิจการแล้ว ไม่ว่าจะแผนดังกล่าวจะมีความสมบูรณ์หรือความน่าจะเป็นสูงเพียงใด การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ก็สิ้นสุดลงหรือไม่อาจเกิดขึ้นได้¹⁹

นอกจากเจ้าหนี้จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้แล้ว เจ้าหนี้ยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงอันเนื่องมาจากการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ด้วย ในขั้นตอนของการฟื้นฟูกิจการนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา จะมีผลให้เกิดข้อจำกัดสิทธิแก่ผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าสถานะ “Automatic Stay”²⁰ ซึ่งสถานะดังกล่าวนี้จะมีอยู่ตลอดไปในระหว่างการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเอื้อต่อการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายอื่นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ถูกเร่งรัดบังคับชำระหนี้ และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในการฟื้นฟูกิจการได้อย่างเต็มที่²¹ เมื่อเจ้าหนี้เป็นทั้งผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการ มีบทบาทที่จะทำการฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จและเป็นผู้ถูกกระทบจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองและช่วยเหลือให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้สำเร็จตามแผนฟื้นฟูกิจการ

2.2.2 บทบาทของเจ้าหนี้ในการเข้ามามีส่วนร่วม

¹⁹ วราภรณ์ อาษาพร, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบและบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 10, 1 (มิถุนายน 2541): 53.

²⁰ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/12

²¹ วราภรณ์ อาษาพร, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบและบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 10, 1: 55.

การฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการ มาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการไม่ให้เจ้าหนี้ทำการขีดขวางหรือก่อกวนยุ่งยาก จนทำให้การฟื้นฟูไม่อาจจะทำได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟู กิจการของบริษัทลูกหนี้ในท้ายที่สุด คือการได้รับชำระหนี้ที่ดีกว่าการเลิกกิจการแม้ว่าจะต้องยืด กำหนดเวลาออกไป²²

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการจะกำหนดให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วน ร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหลักการโดยรวมในการร่าง กฎหมายและความสมดุลระหว่างบทบาทของศาล ผู้แทนในคดีล้มละลาย ลูกหนี้และเจ้าหนี้ โดย ส่วนมากกฎหมายมักกำหนดให้เจ้าหนี้มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการสอดส่องดูแลและการกำกับ ดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ระดับของบทบาทเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของแต่ละ ประเทศอาจแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเพณีและวัฒนธรรมในการฟื้นฟูกิจการของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้จะต้องแน่ใจได้ว่าการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มกับต้นทุน และสามารถหลีกเลี่ยงการที่เจ้าหนี้จะเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของตน อย่างไรก็ดี มีการยอมรับกันมากขึ้นและแพร่หลายว่าการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟู กิจการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการฟื้นฟูกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นผู้ถ่วงดุล บทบาทของผู้เข้าร่วมเจรจารายอื่น และเป็นวิธีการสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าหนี้²³

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายล้มละลายของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นถึง ระดับของการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ในกระบวนการล้มละลายซึ่งสามารถสะท้อนบทบาทของเจ้าหนี้ ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้เช่นกัน โดยที่สามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ใน กระบวนการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการได้ ดังนี้²⁴

(1) แนวทางที่ให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย

ภายใต้กฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการตามแนวทางนี้ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการจะมีอำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญในการบริหารจัดการทั่วไปโดยไม่มีผู้

²² สุธีร์ ศุภนิธย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ, หน้า 229.

²³ UNCITRAL Model law

²⁴ Ibid.

โต้แย้ง โดยเจ้าหนี้จะมีบทบาทและอิทธิพลเพียงเล็กน้อย การมีบทบาทไม่มากนักของเจ้าหนี้ในรูปแบบนี้อาจเหมาะสมกับหน้าที่หลักที่ผู้บริหารแผนฟื้นฟูปฏิบัติการกระทำไปในกิจการงานของลูกหนี้ แนวทางดังกล่าวอาจมีประสิทธิภาพต่อกระบวนการในกรณีที่ผู้บริหารแผนฟื้นฟูปฏิบัติการเป็นผู้มีประสบการณ์และความชำนาญในการบริหารจัดการกิจการหรือธุรกิจประเภทเดียวกับลูกหนี้ เพราะจะช่วยหลีกเลี่ยงความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นและต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนั้น

(2) แนวทางที่ให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมมาก

แนวทางนี้ยอมรับให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้มากกว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจหมายถึงตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการประชุมในครั้งแรกที่ขอให้มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ และให้มีบทบาทโดยสม่ำเสมอ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหนี้ต้องทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา หรือถ้าในระดับที่สูงกว่านั้นคือการให้การอนุมัติในการดำเนินการบางอย่างและการตัดสินใจของผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ เช่น ในกรณีการให้คำแนะนำทั่วไปผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการอาจส่งเรื่องต่างๆ มายังเจ้าหนี้ แต่ทั้งนี้ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจะไม่จำกัดผูกพันกับการตัดสินใจหรือคำแนะนำที่เจ้าหนี้มีให้ เป็นต้น

นอกจากนี้ภายใต้กฎหมายอื่นๆ เจ้าหนี้อาจมีหน้าที่เฉพาะที่ต้องปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการซึ่งอาจเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือและประสานงานกับผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ และเจ้าหนี้ยังมีบทบาทหน้าที่ประการอื่นๆ ซึ่งต้องทำการสอดส่องดูแลการกระทำและการตัดสินใจของผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในการดำเนินกระบวนการและเรื่องที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบรรดาเจ้าหนี้ เรื่องเหล่านี้นี้อาจได้แก่ การขายทรัพย์สินที่ไม่เป็นไปตามการค้ำปกติ การพิสูจน์สิทธิเรียกร้อง การอนุมัติค่าใช้จ่ายในการบริหาร การดำเนินธุรกิจต่อไปในระหว่างชำระบัญชี การจัดหาเงินทุนหลังการเริ่มกระบวนการ ค่าตอบแทนผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ การพิจารณาและการอนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการ การกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ เป็นต้น ในกรณีที่มีการกำหนดให้การดำเนินการหรือการตัดสินใจของผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการต้องได้รับการกำกับดูแลหรืออนุมัติจากเจ้าหนี้ทุกๆ ไป คณะกรรมการเจ้าหนี้ หรือผู้แทนเจ้าหนี้ นั้นอาจถือเป็นการประกันการให้ความคุ้มครองเจ้าหนี้ในระดับที่สูงมากได้ แต่ในกรณีที่การกำกับดูแลหรือการอนุมัติเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการบริหารกองทรัพย์สินอันอาจมีผลกระทบต่อต้นทุนและประสิทธิภาพในการบริหารฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เช่นกัน

ไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ไว้ให้มีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด กฎหมายไม่ควรที่จะบังคับให้เจ้าหนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง

เครื่องคิดเพราะการฟื้นฟูกิจการเป็นเรื่องกระทบต่อประโยชน์และส่วนได้เสียของเจ้าหนี้ จึงควรให้เจ้าหนี้ได้มีโอกาสใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจเกี่ยวกับการมีบทบาทในส่วนได้ส่วนเสียของตนเอง โดยกฎหมายล้มละลายควรที่จะมีบทบัญญัติในการสนับสนุนหรือจูงใจให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการแทนการบังคับโดยมาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการอาจทำให้เจ้าหนี้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายและใช้เวลาเพิ่มขึ้น ดังนั้น กฎหมายจึงอาจกำหนดให้มีกลไกในการเอื้ออำนวยในการเข้ามามีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ เช่น ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในการอำนวยความสะดวกในการสื่อสาร การกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ของบรรดาเจ้าหนี้ทุกคนเมื่อการดำเนินกระบวนการมาถึงจุดที่สำคัญ หรือการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาทำหน้าที่แทน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การมีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้นั้น ไม่ใช่เจ้าหนี้ทุกคนจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้ หากเจ้าหนี้ดังกล่าวเป็นเจ้าหนี้มีประกัน หรือสิทธิเรียกร้องถูกโต้แย้ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากเจ้าหนี้เป็นเจ้าหนี้มีประกันที่หลักประกันเต็มจำนวนหรือค้ำประกันมูลหนี้ ส่วนได้เสียของเจ้าหนี้มีประกันดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากบรรดาเจ้าหนี้ที่ไม่มีประกันอย่างมีนัยสำคัญ และความสามารถในการมีส่วนร่วมและเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของเจ้าหนี้อาจไม่ได้เป็นไปได้ไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเจ้าหนี้ทั้งหมด ดังนั้น กฎหมายล้มละลายหลายฉบับจึงกำหนดให้เจ้าหนี้มีประกันต้องสละหลักประกันของตนก่อนที่จะสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการออกเสียงและลงคะแนนในเรื่องที่กำหนดให้เจ้าหนี้ต้องออกเสียงลงคะแนน ในการฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้มีประกันจะมีส่วนได้เสียโดยตรงในกรณีที่ดินสิทธิของเขาถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยแผนฟื้นฟูกิจการ หรือในกรณีที่ทรัพย์สินที่มีภาระผูกพันเป็นสิ่งที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการดำเนินการตามแผน

การฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้กำหนดให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทและความสำคัญต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการอย่างมาก โดยนอกจากกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการลูกหนี้แล้ว พระราชบัญญัติล้มละลายยังได้กำหนดบทบาทของเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้²⁵

²⁵ วราภรณ์ อาษาพร, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบและบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 10, 1: 58.

(1) สิทธิในการเสนอชื่อผู้ทำแผนและให้ความเห็นชอบผู้ทำแผน²⁶ โดยในการตั้งผู้ทำแผนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่มาประชุมและออกเสียงในมตินั้น อย่างไรก็ตามหากลูกหนี้เป็นผู้เสนอชื่อผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ทำแผนในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ หากเจ้าหน้าที่ต้องการให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน เจ้าหน้าที่จะต้องมีมติในการตั้งผู้ทำแผนของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของเจ้าหน้าที่ที่เข้าประชุมและออกเสียง ที่ประชุมเจ้าหน้าที่จึงจะสามารถตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนได้ หากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ไม่มีมติตั้งผู้ทำแผน หรือที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีมติตั้งผู้ทำแผนแต่ศาลไม่ให้ความเห็นชอบในการตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำแผนและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกผู้ทำแผนที่ศาลจะให้ความเห็นชอบได้แล้ว ก็จะมีผลให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

(2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ แผนฟื้นฟูกิจการจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการฟื้นฟูกิจการ รวมถึงการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทั้งหลายจึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการและการให้การอนุมัติแผนเป็นการรักษาผลประโยชน์อย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่²⁷ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ได้แก้ไขให้แผนฟื้นฟูกิจการได้รับการให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ง่ายขึ้น จากเดิมที่กำหนดว่าแผนฟื้นฟูกิจการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของเจ้าหน้าที่ที่มาประชุมและออกเสียง²⁸ มาเป็นมติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือที่ประชุมเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90/46 ทวิ และมีจำนวนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหน้าที่ทุกกลุ่มรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน²⁹ หากที่ประชุมเข้าหนี้ไม่สามารถมีมติเพื่อยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการได้แล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ต่อไป³⁰

²⁶ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/17

²⁷ สุธีร์ ศุภนิศย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ, หน้า 229.

²⁸ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/48 ของเดิมก่อนมีการแก้ไข

²⁹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/46

³⁰ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/48 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

(3) การแต่งตั้งผู้บริหารแผน โดยปกติในการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการก็จะมีกระบวนการแต่งตั้งผู้บริหารแผนไว้ด้วย ดังนั้นหากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่ให้ความเห็นชอบในการตั้งบุคคลที่ผู้ทำแผนเสนอให้เป็นผู้บริหารแผนแล้ว ก็จะถือว่าแผนฟื้นฟูกิจการไม่ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตาม หากในระหว่างการฟื้นฟูกิจการมีเหตุที่ทำให้ผู้บริหารแผนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือกรณีที่ผู้บริหารแผนต้องพ้นจากตำแหน่งโดยที่การฟื้นฟูกิจการยังไม่สำเร็จตามแผน และกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ การแต่งตั้งดังกล่าวก็ต้องใช้มติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหนี้เช่นเดียวกับการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งในขั้นตอนการตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่นี้ หากที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่อาจมีมติตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ได้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงานต่อศาล ซึ่งศาลจะนัดพิจารณารายงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เข้าร่วมในการพิจารณาชี้แจงรายละเอียดต่อศาล จากนั้นศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานโดยศาลอาจสั่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้บริหารแผน หรือศาลอาจมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดตามที่เหมาะสมสมควรก็ได้³¹

(4) ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว พระราชบัญญัติล้มละลายกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ต้องไม่เกิน 7 คน³² ซึ่งคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ในการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผน รวมถึงร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือขาดคุณสมบัติของผู้บริหาร³³

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการจะเห็นได้ว่า เจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการฟื้นฟูกิจการ รวมทั้งคิดกลไกในการจูงใจเจ้าหนี้ให้สามารถมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการด้วย เพราะความร่วมมือของเจ้าหนี้ นั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จ ส่วนกฎหมายแต่ละประเทศใดจะให้

³¹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/68

³² พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/55

³³ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/67

เจ้าหนี้มีส่วนร่วมได้ในระดับมากน้อยแตกต่างกันเพียงไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับแนวคิด วัฒนธรรม และ ค่านิยมในประเทศนั้นๆ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย โดย UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law)

แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลาย (Legislative Guide on Insolvency Law) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law) หรือชื่อย่อว่า “UNCITRAL” โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นข้อเสนอแนะและแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ได้ศึกษาและนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมสาระสำคัญของร่างกฎหมายล้มละลาย มุ่งหมายที่จะให้ความช่วยเหลือในการกำหนดโครงสร้างของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการกับปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้หน่วยงานราชการและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงเมื่อมีการจัดทำกฎหมายใหม่หรือมีการตรวจสอบเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สมบูรณ์และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

แนวทางการร่างกฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ กับปัญหาทางการเงินของลูกหนี้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่จะเป็นไปได้ กับผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาทางการเงินดังกล่าวซึ่งส่วนใหญ่คือเจ้าหนี้และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางธุรกิจของลูกหนี้ และโดยคำนึงถึงนโยบายสาธารณะ โดยแนวทางการร่างกฎหมายนี้ได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ และระบบกฎหมายที่หลากหลายเพื่อนำมาสรุปเป็นแนวทางข้อเสนอแนะที่เหมาะสมของกฎหมายล้มละลายเพื่อผู้ร่างกฎหมายในแต่ละประเทศจะได้นำไปพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน

สำหรับแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามแนวทางการร่างกฎหมายของ UNCITRAL นั้น อยู่ในส่วนที่ 3 เกี่ยวกับผู้เข้าร่วมเจรจาในกระบวนการล้มละลาย ข้อ C. ว่าด้วย เจ้าหนี้ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นเริ่มมาจากแนวคิดการให้เจ้าหนี้

เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในหลายกรณีการจะให้เจ้าหนี้ทุกคนหรือเจ้าหนี้จำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นอาจเป็นผลเสียต่อการฟื้นฟูกิจการเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่าย และทำให้การฟื้นฟูกิจการล่าช้าออกไป นอกจากนี้เจ้าหนี้ที่ไม่มีโอกาสเข้าร่วมมีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการอาจเสียเปรียบเจ้าหนี้ที่มีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการ เช่น ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ หรือไม่ได้เข้าตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสในการฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงมีแนวคิดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการรักษาประโยชน์ของเจ้าหนี้ที่ตนเป็นตัวแทนและตรวจสอบดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จได้ด้วยดี

2.3.1 บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้

ในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการทุกคดี ซึ่งคดีใดควรมีคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือไม่นั้นควรพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีความจำเป็นในคดีฟื้นฟูกิจการที่มีเจ้าหนี้จำนวนมาก เจ้าหนี้มีแนวโน้มจะมีส่วนได้เสียในทางลบในการฟื้นฟูกิจการ หรือกรณีของลักษณะคดีที่ระบุว่าต้องจัดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อจำกัดเวลาหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการที่เป็นตัวเงิน ดังนั้น ในแต่ละประเทศจึงกำหนดการจัดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมและรากฐานเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลายของตน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งจาก United States Trustee อย่างน้อย 1 คณะ เพื่อเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน ในขณะที่ประเทศอังกฤษกำหนดว่าเจ้าหนี้ทั้งหลายมีสิทธิเลือกที่จะเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาทำหน้าที่หรือไม่ก็ได้ตามแต่ที่เจ้าหนี้ทั้งหลายจะเห็นเหมาะสม

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ หรือเจ้าหนี้ทั้งหลายเห็นสมควรเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในคดีฟื้นฟูกิจการนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องแต่งตั้งจากบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยการพิจารณาว่าเจ้าหนี้รายใดมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้

จะพิจารณาจากลักษณะพื้นฐานของสิทธิเรียกร้องและสถานะของสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้เป็นสำคัญ ในกรณีนี้ได้มีการนำแนวทางที่แตกต่างกันมาใช้ ซึ่งแนวทางที่ต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการบางฉบับกำหนดให้เฉพาะเจ้าหนี้ที่สิทธิเรียกร้องได้รับการยอมรับแล้วเท่านั้นที่จะสามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ ในขณะที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการอื่นอาจกำหนดว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เฉพาะกาลขึ้นมาทำหน้าที่จนกว่าสิทธิเรียกร้องทุกรายจะได้รับการรับรองและยอมรับ นอกจากนี้ยังอาจมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งที่อยู่ของเจ้าหนี้ผู้ซึ่งอาจทำหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย³⁴

การพิจารณาว่าเจ้าหนี้คนใดจะสามารถทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้นั้นนอกจากจะต้องพิจารณาความสมบูรณ์ สถานะ และลักษณะพื้นฐานของสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้มีอยู่แล้วยังต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองหรือการมีประกันการชำระหนี้ด้วย แม้ว่าโดยปกติแล้วคณะกรรมการเจ้าหนี้จะดำเนินการแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันเท่านั้น ในบางประเทศก็ยอมรับว่ามีความยุติธรรมในการที่จะแยกคณะกรรมการของเจ้าหนี้มีประกันออกไป หรือแยกคณะกรรมการเจ้าหนี้ของเจ้าหนี้แต่ละประเภท โดยมีแนวคิดบนพื้นฐานความจริงที่ว่าผลประโยชน์มักไม่ครอบคลุมเจ้าหนี้ที่ต่างประเภทกัน และความสามารถที่จะมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้มีประกันและผลกระทบในผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจจะไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นที่พึงประสงค์แก่เจ้าหนี้อื่นๆ แต่ทั้งนี้ การกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่แตกต่างกันเพื่อทำหน้าที่แทนผลประโยชน์ที่ต่างกันนั้นต้องปรับใช้เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดค่าตอบแทนที่ไม่จำเป็นและความไม่คล่องตัวในกลไกที่กำหนดให้เจ้าหนี้เป็นตัวแทนได้ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศกำหนดให้ทั้งเจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกันสามารถเป็นสมาชิกคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคณะเดียวกันได้ เหตุผลของแนวคิดนี้คือในกรณีที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีส่วนร่วมในการดังกล่าวอาจจะเกิดผลในทางลบต่อส่วนได้เสียของเจ้าหนี้มีประกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหนี้เหล่านั้นไม่ใช่เจ้าหนี้มีประกันทั้งจำนวน³⁵ อย่างไรก็ตาม นอกจากจะพิจารณาจากสถานะของสิทธิเรียกร้องแล้ว การคัดเลือกบุคคลมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับลูกหนี้หรือฝ่ายบริหารของลูกหนี้ด้วย โดยบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ควรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกหนี้เพื่อป้องกัน

³⁴UNCITRAL Model law

³⁵ Ibid.

ไม่ให้เกิดความเห็นอกเห็นใจ หรือเห็นแก่ส่วนได้เสียบางอย่างจนปฏิบัติหน้าที่หย่อนยาน และ คณะกรรมการเจ้าหนี้ก็ไม่ควรมาจากคู่แข่งหรือฝ่ายที่มีผลประโยชน์ตรงข้ามกับลูกหนี้เพราะอาจอาศัยโอกาสที่ตนเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้ได้เปรียบในทางธุรกิจได้ ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจได้ว่า คณะกรรมการเจ้าหนี้จะปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายได้อย่างอิสระ เป็นกลาง และไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนนอกเหนือจากประโยชน์ที่ควรได้รับเช่นเจ้าหนี้อื่น ๆ

2.3.2 วิธีการในการแต่งตั้งกรรมการเจ้าหนี้

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้น โดยปกติกฎหมายจะกล่าวถึงรายละเอียดของวิธีการจัดตั้ง ขอบเขตของหน้าที่ การควบคุมดูแลและการบริหารคณะกรรมการเจ้าหนี้ รวมถึงองค์ประชุมและการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการ ตลอดจนการแทนที่และการสืบสิทธิของสมาชิก เป็นต้น ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL นั้น เสนอแนะว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ควรกำหนดวิธีการดำเนินการในกรณีที่กรรมการเจ้าหนี้คนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งหรือมีตำแหน่งว่างลงด้วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป คณะกรรมการที่เหลือสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ หรือต้องเหลือกรรมการเจ้าหนี้กี่คนจึงจะเป็นองค์คณะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความติดขัดหรือความไม่แน่นอนในการดำเนินงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้

แนวทางในการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ของกฎหมายล้มละลายในแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันออกไปตามจิตวิญญาณและปรัชญาทางกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มาจากการแต่งตั้งโดยศาล หรือเจ้าหนี้ทั้งหลายเป็นผู้เลือก คณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเป็นตัวแทนของตน แต่โดยส่วนมากแล้วกฎหมายมักบัญญัติให้การตั้ง คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นหน้าที่ของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายที่จะพิจารณาเลือกผู้แทนของตนเองซึ่ง อาจทำโดยให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ลงคะแนนเลือกบุคคลผู้จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ หรือให้ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการเลือกจากเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยอาศัยข้อมูลเบื้องต้นที่ได้รับจากลูกหนี้ วิธีการที่ให้เจ้าหนี้เป็นผู้เลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นผลดีต่อการกระตุ้นให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการและมีความมั่นใจว่าตนมีผู้แทนดูแลรักษา ประโยชน์อย่างแท้จริง ในบางประเทศกฎหมายยอมให้ศาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ ไม่ว่าจะโดยดุลยพินิจของศาลเอง หรือโดยการร้องขอของเจ้าหนี้หรือผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ แต่จากการศึกษากลับพบว่าวิธีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เช่นนี้กลับก่อให้เกิดผลเสีย เช่น เจ้าหนี้อื่นที่ไม่

เห็นด้วยกับการเสนอชื่ออาจมีมุมมองที่สอดคล้องกับคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ศาลตั้งขึ้น และไม่อาจแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากความไม่กระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่ได้ แต่แนวทางนี้มีผลดี คือ การตั้งคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่จะไม่ล่าช้า ช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งการจะเลือกแนวทางการตั้งคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่โดยวิธีใดนั้นอาจขึ้นอยู่กับขอบเขตของแนวคิดการให้ศาลกำกับดูแลกระบวนการฟื้นฟู กิจการและแนวคิดการให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการควบคู่กันไป

นอกจากการกำหนดที่มาของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แล้ว เพื่อให้การ ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ UNCITRAL ยังเสนอแนะว่ากฎหมายควร กำหนดจำนวนของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ซึ่งโดยปกติจะเป็นจำนวนคู่เพื่อที่จะมั่นใจว่าจะก่อให้เกิด เสี่ยงข้างมากในการลงมติปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ทำการแทนเจ้าหน้าที่ไม่มี ประกันเท่านั้น สมาชิกของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะจำกัดอยู่เพียงเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันรายใหญ่สุด โดยเลือกจากรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่ลูกหนี้ได้จัดเตรียมขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหมดอย่างเป็นทางการต้องมีการควบคุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญ โดยอาจควบคุมโดยศาลหรือ ผู้ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ

2.3.3 สิทธิและหน้าที่ของกรรมการเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ของตนในนามของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น หน้าที่ เหล่านั้นจะสัมพันธ์โดยตรงกับหน้าที่โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามที่ กฎหมายกำหนดโดยกฎหมายฟื้นฟูกิจการบางประเทศอาจกำหนดว่าให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มี อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ หรือในบาง ประเทศอาจกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้กว้าง ๆ อย่างไรก็ตาม สิทธิและ หน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่จะต้องกระทำนั้นไม่ควรจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิ โดยรวมของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงต่อไป

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ใน กระบวนการฟื้นฟูกิจการ คือ การตรวจสอบการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ว่าเป็นไปตาม แผนงานที่กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการหรือไม่ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นเสมือนผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลตาม กฎหมาย (Statutory watchdog) และกลไกที่ควบคุมไม่ให้ผู้บริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้

กระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือไม่เป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการ หรือกระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และเป็นผลร้ายต่อการฟื้นฟูกิจการนั้น สำหรับกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการซึ่งต้องขออนุมัติหรือความเห็นชอบจากเจ้าหนี้ทั้งหลายก่อนดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีบทบาทในฐานะเป็นที่ปรึกษาให้คำปรึกษาและข้อมูลแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายก่อนการประชุมเพื่อลงมติในเรื่องดังกล่าว โดยส่วนใหญ่เป็นการให้คำแนะนำและความเห็นในเรื่องหลักที่จะต้องวินิจฉัยแก่เจ้าหนี้แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยในเรื่องใหญ่ๆ แทนเจ้าหนี้ โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้รับข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการฟื้นฟูกิจการซึ่งลูกหนี้หรือผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการจะส่งผ่านไปยังคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อให้นำไปเผยแพร่ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งวิธีการนี้จะช่วยประหยัดเวลา ลดค่าใช้จ่าย และเป็นการอำนวยความสะดวกในการขอความเห็นระหว่างคณะกรรมการเจ้าหนี้และเจ้าหนี้ที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ดำเนินการแทน แต่การแลกเปลี่ยนหรือการขอข้อมูลจากลูกหนี้หรือผู้บริหารแผนนั้นคณะกรรมการเจ้าหนี้ควรกระทำได้อย่างอิสระเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

คณะทำงาน UNCITRAL มีความเห็นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่าบทบัญญัติเรื่องการฟื้นฟูกิจการควรจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้กระทำการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่อาจรวมถึงการให้คำแนะนำถึงความต้องการของเจ้าหนี้ในเรื่องต่าง ๆ การให้คำปรึกษาแก่ลูกหนี้หรือผู้บริหารแผน การจัดการความเป็นอยู่ของลูกหนี้ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนฟื้นฟูกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมดูแลการบริหารจัดการการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง คณะกรรมการเจ้าหนี้จำเป็นต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของลูกหนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการและธุรกรรมทางการเงินของลูกหนี้เพื่อที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะสามารถแสดงความเห็นของตนและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายที่มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ ซึ่งข้อมูลบางอย่างอาจมีความซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ ดังนั้น ในบางกรณีคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจต้องการที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการมาให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และเพื่อประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยในการแต่งตั้งหรือว่าจ้างผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาที่มีความชำนาญนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจขออนุญาตจากศาลหรือจากผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการในการว่าจ้างผู้ช่วยหรือที่ปรึกษา เช่น นัก

บัญชี หนี้ ความ ที่ปรึกษา ด้านบริหาร เป็นต้น ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูกิจการไม่ควรอนุญาตให้ คณะกรรมการเจ้าหนี้จ้างผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาได้ในทุกกรณี แต่ควรให้ศาลหรือผู้ดำเนินการฟื้นฟู กิจการพิจารณาอนุญาตให้จ้างเป็นกรณีไปตามความเหมาะสม ซึ่งในส่วนค่าจ้างที่ปรึกษาหรือ ผู้ช่วยคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ชำระค่าตอบแทนและค่าชดเชยในการ ว่าจ้างจากทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งศาลจะควบคุมการตัดสินใจว่าจ้าง ความจำเป็น และควบคุม ค่าตอบแทนและค่าบริการที่เกิดขึ้นด้วย ในขณะที่กฎหมายฉบับอื่นกำหนดให้เป็นภาระของเจ้าหนี้ โดยให้เป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหนี้ในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลายแต่แนวทางนี้อาจ เป็นการบั่นทอน ไม่สนับสนุนให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วม และลดประสิทธิภาพของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

นอกจากหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามที่กฎหมายฟื้นฟู กิจการของแต่ละประเทศจะกำหนดแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้ยังมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการต้อง ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ (Fiduciary duty)³⁶ ซึ่งสิ่งที่เป็นหัวใจ หลักสำคัญ 3 ประการของหน้าที่ต้องกระทำอย่างผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษนี้³⁷ เมื่อนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ จึงทำให้เกิดหน้าที่เป็นการทั่วไป ดังนี้

(1) ความสุจริต (Good faith) กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อาศัย โอกาสในการที่ตนเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือให้ประโยชน์แก่พวกพ้อง หรือกระทำการใด ๆ ที่ขัดกับผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ตนเป็นตัวแทน ใช้ความระมัดระวัง ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ หรืออย่างทวิสต์ ทั้งยังต้องสอดส่อง ดูแล รักษาปกป้องมิให้เกิดการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ทรัพย์สินของลูกหนี้ลดลงโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย

³⁶Nathan S .Bruce, Liability of Creditors' Committee member [Online], 1 October 1996, Available from www.connection.ebscohost.com

³⁷สุกิจ ไสภิตลั้วฒนันท์, “สถานะทางกฎหมายและความรับผิดชอบของผู้เริ่มจัดตั้งบริษัท ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 25.

(2) ความเที่ยงธรรม (Fair dealing) คณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมการตัดสินใจ ให้คำแนะนำและการให้ความเห็นชอบในเรื่องใด นอกจากจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายแล้วจะต้องเป็นคุณแก่ลูกหนี้และเป็นการสนับสนุนให้การฟื้นฟูกิจการสามารถสำเร็จได้ตามที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้

(3) การเปิดเผยข้อเท็จจริงอย่างเต็มที่ (Full disclosure) หน้าที่นี้สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการเจรจาต่อรองหนี้ มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ลูกหนี้ ให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้รวมไปถึงการตรวจสอบดูแลการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงเป็นผู้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน กิจการของลูกหนี้ และการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในแผนฟื้นฟูกิจการ คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องแจ้งข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายทราบ ซึ่งอาจกำหนดให้มีการรายงานตามปกติโดยกำหนดระยะเวลาไว้ และรายงานพิเศษตามที่เจ้าหนี้ร้องขอหรือในกรณีที่มีเหตุสำคัญเกิดขึ้น

ซึ่งหน้าที่โดยทั่วไปในฐานะเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ (Fiduciary duty) นี้ อาจเชื่อมโยงถึงความรับผิดชอบของกรรมการเจ้าหนี้ได้ซึ่งจะกล่าวต่อไป

2.3.4 ความรับผิดชอบของกรรมการเจ้าหนี้

โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการเจ้าหนี้จะไม่มี ความรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ที่ตนทำงานให้ กฎหมายเพียงแต่กำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องกระทำการภายในหน้าที่ของคณะกรรมการโดยสุจริตและกำหนดว่าสมาชิกของคณะกรรมการได้รับสิทธิพิเศษที่จะได้รับการยกเว้นจากความรับผิดในการกระทำหรือการวินิจฉัยที่ได้กระทำไปในฐานะที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการ เว้นเสียแต่สมาชิกคณะกรรมการจะได้กระทำการไปโดยฉ้อฉล หรือมีเจตนาที่จะกระทำการเช่นนั้นซึ่งทำให้เจ้าหนี้อื่นได้รับความเสียหาย หรือกระทำผิดหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหนี้ที่ตนเป็นตัวแทน มาตรฐานความรับผิดชอบของสมาชิกของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นสามารถกำหนดได้จากสมาชิกคณะกรรมการคนอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือความระมัดระวังของผู้มีวิชาชีพ เพราะการทำหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นเป็นการกระทำโดยสมัครใจที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน ดังนั้นจึงต้องหาความสมดุลระหว่าง การกำหนดระดับความรับผิดชอบที่สูงเกินไปซึ่งจะขัดขวางการเข้ามีส่วนร่วมของเจ้าหนี้อย่างมาก กับ

การกำหนดระดับความรับผิดชอบที่ต่ำเกินไปซึ่งอาจจะนำไปสู่ความผิดพลาดและขัดขวางการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้กระทำการแทน³⁸

ความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้น บางตำราเปรียบไว้ว่าเสมือนความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทที่กรรมการแต่ละบุคคลจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Fiduciary Duties หมายถึง หน้าที่ของบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน ซึ่งคำนี้จะพบได้บ่อยเวลาพูดถึงหน้าที่ของทรัสต์และกรรมการบริษัท อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนและเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทุกรายในกลุ่ม ดังนั้น จึงมีการนำหลักการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาเป็นตัวกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ด้วย ความแตกต่างระหว่าง Fiduciary Duties ของกรรมการบริษัทและคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นมีอยู่ กล่าวคือ Fiduciary Duties ของกรรมการบริษัทนั้นเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพราะการทำหน้าที่ที่กรรมการต้องใช้ดุลยพินิจอยู่ตลอดเวลา หลายเรื่อง บอกไม่ได้ว่าผิดหรือถูก หากกรรมการต้องรับผิดชอบส่วนตัวไปทั้งหมดก็ย่อมจะหาคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นกรรมการได้ยาก ดังนั้น กฎหมายจึงต้องให้ความสำคัญคุ้มครองกรรมการที่ได้ทำหน้าที่โดยชอบแล้วไม่ให้เกิดข้อสงสัยโดยส่วนตัวอีกไม่ว่าผลของการตัดสินใจนั้นจะออกมาเป็นอย่างไร ส่วน Fiduciary Duties ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นมีขึ้นจากความคิดที่ว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทุกคนในกลุ่มโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องมีค่าตอบแทนให้แก่กรรมการเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กรรมการเจ้าหน้าที่ยังสละเวลา มาปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทุกคน ดังนั้น หากกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้อย่างเคร่งครัดแล้วก็จะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่คนไหนอยากทำหน้าที่ในคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่ายและเวลาของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการดูแล ตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงต้องกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้ให้เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ เป็นการยากที่จะบอกว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ต้องทำหน้าที่แค่ไหนจึงจะเรียกว่าเพียงพอและทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่พ้นจากการต้องรับผิด

³⁸UNCITRAL Model law

หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้พิจารณาว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่นั้นมักพิจารณาจากการไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัดแย้งกับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ไม่กระทำการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และหากคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความระมัดระวังอย่างเต็มที่ ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องมีความรับผิดชอบส่วนตัวต่อเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย

2.3.5 การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเจ้าหน้าที่

กฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ดีควรกำหนดเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และการจัดตั้งกลไกในการแทนที่ที่เหมาะสมและเป็นธรรมในกรณีที่กรรมการเจ้าหน้าที่คนใดต้องพ้นจากตำแหน่ง ข้อพิจารณาที่อาจเป็นเหตุให้กรรมการเจ้าหน้าที่ต้องพ้นจากตำแหน่งอาจได้แก่ การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การขาดทักษะที่จำเป็น การไร้ความสามารถ ความไม่มีประสิทธิภาพ การขาดความเป็นอิสระ การฝ่าฝืนความลับหรือมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ ซึ่งกระบวนการในการถอดถอนและแทนที่โดยทั่วไปนั้นจะขึ้นอยู่กับกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ หากคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แต่งตั้งโดยศาล การหากกรรมการเจ้าหน้าที่มาแทนที่ผู้พ้นจากตำแหน่งก็ต้องมาจากการแต่งตั้งโดยศาลเช่นเดียวกัน หากมาจากการแต่งตั้งของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ ผู้จะมาแทนก็ต้องได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ด้วย กลไกในการแทนที่สมาชิกคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องลงในกรณีที่สมาชิกคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ลาออกหรือไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดต่อไปได้ เช่น ป่วยอย่างร้ายแรง หรือถึงแก่ความตาย เป็นต้น

2.4 สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงต้องเริ่มโดยการพิจารณาถึงประวัติศาสตร์แนวคิดเรื่องคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งในส่วนของแนวคิดและความเป็นมาเรื่องคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นเป็นที่ยอมรับและเข้าใจตรงกันทุกประเทศว่ามีความมุ่งหมายให้

คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ และส่วนได้เสียของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ และยังเป็นผู้ตรวจสอบสังเกตการณ์ให้การ ฟื้นฟูกิจการดำเนินไปอย่างถูกต้องตามแผนฟื้นฟูกิจการและตามกฎหมาย ป้องกันไม่ให้เกิดการ ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกิดขึ้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เจ้าหนี้ขึ้นมาให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตาม วัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ อย่างผู้แทนหรือตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้แม้จะไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ แต่ศาลในคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในหลายคดีว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของ เจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งตนปฏิบัติหน้าที่ในนามของกลุ่มเจ้าหนี้นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงต้องไม่ทำ การใดอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ขัดกับหน้าที่ของตน (conflict of interest) และมีหน้าที่อย่างผู้ ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษด้วย (fiduciary duty)³⁹

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ว่า ด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 90/55 โดยกล่าวแต่เพียงว่าหากที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ที่ประชุม เจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงาน ตามแผนฟื้นฟูกิจการได้ และในวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดจำนวนของคณะกรรมการ เจ้าหนี้ไว้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินเจ็ดคน โดยให้เลือก กรรมการเจ้าหนี้จากเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติใน ส่วนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการจะกล่าวถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้เพียงมาตราเดียว แต่มาตรา 90/2 วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัติล้มละลายมาใช้บังคับได้โดย อนุโลมในกรณีที่กระบวนการพิจารณาในส่วนฟื้นฟูกิจการไม่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติ เกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในส่วนของล้มละลายมาพิจารณาประกอบและใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในส่วนของล้มละลายนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึง มาตรา 41 โดยมีส่วนที่เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากบทบัญญัติในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ได้แก่ การกำหนดมติของคณะกรรมการเจ้าหนี้และจำนวนองค์ประชุม เหตุที่ทำให้กรรมการเจ้าหนี้

³⁹In re Caldor, Inc., N.Y., 193 B.R. 182

ขาดจากตำแหน่ง การเลือกตั้งผู้ขึ้นขึ้นแทนที่กรรมการเจ้าหน้าที่ขาดจากตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ต่อไปของคณะกรรมการที่เหลืออยู่ และการให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการต่างๆแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แทนคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

สำหรับสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีบทบัญญัติชัดเจนว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แต่เมื่อพิจารณามาตรา 90/55 ซึ่งบัญญัติว่า "... ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้..." จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ก็เพื่อที่จะสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนและการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั่นเอง จึงอาจนำบทบัญญัติในเรื่องตัวแทนมาใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่อื่นได้โดยอนุโลมตามความเหมาะสมเป็นกรณีไป นอกจากนี้ ศาลฎีกาของไทยเคยพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้ในคดีล้มละลายว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 37 บัญญัติให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาจลงมติตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกิจการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ กรรมการเจ้าหน้าที่ย่อมอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ เมื่อที่ประชุมกรรมการเจ้าหน้าที่มีมติเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ประการใดแล้วมติดังกล่าวจึงต้องถือว่าเป็นมติของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั่นเอง⁴⁰ ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจึงเปรียบเทียบได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการย่อมมีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการนั่นเอง

นอกจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3182/2540 จะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายแล้ว ต่อมายังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1661/2550 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการจัดการกิจการและทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้ ซึ่งถ้าหากมีการจัดการไม่เป็นไปตามแผนหรือโดยทุจริต หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถรายงานหรือมีคำขอโดยทำเป็นคำร้องโดยตรงขอให้ศาลที่กำกับการจัดการอยู่อีกชั้นหนึ่งมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งเป็น การตรวจสอบควบคุมและกำกับดูแลที่กว้างขวาง รวดเร็วและรัดกุมมากกว่าที่ประมวล

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3182/2540

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติถึงสิทธิการตรวจสอบครอบงำการปฏิบัติงานของกรรมการบริษัท และยังวินิจฉัยว่ากรรมการเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจหน้าที่จัดการกิจการและทรัพย์สิน และไม่ได้อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับกรรมการบริษัทลูกหนี้ด้วย

แม้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่ได้อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับกรรมการบริษัท แต่ในการเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ย่อมอยู่ในฐานะที่จะต้องกระทำกรอย่างผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ (Fiduciary position) ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟู กิจการตามกฎหมายต่างประเทศ

เนื้อหาของบทนี้ผู้เขียนจะศึกษากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา (Reorganization) และประเทศอังกฤษ (Administration Orders) โดยให้ความสำคัญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ ได้ ตลอดจนบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการเข้าร่วมกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อต้องการทราบถึงหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านการดูแลปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าหนี้และบทบาทในการช่วยให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นผลสำเร็จ

3.1 บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ในเบื้องต้นผู้เขียนขอกล่าวถึงความเป็นมาของกระบวนการฟื้นฟูกิจการในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อให้เข้าใจแนวคิดของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้อย่างไร รวมถึงการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและแผนฟื้นฟูกิจการโดยสังเขป

3.1.1 แนวคิดของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นแบบแผนของกฎหมายล้มละลายที่ใช้ในชาติ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติให้สภาองเกรสมีอำนาจหน้าที่ผ่านกฎหมายแม่แบบว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง (federal law) เป็นแม่แบบให้แต่ละมลรัฐยึดถือและปฏิบัติตาม แม้การล้มละลายและการมีหนี้สินล้มละลายจะเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคลและนิติบุคคลในแต่ละมลรัฐ แต่กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกานั้นออกมาเป็นกฎหมายกลางเพื่อความเป็นเอกภาพและมีวัตถุประสงค์ให้แต่ละมลรัฐอนุวัติการนำไปใช้ และกฎหมาย

แม่แบบว่าด้วยล้มละลายของสหรัฐอเมริกาก็ได้ผ่านสภาองเกรสในช่วงยุคเศรษฐกิจตกต่ำช่วงปีคริสต์ศักราช 1800 แต่ไม่กี่ปีหลังจากนั้นกฎหมายแม่แบบดังกล่าวก็ถูกยกเลิกโดยเปลี่ยนแนวคิดจากการลงโทษลูกหนี้มาสู่การให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายด้วยความสมัครใจ จนกระทั่งมีการยกเลิกโทษจำคุกลูกหนี้ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ในช่วงทศวรรษที่ 1930 เมื่อมีการกล่าวถึงการล้มละลาย โดยทั่วไปแล้วมักเข้าใจว่าเป็นการชำระบัญชี ขายกิจการและทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่ใน Court of Equity ได้มีการนำหลักความยุติธรรมมาปรับใช้กับคดีล้มละลายในรูปแบบของการฟื้นฟูกิจการซึ่งศาลมองว่าเป็นประโยชน์ทั้งต่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ และที่สำคัญที่สุดคือเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติกฎหมายฟื้นฟูกิจการไว้ใน Bankruptcy Code 1983 โดยอยู่ใน Chapter 11 (Reorganization) ซึ่งถือว่าเป็น The Bankruptcy Reform Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นส่วนหนึ่งของ Title 11 แห่ง United State Code (11 U.S.C.) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ช่วยเหลือมิให้ลูกหนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีแนวคิดหลักในการช่วยฟื้นฟูลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินเพื่อให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสเริ่มต้นชีวิตใหม่ (fresh start) ¹ กฎหมายล้มละลายของประเทศไทยมีความโดดเด่นในเรื่องของแนวคิดของการให้โอกาสยิ่งกว่าการลงโทษและให้โอกาสลูกหนี้ผู้สุจริตได้เริ่มต้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายล้มละลายของนานาประเทศในโลกแล้วสามารถกล่าวได้ว่ากฎหมายล้มละลายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายที่ให้โอกาสลูกหนี้ได้เริ่มต้นชีวิตหรือกิจการได้ใหม่อีกครั้งหนึ่งนับตั้งแต่แนวคิดการให้โอกาสลูกหนี้ในพระคัมภีร์เก่า (the Jubilee Year of the old Testament) ซึ่งในข้อบังคับของพระคัมภีร์เก่านั้นมีการกล่าวไว้ในทุก ๆ รอบ 50 ปี ให้มีการปลดลูกหนี้จากหนี้สิน ให้ทาสคืนสู่ความเป็นไทและหลุดพ้นจากหนี้สิน และลูกหนี้มีโอกาสไถ่ถอนทรัพย์สินและไถ่ตัวทาสได้ซึ่งแนวคิดของพระคัมภีร์เก่านี้นับเป็นแนวคิดที่ให้โอกาสลูกหนี้เริ่มต้นใหม่ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย² และเป็นที่มาของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของระบบกฎหมายสมัยใหม่ จุดเด่นสำคัญในกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศ

¹ ฉัทชนัน ศรีเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 28-29.

² Edward Spannaus, A Short History of Chapter 11 : Model for a Bankrupt Economy [Online], 29 March 2009, Available from <http://www.larouchepub.com>

สหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากในส่วนของ การปลดหนี้และให้โอกาสลูกหนี้ในการเริ่มต้นใหม่แล้ว ประการสำคัญคือบทบัญญัติที่ใช้ในการฟื้นฟูกิจการของนิติบุคคล (Corporate reorganization) ซึ่งอนุญาตให้นิติบุคคลที่มีปัญหาหนี้สินล้มฟื้นตัวสามารถที่จะดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ โดยการบริหารจัดการที่วางหนี้สินทั้งหมดไว้ส่วนหนึ่ง และดำเนินธุรกิจของตนต่อไปโดยไม่ต้องเลิกกิจการ ทำให้ไม่ต้องเลิกจ้างงาน ไม่เกิดปัญหาการว่างงาน และยังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสายการผลิตเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าเอกลักษณ์ของ Chapter 11 นั้นเกี่ยวข้องกับ การดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ โดยพยายามปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาและช่วยให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (continue its business operation) รวมทั้งลดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้นด้วยกันในเรื่องของการรับชำระหนี้³ ไม่ว่าลูกหนี้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ตามบทบัญญัติกฎหมายซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของลูกหนี้ เนื่องจากเล็งเห็นว่าการสนับสนุนให้ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินแต่ยังมีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้จัดโครงสร้างทางการเงินของธุรกิจเสียใหม่ นอกจากจะส่งผลดีต่อลูกหนี้ เจ้าหนี้ และผู้เกี่ยวข้อง เช่น ทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้มากกว่าการขายทรัพย์สินของกิจการในลักษณะแยกชิ้นภายใต้กระบวนการชำระบัญชี (liquidation) ลูกหนี้ไม่ต้องเลิกกิจการหรือล้มละลาย ทำให้การดำเนินธุรกิจยังคงอยู่และช่วยรักษาชื่อเสียงทางการค้าได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอีกด้วย

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูกิจการ กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีหลายหมวด โดยคำนึงถึงคุณสมบัติ ลักษณะ และความเหมาะสมของลูกหนี้แต่ละประเภท⁴ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเอื้อต่อความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

การเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 อาจเกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอของฝ่ายลูกหนี้หรือฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ (commencement of the case by the filing of

³ David G. Epstein, Bankruptcy and Other Debtor-Creditor Law (U.S.A. : West Publishing, 1995), P. 331.

⁴ วิชา มหาคุณ, “การวิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการไทย,” วารสารกฎหมาย 18 (กันยายน 2541): 42.

petition) กล่าวคือ อาจเป็นการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจ (Voluntary petition) หรือเป็นการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยไม่สมัครใจ (Involuntary petition) ก็ได้⁵

1) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจ (Voluntary petition)

การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจนี้เป็นกรณีที่ลูกหนี้แสดงความสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยการยื่นคำร้องขอด้วยตนเอง หรือเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอโดยความยินยอมของลูกหนี้ ถือเป็นกรณขาคำสั่งศาลเพื่อบรรเทา (order for relief) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินซึ่งลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำขอได้แม้จะไม่อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวก็ตามเนื่องจากความมีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) มิใช่เงื่อนไขหลักเกี่ยวกับสถานะของลูกหนี้ที่ต้องเป็นอยู่ก่อนการยื่นคำร้องขอดังกล่าว บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่สามารถยื่นคำร้องขอล้มละลายภายใต้ Chapter 7 ย่อมเป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการภายใต้ Chapter 11 ได้ เว้นเสียแต่บุคคลนี้เป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์ หรือนายหน้าซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า⁶ โดยลูกหนี้อาจยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ถึงแม้ลูกหนี้ดังกล่าวจะยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ เพราะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือการไม่สามารถชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดนั้นมิได้เป็นเงื่อนไขหลักในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแต่อย่างใด

ประมวลกฎหมายล้มละลาย (the Bankruptcy code) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรายการคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้ แต่ผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการจะต้องปฏิบัติตามแบบ Form 1 ของ the Official Forms ซึ่งกำหนดโดย the Judicial Conference of the United States เว้นเสียแต่ศาลจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งลูกหนี้จะต้องยื่นเอกสารประกอบคำร้อง ได้แก่ รายการทรัพย์สินและหนี้สิน รายการรายรับและรายจ่ายในอนาคต รายการสัญญาที่ยังมีผลผูกพันและสัญญาเช่าที่ยังไม่ครบกำหนด และรายการธุรกรรมทางการเงินของกิจการนั้น⁷

⁵ ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน”, หน้า 30.

⁶ David G. Epstein, Bankruptcy and Other Debtor-Creditor Law (U.S.A. : West Publishing, 1995), p.133. อ้างใน ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน”, หน้า 30.

⁷ U.S. Courts, Chapter 11 Reorganization Under the Bankruptcy Code [Online], November 18, 2009, Available from <http://www.uscourts.gov>

เมื่อลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อเสมียนศาล (clerk) แล้ว เสมียนศาลจะส่งสำเนาคำร้องขอตั้งกล่าวให้แก่ United States Trustee ด้วย เจ้าหนี้หรือบุคคลใด ๆ จะโต้แย้งคัดค้านการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจของลูกหนี้ไม่ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วศาลจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ภายใต้กระบวนการตาม Chapter 11 ได้ทันที ถือเป็นโอกาสให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่มีความประสงค์จะฟื้นฟูกิจการของตนเองให้สามารถแก้ปัญหาสภาพคล่องที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดและได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการ⁸

2) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยไม่สมัครใจ (Involuntary petition)

เป็นการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยเจ้าหนี้หรือกลุ่มของเจ้าหนี้เพื่อบังคับให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ⁹ ถือเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหนี้ร่วมมือในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อรักษากิจการของลูกหนี้เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้เอง แต่เจ้าหนี้จะยื่นขอฟื้นฟูกิจการในกรณีที่ลูกหนี้เป็นชาวนา ครอบครัวชาวนา หรือองค์กรที่มีได้ประกอบการทางพาณิชย์หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในการค้าหากำไรได้¹⁰ ถึงแม้ว่าลูกหนี้จะถูกบังคับให้ต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยความไม่สมัครใจ แต่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นคำให้การโต้แย้งคัดค้านคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม¹¹ และในระหว่างนั้นลูกหนี้ยังสามารถดำเนินธุรกิจของตนต่อไปได้ตามปกติ ลูกหนี้จึงสามารถใช้ ได้มา หรือจำหน่ายทรัพย์สินต่าง ๆ ได้เสมือนว่าไม่มีการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาล ทั้งนี้เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น¹² ในการสั่งอนุญาตให้ฟื้นฟูกิจการตามคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยไม่สมัครใจนั้นต่างจากการร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจตรงที่ศาลซึ่งรับคำร้องจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ก่อนว่าลูกหนี้มีเหตุอันควรฟื้นฟูกิจการหรือไม่ เมื่อศาลได้สวนได้ความจริงตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้วศาลจึงจะมีคำสั่งในคำร้องขอตั้งกล่าว โดยศาลจะมีคำสั่งให้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการหากปรากฏข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้¹³

⁸ ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน,” หน้า 31.

⁹ 11 U.S.C. section 303 (b)

¹⁰ 11 U.S.C. section 303 (a)

¹¹ 11 U.S.C. section 303 (d)

¹² 11 U.S.C. section 303 (f)

¹³ 11 U.S.C. section 303 (h)

(1) ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ของตนได้เมื่อถึงกำหนดชำระ และลูกหนี้ไม่อาจอ้างความสุจริต (bona fide) เพื่อปฏิเสธการชำระหนี้ได้

(2) ทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกยึดครอง หรือมีการตั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือผู้ดูแลทรัพย์เข้าควบคุมทรัพย์สินของลูกหนี้ภายใน 120 วัน ก่อนมีการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ

การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 นั้น นอกจากจะเกิดขึ้นโดยที่ลูกหนี้สมัครใจยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการหรือผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยลูกหนี้ไม่สมัครใจแล้ว อาจเกิดจากการที่ลูกหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียได้ร้องขอต่อศาลเพื่อให้เปลี่ยนการดำเนินคดี (conversion of the case) จากกระบวนการชำระบัญชี (Liquidation) ภายใต้ Chapter 7 มาสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้ Chapter 11 หรืออาจเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนจาก Chapter 13 (Adjustment of Debts of an Individual With Regular Income) มาสู่ Chapter 11 โดยการร้องขอของผู้มีส่วนได้เสีย หรือ the United States Trustee ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก่อนมีการยื่นแผนฟื้นฟูกิจการ ภายหลังจากได้ประกาศแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบและศาลพิจารณาแล้ว ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหากเห็นว่าการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้ Chapter 11 จะเกิดประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากกว่า¹⁴

3.1.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ

บทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 แห่ง Bankruptcy Code 1983 ของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้แก่ มาตรา 1102 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยกำหนดว่าภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้รายใดเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว The United State Trustee ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาคณะหนึ่งโดยแต่งตั้งจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันเหนือลูกหนี้รายนั้น นอกจากคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่กฎหมายบังคับให้ต้องตั้งขึ้นมาดังกล่าวแล้ว The United State Trustee อาจตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม (additional committees) โดยอาจเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ประเภทอื่น หรือคณะกรรมการผู้ถือหุ้น (committees of equity security holders) ตามที่

¹⁴ ฌ็ทซัน สิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน,” หน้า 33-34.

The United State Trustee จะเห็นสมควรเป็นกรณีไป¹⁵ ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม นั้น The United State Trustee จะแต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูกิจการยื่นคำขอต่อศาล และศาลเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มเติมเพื่อเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้อื่นๆ หรือผู้แทนของผู้ถือหุ้นจึงมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม¹⁶ อย่างไรก็ตามหากลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นลูกหนี้ประเภทกิจการขนาดเล็ก (a small business debtor) หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการนั้นๆก็ได้¹⁷

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อกล่าวถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ตาม Chapter 11 ซึ่งเป็นกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นที่เข้าใจตรงกันว่าหมายความถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกัน (unsecured creditors' committees) โดยเหตุผลที่ Chapter 11 กำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งแต่งตั้งจากกลุ่มเจ้าหนี้ไม่มีประกันนั้นเนื่องจากการร่างกฎหมายดังกล่าวสภาของเกอร์สพิจารณาเห็นว่าในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั้น เจ้าหนี้ไม่มีประกันซึ่งแยกต่างหากจากกันแต่ละรายมีบทบาทและส่วนร่วมน้อยมากในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ยังไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการฟื้นฟูกิจการว่าเจ้าหนี้ไม่มีประกันจะได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการเท่าเทียมกับเจ้าหนี้มีประกันหรือไม่ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการฟื้นฟูกิจการมักมองว่าเจ้าหนี้ไม่มีประกันเป็นเพียงเจ้าหนี้รายเล็ก ไม่มีนัยสำคัญที่จะทำให้การฟื้นฟูกิจการสำเร็จหรือไม่สำเร็จ นอกจากนี้ส่วนได้เสียของเจ้าหนี้ไม่มีประกันยังเป็นสัดส่วนที่เล็กน้อยเมื่อเทียบกับเจ้าหนี้มีประกันซึ่งมักเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ ดังนั้น เจ้าหนี้ไม่มีประกันจึงมักถูกละเลยไป แต่หากพิจารณาในฐานะกลุ่ม เจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลายซึ่งมีคุณสมบัติอย่างเดียวกันจัดเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ที่ผู้มีส่วนได้เสียในการฟื้นฟูกิจการอย่างมีนัยสำคัญเทียบเท่ากับเจ้าหนี้มีประกันรายใหญ่ทีเดียว¹⁸ และเมื่อคำนึงถึงในแง่ผลกระทบต่อตัวบุคคลแล้วเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายย่อยจะได้รับผลกระทบจากการที่ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเป็นวงกว้างกว่าเจ้าหนี้มีประกันซึ่งมักเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง ดังนั้น

¹⁵ 11 U.S.C. section 1102 (a) (1)

¹⁶ 11 U.S.C. section 1102 (a) (2)

¹⁷ 11 U.S.C. section 1102 (a) (3)

¹⁸ Gordon & Rees LLP., The Role of Creditors' Committee In Chapter 11

หากมีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันและให้มีผู้แทนของกลุ่มขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันทั้งหมดในการเจรจาและมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการฟื้นฟูกิจการก็จะทำให้เกิดความเท่าเทียม และเกิดผลสัมฤทธิ์ทางเศรษฐกิจขึ้นได้ในทางตรงข้าม หากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันก็คงจะไม่มีใครสนใจประโยชน์หรือส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน ดังนั้น สภาคองเกรสจึงบัญญัติกฎหมายมาบังคับให้ต้องมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน โดยวัตถุประสงค์หลักที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นก็เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับหนี้ของเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันทั้งหลายเพื่อกำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ ส่วนหน้าที่สำคัญประการต่อมาเป็นการควบคุมดูแลการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะได้รับโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลความลับและรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และมีโอกาสเข้าร่วมในการกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการโดยร่วมแสดงความคิดเห็นว่าจะจัดการทรัพย์สินและชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันทั้งหลายอย่างไร

นอกจากวัตถุประสงค์สำคัญในการเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันทั้งหลายทำการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับหนี้ที่กำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการและการควบคุมตรวจสอบการฟื้นฟูกิจการให้เป็นไปโดยชอบแล้ว คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ยังอาจเป็นผู้เสนอแผนฟื้นฟูกิจการต่อศาลได้เองในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เสนอแผนฟื้นฟูกิจการต่อศาลภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ¹⁹ หรือกรณีที่ลูกหนี้ไม่เสนอแผนฟื้นฟูกิจการต่อศาลภายใน 180 วัน นับจากวันที่แผนฟื้นฟูกิจการได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบแล้ว²⁰ นอกจากนี้ บทบาทหลัก ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ยังมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ในคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยปกติแล้วได้แก่การร่วมพิจารณาดัดสินใจในการที่ลูกหนี้จะดำเนินธุรกิจใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือหรือนอกกรอบการดำเนินการค้าขายของลูกหนี้ตามปกติ แต่ถ้าเป็นการบริหารจัดการโดยทั่วไป (day-to-day operations) แล้วลูกหนี้จะมีสิทธิในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ แต่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบและแนะนำเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่มิชอบ การขู่โง่ หรือการกระทำใดที่ไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะพยายาม

¹⁹ 11 U.S.C. section 1121 (c) (2)

²⁰ 11 U.S.C. section 1121 (c) (3)

ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการซึ่งเป็นธุรกรรมทางการเงินของลูกหนี้เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ จำเป็นในการดำเนินกิจการต่อไปของลูกหนี้²¹

ตาม Bankruptcy Code 1983 มาตรา 1102 (a) นั้น กำหนดให้ The United State Trustee มีหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกัน คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ใช่ผู้มีหน้าที่ในการบริหารกิจการหรือจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ (run the business) คณะกรรมการเจ้าหนี้เพียงแต่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมกองทรัพย์สินของลูกหนี้ ลูกหนี้ผู้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ (debtor in possession) หรือ ทรัสต์ (trustee) ในกรณีที่มีการแต่งตั้งทรัสต์มาบริหารจัดการ จะเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารกิจการหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ได้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ เป็นที่คาดหมายได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นตัวแทนผู้รักษา ปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ไม่มีประกันทุกราย และคณะกรรมการเจ้าหนี้ยังต้องพยายามที่จะเจรจา กับลูกหนี้ เจ้าหนี้มีประกัน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันมีโอกาสได้รับการชำระหนี้ได้มากที่สุดด้วย (maximize recovery for all unsecured creditors) และเพื่อเป็นการช่วยเหลือให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมายนั้น Bankruptcy Code ได้ระบุกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้โดยเฉพาะ ดังนี้²²

1. ทบทวนการดำเนินงานและสถานะภาพของการฟื้นฟูกิจการ รวมถึงการปรึกษาถึงการฟื้นฟูกิจการกับลูกหนี้ ลูกหนี้มีพันธะที่จะต้องส่งรายงานสถานะทางการเงินให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ทราบเป็นระยะ ๆ ซึ่งเป็นรายงานสถานะการเงินตัวเดียวกับที่ส่งให้ศาลและ The United State Trustee
2. ตรวจสอบเงื่อนไขทางการเงินของลูกหนี้ การดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ และความเหมาะสมในการให้ธุรกิจนั้นยังคงอยู่ต่อไป
3. มีส่วนร่วมในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการ
4. ร้องขอศาลให้แต่งตั้งผู้ตรวจสอบ (an examiner) ในคดี ซึ่งผู้ตรวจสอบจะเป็นผู้ชำนาญการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบธุรกิจ และทำรายงานสรุปเกี่ยวกับ

²¹ H. Jason Gold, Valerie P. Morrison and Alexander M. Laughlin. The Creditor Committee In Chapter 11 [Online], 15 April 2009, Available from www.wileyrein.com

²² Information for Prospective Creditor Committee Members on Chapter 11 Cases [Online], 22 September 2009, Available from <http://www.usdoj.gov/ust>

ความสามารถในการดำเนินต่อไปของกิจการ ตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในอดีต และปัจจุบัน ความไม่โปร่งใส และอื่น ๆ

5. ร้องขอให้มีการตั้งทรัสต์เข้ามาบริหารกิจการและทรัพย์สินแทนลูกหนี้

6. ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้การฟื้นฟูกิจการสิ้นสุดลงและเปลี่ยนไปเป็นการชำระบัญชีตาม Chapter 7 สาเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การสิ้นสุดการฟื้นฟูกิจการ คือ การบริหารจัดการทรัพย์สินตามแผนฟื้นฟูกิจการที่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นการยากที่เจ้าหนี้จะคาดเดาได้ว่าการฟื้นฟูกิจการนั้นจะประสบผลสำเร็จหรือไม่

เราจะเห็นเป้าหมายในบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ชัดเจนจาก บันทึกการร่างกฎหมายมาตรา 1102 ของ Bankruptcy Code ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายนั้น กำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องเป็นตัวแทนแก่เจ้าหนี้ ทั้งหลายที่ตนเป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ให้และมีหน้าที่กระทำการโดยสุจริต (fiduciary duty) ซึ่งต้องกระทำโดยการให้คำแนะนำถึงสิทธิที่พวกเขามีและแนวทางการดำเนินคดีที่ควรจะเป็น²³ ดังที่ผู้พิพากษาในคดีล้มละลายเคยกล่าวไว้ว่า กรรมการเจ้าหนี้แต่ละคนควรเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริต เชื่อถือได้ และไม่มีผลประโยชน์ขัดกับประโยชน์ของกลุ่มเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตาม บทบาทสำคัญของคณะกรรมการเจ้าหนี้ คือ การเจรจาต่อรองในแผนฟื้นฟูกิจการ บันทึกการร่างกฎหมาย มาตรา 1103 แห่ง Bankruptcy Code กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า คณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่เบื้องต้นในการเจรจาต่อรองการเกี่ยวกับการทำแผนและการบริหารแผนในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อให้ เจ้าหนี้ได้ประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจหลากหลายแตกต่างกันไปได้ในแต่ละคดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสภาพแวดล้อมของเหตุการณ์ในคดีนั้น ซึ่งหากมีการแต่งตั้งทรัสต์หรือผู้ตรวจสอบในคดี บทบาทโดยรวมของคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็จะลดลง และเป็นที่ยืนยันว่าการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการตรวจสอบอาจลดน้อยลงเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนกับ บทบาทของทรัสต์และผู้ตรวจสอบ

²³ Harvey R. Miller, "The Changing Face of Chapter 11 : A Reemergence of The Bankruptcy Judge As Producer, Director, and Sometimes Star of The Reorganization Passion Play," *American Bankruptcy Law Journal* (Fall, 1995): 4.

3.1.3 การกำหนดให้มีผู้แทนเจ้าหนี้เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าวัตถุประสงค์ของการให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็เพื่อให้เป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ไม่มีประกันเพราะในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่เจ้าหนี้ไม่มีประกันรายย่อยทุกคนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ดังนั้นเพื่อให้สิทธิประโยชน์ของเจ้าหนี้ไม่มีประกันได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย กฎหมายจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้น โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่วางแผนของการเริ่มการฟื้นฟูกิจการ ร่วมเจรจาต่อรองกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ ตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ ให้คำแนะนำในการบริหารจัดการกิจการซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการเจ้าหนี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลายได้มีตัวแทนมาพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ในอัตราส่วนที่มากกว่าการชำระบัญชีหรือการฟื้นฟูกิจการที่ไม่มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามามีบทบาท และยังมีส่วนช่วยกระตุ้นให้การฟื้นฟูกิจการดำเนินไปตามแผนฟื้นฟูกิจการอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้มีมาก่อนที่จะมีบทบัญญัติ Chapter 11 โดยเมื่อธุรกิจใดประสบปัญหาขาดสภาพคล่องและลูกหนี้กับเจ้าหนี้ต้องเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กัน จะมีการเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเองโดยพิจารณาจากจำนวนวงหนี้ที่ค้างชำระ โดยไม่จำเป็นที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหมด แต่การกระทำเช่นนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นความร่วมมือกันระหว่างคนเพียงสองกลุ่มคือลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับลูกหนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจการต่อไป ดังนั้นใน Bankruptcy Act ปี 1898 บทที่ 10 (Chapter 10) ซึ่งนำไปใช้กับกิจการสาธารณะขนาดใหญ่จึงไม่บรรจุบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ โดยให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีบทบาทพอเป็นพิธีเท่านั้น โดยสภาของเกรสให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีบทบาทในธุรกิจที่ไม่ใช่กิจการสาธารณะขนาดใหญ่จึงกำหนดไว้ใน Chapter 11²⁴ แต่ต่อมาในปี 1978 บทบัญญัติ

²⁴ Michelle M. Harner and Jamie Marincic, Committee Capture? An Empirical Analysis of the Role of Creditors' Committees in Business Reorganizations [Online], 19 October 2010, Available from www.papres.ssrn.com

เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการได้ถูกรวมเป็นเรื่องเดียวกัน คือ Chapter 11 ในปัจจุบันและได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาในคดีฟื้นฟูกิจการทุกคดี เว้นแต่ในการฟื้นฟูกิจการในธุรกิจขนาดเล็กที่หาก the United States Trustee เห็นสมควร จะไม่ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็ได้

ใน Chapter 11 นี้มีเพียงสองมาตราที่ระบุเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ คือ มาตรา 1102 และมาตรา 1103 แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้เพียงสองมาตรา แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้ก็มีส่วนร่วมเป็นอย่างมากในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11²⁵ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการแต่ละคดีจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและสถานการณ์ของแต่ละคดีเป็นเรื่อง ๆ ไป

3.1.3.1 การเลือกกรรมการเจ้าหนี้

ตามที่ได้มีการชี้ให้เห็นอยู่บ่อยครั้งในบันทึกการร่างกฎหมาย Bankruptcy Code ว่า หนึ่งในเหตุผลที่กระตุ้นให้มีการตัดสินใจที่จะสร้างกฎหมายล้มละลายใหม่เนื่องจากเห็นว่าผู้พิพากษาคดีล้มละลายเข้ามามีบทบาทกับการบริหารจัดการคดีมากเกินไป ผู้ร่างกฎหมายจึงมีความคิดว่าควรที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูกิจการ²⁶ ในการร่างกฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ใน Chapter 11 นั้น สภาคองเกรสได้ตระหนักถึงบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ กล่าวคือ จะต้องมีความกระตือรือร้นอย่างน้อยหนึ่งคณะในแต่ละคดี เนื่องจากโดยปกติแล้วเจ้าหนี้ไม่มีประกันจะเป็นเจ้าหนี้ที่มีสัดส่วนมากและจำเป็นต้องมีผู้แทนเพื่อเข้าร่วมในการฟื้นฟูกิจการ ร่างกฎหมายจึงจัดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกัน นอกจากนี้ร่างกฎหมายยังกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้คณะอื่นเพิ่มเติมเพื่อเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ประเภทอื่น ๆ ด้วย โดยให้คณะกรรมการเจ้าหนี้คณะอื่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันที่มาของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 นั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 1102

²⁵ Lisa G. Beckerman, Creditors' Committee : Should You Serve? [Online], 1 August 2009, Available from <http://web2.westlaw.com>

²⁶ Richard F. Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy Code, (Law Journal Seminars-Press, 1988), P 3-4.

โดยกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มาจากการแต่งตั้งของ the United States Trustee โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 1102 นั้น แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกัน

เมื่อกล่าวถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 แล้ว เป็นที่เข้าใจถูกต้องตรงกันว่าหมายถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกัน (Unsecured Creditors' Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ มาตรา 1102 บัญญัติให้ the United States Trustee ต้องแต่งตั้งขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ในคดีฟื้นฟูกิจการทุกคดี เว้นแต่ในกรณีการฟื้นฟูกิจการขนาดเล็ก บางตำราเรียกคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันว่า “คณะกรรมการเจ้าหนี้อย่างเป็นทางการ” (Official committee)²⁷ คณะกรรมการเจ้าหนี้ประเภทนี้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้หลักที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลายในการฟื้นฟูกิจการ โดยแต่งตั้งจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันซึ่งมีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้มากที่สุดจำนวน 7 ราย ซึ่ง the United States Trustee จะเป็นผู้แต่งตั้งจากรายชื่อของเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้มากที่สุดจำนวน 20 รายตามที่ลูกหนี้แจ้งให้ทราบ* คณะกรรมการเจ้าหนี้โดยปกติจะต้องมีจำนวนอย่างน้อย 3 คน มากสุดไม่เกิน 7 คน อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็เพื่อเป็นตัวแทน

²⁷ Background Information for Chapter 11 Committee of Unsecured Creditors [Online], 1 August 2009, Available from www.bernsteinlaw.com

* การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามทางปฏิบัติของ U.S. Trustee Program นั้น the United States Trustee จะจัดให้มีการประชุมแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดย the United States Trustee จะติดต่อไปยังเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่จำนวน 20 รายแรกตามรายชื่อที่ได้รับแจ้งจากลูกหนี้ และแจ้งให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันเหล่านั้นทราบว่าได้มีการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และพวกเขาอยู่ในรายชื่อของเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่ซึ่งมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 1102 จึงขอเชิญให้มาร่วมในการประชุมแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งจะจัดขึ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ในการประชุมตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่นั้นควรให้ลูกหนี้เข้าร่วมประชุมด้วยเพื่อให้ลูกหนี้ได้ชี้แจงเหตุที่ต้องฟื้นฟูกิจการ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตนและตอบคำถามเจ้าหนี้ตามสมควร การประชุมนี้จะช่วยให้ the United States Trustee ตัดสินใจได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ควรมีบทบาทเน้นหนักด้านใด มีจำนวนเท่าใด เจ้าหนี้คนใดมีคุณสมบัติเหมาะสม ซึ่งการประชุมนี้ต้องประชุมโดยลับและไม่เปิดเผยรายละเอียดต่อสื่อแม้เป็นคดีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนก็ตาม

แก่เจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหมด ดังนั้น the United States Trustee อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้จำนวนมากกว่า 7 คนก็ได้ถ้าเห็นว่าเป็นเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกันต่อเจ้าหนี้ไม่มีประกันทุกคน สำหรับตัวบุคคลซึ่งมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้แม้จะมีผลประโยชน์หรือความคิดเห็นต่างกันก็ไม่เป็นเหตุให้มีการแยกคณะกรรมการเจ้าหนี้ออกเป็นหลายคณะ เว้นแต่ในกรณีที่สาระสำคัญแห่งสิทธิเรียกร้องของกลุ่มเจ้าหนี้ไม่มีประกันนั้นมีความแตกต่างกันออกไปซึ่งคณะกรรมการเจ้าหนี้เพียงคณะเดียวไม่สามารถดูแลผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ในกลุ่มได้อย่างเพียงพอเท่าเทียมกัน ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้ the United States Trustee หรือศาลล้มละลายตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันต่างหากอีกคณะหนึ่งได้ คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 1102 นี้ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1103

เจ้าหนี้ที่มีประกันไม่เต็มตามจำนวนนี้ก็อาจได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้หากได้ความว่าหนี้ส่วนที่ไม่มีประกันนั้นมากกว่าส่วนที่มีประกัน และเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ติด 20 อันดับแรกในรายชื่อที่ลูกหนี้แจ้งต่อ the United States Trustee

2) คณะกรรมการเพิ่มเติม

คณะกรรมการเพิ่มเติมแตกต่างจากคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันตรงที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติบังคับว่าต้องมี แต่กฎหมายให้อำนาจแก่ the United State Trustee ว่าหากเห็นสมควรจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ประเภทอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหนี้ไม่มีประกันหรือเป็นตัวแทนของผู้หุ้นของลูกหนี้ก็ได้²⁸ โดยผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำขอต่อ the United State Trustee ขอให้มีการตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของเจ้าหนี้ประเภทอื่น หรือผู้ถือหุ้นของลูกหนี้จะได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ²⁹ แต่ในคดีฟื้นฟูกิจการตามปกติแล้วพบว่ากรรมการเจ้าหนี้เพียงคณะเดียว คือ คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะคุ้มครองเจ้าหนี้ที่อาจได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในการฟื้นฟูกิจการ และจากสถิติคดียังพบว่าการฟื้นฟูกิจการใดซึ่งมีคณะกรรมการเจ้าหนี้มากกว่าหนึ่งคณะจะใช้ระยะเวลาในการเขียนแผนฟื้นฟูกิจการนานกว่าและอาจประสบปัญหาในการกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการมากกว่าคดีฟื้นฟูกิจการทั่วไป

²⁸ 11 U.S.C. section 1102 (a) (1)

²⁹ 11 U.S.C. section 1102 (a) (2)

สำหรับลูกหนี้ซึ่งลักษณะเป็นกิจการหรือประกอบธุรกิจขนาดเล็ก (small business) หรือกิจการทำนองเดียวกันนั้น หากผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการนั้น ๆ ก็ได้³⁰

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้จะทำการเลือกประธานคณะกรรมการจำนวนหนึ่งคน หรือมากกว่านั้นก็ได้ตามสมควรแก่การฟื้นฟูกิจการในคดีนั้น ๆ จากนั้นก็จะประชุมกำหนดข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ เช่น องค์ประชุม การลงมติ เป็นต้น คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถตกลงกันได้ในขณะที่นั้นเลยว่า จะจ้างที่ปรึกษาเข้ามาช่วยคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านใดบ้างโดยอาจตกลงกันให้มีการจ้างทนายความ นักบัญชี หรือผู้เชี่ยวชาญด้านใดที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้การจ้างที่ปรึกษานั้นต้องได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อนภายใต้มาตรา 1103 (a) พร้อมกันนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจตกลงเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้เลยว่าจะมีหลักการเบิกจ่ายอย่างไร³¹ เมื่อการประชุมแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เสร็จสิ้นลงแล้ว the United States Trustee จะจัดทำหนังสือแจ้งการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อส่งแก่ศาลล้มละลาย ลูกหนี้ และกรรมการเจ้าหนี้แต่ละราย โดยในหนังสือดังกล่าวจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์และเบอร์เครื่องรับส่งเอกสารของเจ้าหนี้แต่ละรายไว้

ตามกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา³² คณะกรรมการเจ้าหนี้จะมาจากการแต่งตั้งของ the United States Trustee หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคนใดหรือฝ่ายใดต้องการให้มีการเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเข้ามาเป็นกรรมการเจ้าหนี้ หรือต้องการเปลี่ยนแปลงจำนวนคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถทำได้โดยยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวก็จะแจ้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบและทำการไต่สวน ภายหลังจากไต่สวนแล้วศาลจะมีคำสั่งให้มีการเปลี่ยนตัวกรรมการเจ้าหนี้ก็ได้หากเห็นว่าจะเป็นการคุ้มครองเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของลูกหนี้เพียงพอ นอกจากนี้ศาลยังอาจสั่งให้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นธุรกิจขนาดเล็กสามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ด้วยหากเจ้าหนี้ซึ่งเป็นธุรกิจขนาดเล็กดังกล่าวมีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้ในสัดส่วนที่มากเมื่อเทียบกับรายได้ของเจ้าหนี้³²

³⁰ 11 U.S.C. section 1102 (a) (3)

³¹ 11 U.S.C. section 503 (b)

นอกจากอำนาจในการเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามคำสั่งศาลแล้ว the United States Trustee ยังมีอำนาจปลดกรรมการเจ้าหนี้เดิมออกจากตำแหน่งและแต่งตั้งเจ้าหนี้รายใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งอำนาจของ the United States Trustee ในการปลดกรรมการเจ้าหนี้ที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ แต่การปลดกรรมการเจ้าหนี้จะมีสาเหตุมาจากการที่กรรมการเจ้าหนี้คนนั้นมีผลประโยชน์ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งกลุ่ม หรือกรรมการเจ้าหนี้คนนั้นไม่เต็มใจปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ คำสั่งปลดกรรมการเจ้าหนี้จะมีผลเมื่อ the United States Trustee ได้โฆษณาคำสั่งและไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากศาล ทั้งนี้หากมีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับ the United States Trustee ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลล้มละลายได้ สำหรับการถอนตัวออกจากการเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติ กรรมการเจ้าหนี้ที่ต้องการลาออกจากตำแหน่งสามารถลาออกได้โดยการส่งจดหมายถึงประธานคณะกรรมการเจ้าหนี้และที่ปรึกษาคณะกรรมการเจ้าหนี้แจ้งให้ทราบว่าตนขอลาออกอย่างเป็นทางการ และขอให้ที่ปรึกษาคณะกรรมการเจ้าหนี้แจ้งแก่ the United States Trustee โดยกรรมการที่ขอลาออกนั้นหมดอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการเจ้าหนี้และที่ปรึกษาคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้รับจดหมายลาออก

ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดการสิ้นสุดลงของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ แต่โดยทั่วไปคณะกรรมการเจ้าหนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 สิ้นสุดลงไม่ว่าจะโดยการเปลี่ยนจากการฟื้นฟูกิจการเป็นการชำระบัญชีตาม Chapter 7 หรือการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือการฟื้นฟูกิจการเป็นผลสำเร็จ ในกรณีที่มีการยกเลิกการฟื้นฟูกิจการและเปลี่ยนเป็นการชำระบัญชี คณะกรรมการเจ้าหนี้จะแทบไม่มีบทบาทอีกต่อไปจึงมีความเห็นว่าการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สิ้นสุดลงและยุติบทบาทเมื่อศาลมีคำสั่งให้เปลี่ยนการฟื้นฟูกิจการเป็นการชำระบัญชี ในกรณีที่ศาลเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่รอบคอบมักยื่นกรณขอให้มีการเขียนข้อกำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อยืนยันอำนาจ หน้าที่ และสิทธิที่จะทำหน้าที่ต่อไป และให้มีข้อกำหนดว่าการเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะสิ้นสุดเมื่อใดเพื่อที่กรรมการเจ้าหนี้จะบังคับ

³² 11 U.S.C. section 1102 (a) (4)

สิทธิเรียกร้องของตนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องคอยระวังว่าจะขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือไม่³³

เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มาจากการแต่งตั้งแทนที่จะเป็นการคัดเลือกโดยเจ้าหนี้เนื่องจากต้องการรักษาไว้ซึ่งอำนาจควบคุมของเจ้าหนี้³⁴ อย่างไรก็ตามหากมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาดำเนินการในการเจรจาหรือการขอประนอมหนี้ในศาลก่อนที่ลูกหนี้จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ตั้งขึ้นมาก่อนหน้านั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 1102 (a) ในการฟื้นฟูกิจการต่อไปได้หากคณะกรรมการเจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับเลือกมาอย่างยุติธรรมเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกฝ่าย³⁵

3.1.3.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการเจ้าหนี้

กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้ระบุไว้ว่าผู้ที่สามารถจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเจ้าหนี้ว่าต้องเป็นบุคคล (A committee of creditors appointed under subsection (a) of this section shall ordinarily consist of the persons)³⁶ ซึ่งหมายความถึง บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือหน่วยงานราชการ แต่หน่วยงานราชการที่อาจเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้นั้นจำกัดเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ได้แก่ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) the Resolution Trust Company (RTC) และ the Pension Benefit Guarantee Corporation

โดยปกติแล้ว The United State Trustee จะจัดประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ โดยเรียกประชุมเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่สุดจำนวน 20 ราย

³³ Background Information for Chapter 11 Committee of Unsecured Creditors, [Online], 1 August 2009, Available from www.bernsteinlaw.com

³⁴ Report of the Commission on the Bankruptcy Laws of the United States, H.R. Doc, No. 93-137, Part 2, 219 (1973). Cited in Richard F. Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy Code, Law Journal Seminars-Press, 1988

³⁵ 11 U.S.C. section 1102 (b) (1)

³⁶ Ibid.

หรือถามแบบสอบถามจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่สุดจำนวน 20 รายซึ่งเป็นผู้มีเจตนาและเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยลูกหนี้มีหน้าที่ในการให้รายชื่อเจ้าหนี้รายใหญ่ดังกล่าวแก่ The United State Trustee นอกจากรายชื่อที่ได้รับจากลูกหนี้แล้ว The United State Trustee อาจติดต่อกับเจ้าหนี้ไม่มีประกันเพื่อให้ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับหนี้และสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้มีต่อลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการนั้นเพื่อเป็นข้อมูลในการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ ทั้งนี้ มีเจ้าหนี้บางประเภทที่ The United State Trustee ไม่อาจตั้งบุคคลมาทำหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ ได้แก่ เจ้าหนี้ที่ยื่นคำร้องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องมีประกัน เจ้าหนี้มีหลักประกันคุ้มครองหนี้ เจ้าหนี้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการให้บริการด้านการเงินแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้ที่เป็นลูกจ้างของลูกหนี้ เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลภายในหรือผู้รู้ข้อมูลภายในของลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้ถือหุ้นมีประกันของเจ้าหนี้เป็นจำนวนมาก หรือ เจ้าหนี้ซึ่งสิทธิเรียกร้องยังไม่แน่นอน ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ The United State Trustee เป็นผู้มิได้เลือกแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาแต่งตั้ง³⁷ สำหรับการคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านได้โดยอาศัย Bankruptcy Rule 2020 และภายใต้บทบัญญัติมาตรา 105 และมาตรา 1102 ซึ่งการคัดค้านนั้นควรที่จะยื่นคัดค้านทันทีหลังจากมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือระหว่างกระบวนการฟื้นฟูกิจการเมื่อทราบถึงเหตุแห่งการคัดค้านดังกล่าว³⁸

แม้ว่า Bankruptcy Rule 1007 (d) จะกำหนดว่าห้ามมิให้ลูกหนี้ระบุชื่อบุคคลภายในหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับลูกหนี้ไว้ในรายชื่อเจ้าหนี้รายใหญ่จำนวน 20 รายซึ่งลูกหนี้ต้องจัดทำเพื่อส่งให้ The United State Trustee ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้จากรายชื่อนั้น แต่ก็ถือได้ว่าบุคคลภายในของลูกหนี้มีสิทธิที่จะได้รับเลือกให้เป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้เนื่องจากกฎหมายล้มละลายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้อย่าง Bankruptcy Rule อย่างไรก็ตาม บุคคลภายในของลูกหนี้ที่ยังทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของลูกหนี้ถือว่าเป็นผู้มีผลประโยชน์ขัดกันกับเจ้าหนี้ทั้งหลาย กฎหมายย่อมไม่อนุญาตให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้³⁹

³⁷ Lisa G. Beckerman. Creditors' Committee : Should You Serve?. [Online], 1 August 2009, Available from <http://web2.westlaw.com>

³⁸ Ibid.

³⁹ Richard F. Broude, *Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy Code*, P3-8

ถึงแม้ยังคงมีข้อถกเถียงกันว่าสหภาพหรือผู้แทนในการเจรจาต่อรองจะเป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้หรือไม่นั้น การตัดสินใจและคำตอบในเรื่องดังกล่าวก็จะย้อนกลับไปว่าองค์กรเหล่านั้นเป็นเจ้าหนี้ในตัวของมันเองตามมาตรา 101 (9) หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ในคดีฟื้นฟูกิจการคดีหนึ่งสหภาพแรงงานได้รับอนุญาตให้เป็นสมาชิกของคณะกรรมการเจ้าหนี้เพราะสหภาพแรงงานนั้นมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าจ้างที่ค้างชำระในนามของสมาชิกของสหภาพแรงงานได้โดยเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องแทนสมาชิกแต่ละราย⁴⁰ ยังมีอีกคดีหนึ่งซึ่งศาลเห็นว่าสหภาพแรงงานเป็นเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้องด้วยตัวเองในการเรียกร้องเงินค้ำจ่ายเข้ากองทุนเงินบำนาญจากลูกหนี้ที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ⁴¹ อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้ที่สิทธิเรียกร้องของตนยังคงเป็นที่ถกเถียงหรือมีกำหนดเวลาชำระหนี้ที่ไม่แน่นอนนั้นไม่อาจเข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้เพราะอาจกระทำการใดที่ทำให้เสียหายต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ที่ประกอบกิจการอย่างเดียวกันหรือเป็นคู่แข่งทางการค้ากับลูกหนี้ก็ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย นอกจากนี้ กรณีเกี่ยวกับเจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกันนั้น เจ้าหนี้มีประกันไม่อาจได้รับเลือกให้เป็นกรรมการเจ้าหนี้ในคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันได้เพราะมีความวิตกกังวลกันว่าสิทธิของเจ้าหนี้ทั้งสองกลุ่มอาจมีลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ขัดกันนั้น แต่ในคดีฟื้นฟูกิจการของ Walat Farms, Inc ศาลได้กำหนดให้เจ้าหนี้มีประกันบางส่วนสามารถได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าหนี้ในคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันได้ สำหรับทนายความนั้น หากมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ทนายความก็สามารถเป็นสมาชิกคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ ในคดีฟื้นฟูกิจการของ Featherworks Corp., ศาลอนุญาตให้บริษัทกฎหมายซึ่งเคยเป็นตัวแทนลูกหนี้ในการยื่นขอฟื้นฟูกิจการทำหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ไม่มีประกันได้ แต่ทั้งนี้ ศาลต้องคำนึงถึงเรื่องสิทธิพิเศษระหว่างทนายความกับลูกหนี้และหน้าที่ในการรักษาความลับด้วย⁴²

ศาลมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเพิกถอนหรือเปลี่ยนกรรมการเจ้าหนี้ตามที่มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลหากปรากฏว่ากรรมการเจ้าหนี้รายนั้นไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนให้แก่เจ้าหนี้ทุกฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องหลากหลายแตกต่างกันไป แนวคิดเกี่ยวกับการ

⁴⁰ In Re Altair Airline, Inc.,

⁴¹ In Re Schatz Federal Bearings Co., Inc.,

⁴² Richard F. Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy

ให้ศาลมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเจ้าหนี้และเพิ่มหรือลดขนาดคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้นั้น เนื่องจากกฎหมายต้องการให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้ถึงแม้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะได้รับแต่งตั้งจาก The United State Trustee แต่ถ้าหากมีการกล่าวหาว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสม ข้อกล่าวหาดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและตัดสินโดยศาลเท่านั้น สำหรับสาเหตุในการเปลี่ยนตัวกรรมการเจ้าหนี้ยังรวมถึง (1) ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์หรือขนาดของจำนวนหนี้และสิทธิเรียกร้องหากปรากฏว่าเจ้าหนี้ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ (2) กรณีที่กรรมการเจ้าหนี้เป็นบุคคลภายในหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับลูกหนี้ และ (3) กรณีกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย⁴³

3.1.3.3 หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้

บทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการมีอยู่ 3 ประการ⁴⁴ ได้แก่ (1) หน้าที่ในการเป็นตัวแทนรักษาประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลาย (2) หน้าที่ในการตรวจสอบกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และสอบถามลูกหนี้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับธุรกิจของลูกหนี้นำมาใช้ในการเจรจากำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการว่าเจ้าหนี้ไม่มีประกันจะได้รับการชำระหนี้เท่าไรและอย่างไร และ(3) ในฐานะที่เป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลาย คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงมีหน้าที่ในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหนี้ไม่มีประกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยให้ข้อมูลแก่เจ้าหนี้ไม่มีประกัน ขอและรับความคิดเห็นจากเจ้าหนี้เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการตลอดระยะเวลาฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งบทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการเจ้าหนี้ทั้ง 3 ประการนี้ มาจากกรอบแนวคิดของการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาและได้รับการยอมรับนำไปปฏิบัติโดยสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายและในคำพิพากษาคดีต่าง ๆ

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Peter W. Ito, The Role of A Chapter 11 Unsecured Creditors' Committee

And Eligibility To Serve Thereon [Online], 20 June 2009, Available from <http://web2.westlaw.com>

หน้าที่สำคัญประการแรกในการเป็นตัวแทนรักษาประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ ไม่มีประกันทั้งหลายนั้น แม้ในประมวลกฎหมายล้มละลายเองจะไม่มีบทบัญญัติชัดเจนว่า คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลาย แต่สามารถพบเห็นแนวคิดดังกล่าว ได้จากการที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการเจ้าหนี้ได้หากเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อให้เจ้าหนี้ไม่มีประกันได้มีตัวแทนดูแลรักษาประโยชน์อย่างเพียงพอ⁴⁵ นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจอนุญาตให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายที่คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทน⁴⁶ นอกจากนี้ในรายงานบันทึกการร่างกฎหมายของสภาองเกรสในปี 1978 ยังได้มีการบันทึกหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่า “คณะกรรมการเจ้าหนี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้การเจรจาทำความเข้าใจกับลูกหนี้เป็นไปอย่างมีระบบมากกว่าที่จะให้เจ้าหนี้ทั้งหลายต่างคนต่างเจรจาเอง คณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นตัวแทนและเป็นปากเสียงให้แก่เจ้าหนี้ประเภทเดียวกับตน ฉะนั้น เจ้าหนี้แต่ละคนจึงมั่นใจได้ว่า ส่วนได้เสียของเขาจะได้รับการดูแลอย่างเพียงพอแม้เขาจะไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการด้วยตัวเองก็ตาม” นอกจากนี้แนวคิดการเป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายจะปรากฏอยู่ในกฎหมายและบันทึกการร่างกฎหมายแล้ว ศาลในหลายคดีก็ได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลาย เช่นในคดี *In re AFK Foods Inc.* ศาลได้กล่าวไว้ว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้แก่การเป็นยามรักษา (watchdog) ในนามของเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ซึ่งตนเป็นตัวแทนให้ และในคดี *In re Daig Corp.* ที่ศาลปฏิเสธคำร้องของลูกหนี้ที่ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความขัดแย้งกับลูกหนี้โดยให้เหตุผลว่า เจ้าหนี้ที่ทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้มีความเหมาะสมดีอยู่แล้วเพราะแนวคิดพื้นฐานของคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายใต้กฎหมายล้มละลาย คือ คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ได้เป็นผู้ที่พูดคุยกับลูกหนี้ในฐานะเจ้าหนี้ทั่วไปเท่านั้น แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นตัวแทนดูแลประโยชน์และเรื่องต่างๆ เพื่อเจ้าหนี้ทั้งหลายที่เขาเป็นตัวแทน ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้ว ความคิดแรกที่เกิดขึ้นคือคณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่เป็นตัวแทนให้แก่เจ้าหนี้ไม่มีประกันทั้งหลายที่มีสิทธิเรียกร้องประเภทเดียวกับของตน ซึ่งหน้าที่นี้ค่อนข้างที่จะครอบคลุมเห็นภาพชัดเจนในระดับหนึ่งว่าการกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องทำเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายเหล่านั้น แต่เนื่องจากการฟื้นฟูกิจการนั้นมี

⁴⁵ 11 U.S.C. section 1102 (a) (4)

⁴⁶ 11 U.S.C. section 1103(c) (5)

ขั้นตอนกระบวนการที่เฉพาะเจาะจง กฎหมายจึงได้บัญญัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนด้วย

หน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ปรากฏในกฎหมายฟื้นฟูกิจการโดยการบัญญัติขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ ได้แก่ หน้าที่ในการตรวจสอบกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ สอบถามลูกหนี้เกี่ยวกับธุรกิจของลูกหนี้และการเจรจากำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการ โดยมาตรา 1103 ได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้⁴⁷ ในมาตรา 1103(a) กำหนดว่าเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล คณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิที่จะจ้างมืออาชีพ รวมถึงทนายความ นักบัญชี และตัวแทนอื่น ๆ มาทำหน้าที่ที่ปรึกษาให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ ทนายความหรือนักบัญชีที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จ้างมาเป็นที่ปรึกษานั้นจะต้องไม่ทำหน้าที่หรือมีฐานะเป็นผู้แทนของบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีผลประโยชน์ตรงกันข้ามกับการฟื้นฟูกิจการในคดีนั้น⁴⁸ การตรวจสอบในเบื้องต้นก็เพื่อให้แน่ใจว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินพอที่จะดำเนินการฟื้นฟูกิจการต่อไปและจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 1103(c) ได้จำแนกหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ ดังนี้⁴⁹

- 1) ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปรึกษาทนายหรือลูกหนี้ผู้ได้สิทธิบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการกิจการของลูกหนี้ในคดีนั้น
- 2) ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ตรวจสอบการกระทำ ความประพฤติ ทรัพย์สิน ความรับผิดชอบ และเงื่อนไขทางการเงินของลูกหนี้ การดำเนินกิจการของลูกหนี้ และความต้องการในการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ต่อไป และตรวจสอบสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีหรือการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการ
- 3) ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีส่วนร่วมในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการ แจ้งให้เจ้าหนี้อื่นทราบการตัดสินใจของคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารแผน และจัดทำและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อยอมรับหรือคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการ
- 4) ร้องขอให้มีการแต่งตั้งทนายหรือผู้ตรวจสอบตามมาตรา 1104 ในกรณีที่ไม่เคยมีการแต่งตั้งทนายหรือผู้ตรวจสอบตาม Chapter นี้มาก่อน

⁴⁷ 11 U.S.C. section 1103

⁴⁸ 11 U.S.C. section 1103(b)

⁴⁹ 11 U.S.C. section 1103(c)

5) กระทำการใด ๆ อันเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของเจ้าหนี้ซึ่งตนเป็นตัวแทน

เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการคดีเป็นไปโดยเรียบร้อย คณะกรรมการเจ้าหนี้ควรได้รับข้อมูลจากทรัสต์หรือลูกหนี้ผู้ได้สิทธิบริหารจัดการเกี่ยวกับรายละเอียดทางการเงิน การบริหารจัดการกิจการของลูกหนี้ เป็นต้น โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถร้องขอให้ทรัสต์หรือลูกหนี้ผู้ได้สิทธิบริหารจัดการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงควรมีการติดต่อสื่อสารที่ดีกับผู้ที่จะให้ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น⁵⁰ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการเจ้าหนี้จะตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการเจรจาปรึกษากับทรัสต์หรือลูกหนี้ผู้ได้สิทธิบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อให้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมักมีการตั้งอนุกรรมการเมื่อมีประเด็นที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งไม่ใช่หน้าที่ตามปกติของคณะกรรมการเจ้าหนี้ การตั้งอนุกรรมการยังช่วยให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสามารถอนุญาตให้เจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มามีบทบาทในเรื่องดังกล่าวได้

การตรวจสอบการดำเนินงานโดยคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั่นถือเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ลูกหนี้ได้รับสิทธิให้บริหารจัดการกิจการของตนเองต่อไปโดยไม่มี การตั้งทรัสต์หรือผู้ตรวจสอบในการฟื้นฟูกิจการในมาตรา 1103 ยังให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีอำนาจร้องขอให้มีการแต่งตั้งทรัสต์หรือผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นหนึ่งในบทบาทสำคัญที่จะทำให้ คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างสมบูรณ์ เมื่อคณะกรรมการเจ้าหนี้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการและการบริหารจัดการกิจการของลูกหนี้ คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจได้ข้อมูลหรือรายละเอียดที่สนับสนุนการขอให้ศาลแต่งตั้งทรัสต์หรือผู้ตรวจสอบ หรือสนับสนุนคำขอของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคนอื่น แต่ทั้งนี้ขอบเขตของการตรวจสอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็มีการจำกัดไว้เช่นกันโดยเจ้าหนี้ไม่มีอำนาจตรวจสอบกิจการของลูกหนี้ได้ถึงขนาดที่จะเป็นการตรวจสอบเพื่อฟ้องคดีแทนลูกหนี้ เว้นเสียแต่ว่าการฟ้องคดีในนามของลูกหนี้นั้นได้รับอนุญาตจากศาลหรือได้รับความยินยอมจากลูกหนี้เสียก่อน⁵¹ สำหรับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจในการค้า (day-to-day operations) ของ

⁵⁰ Richard F. Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy Code, P3-13

⁵¹ In re Commodore Int'l Ltd.

ลูกหนี้ยังคงเป็นเรื่องการจัดการของลูกหนี้อย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้เจ้าหนี้อาจให้คำปรึกษาแก่ลูกหนี้ในการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการได้⁵² การตรวจสอบการจัดการและการให้คำปรึกษาในการดำเนินกิจการในระหว่างฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้นั้นอาจทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้พบว่าลูกหนี้เป็นผู้ไม่มีความสามารถในการดำเนินกิจการหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินกิจการต่อไป หากเกิดกรณีเช่นนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการแต่งตั้งทรัสต์ดีหรือผู้ตรวจสอบเข้ามาดำเนินกิจการแทนลูกหนี้ได้⁵³ แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้ก็ไม่อาจเข้าเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของลูกหนี้ได้โดยตรง

หน้าที่หลักประการสำคัญอีกอย่างของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ได้แก่ การเจรจากับลูกหนี้ในนามของเจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งคณะกรรมการเจ้าหนี้จะทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางในการเจรจาระหว่างเจ้าหนี้ทั้งหลายกับลูกหนี้เพื่อกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการโดยคณะกรรมการเจ้าหนี้จะแจ้งผลการเจรจาให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายทราบและแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายว่าตนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อแผนฟื้นฟูกิจการนั้น ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีส่วนอย่างมากต่อการตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับแผนของเจ้าหนี้ทั้งหลายเนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ดีที่สุด

คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายจึงมีหน้าที่ในฐานะผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ (Fiduciary) ซึ่งแนวคิดของหน้าที่นี้ คือ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่อง fiduciary ไม่อาจนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้อย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็เป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกันที่มีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้อยู่ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเจ้าหนี้ซึ่งรวมถึงตัวกรรมการแต่ละคนด้วย แต่ในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจมีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเฉพาะเจาะจงกรรมการคนใดคนหนึ่ง ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้นกรรมการเจ้าหนี้ที่รู้ว่าตัวเองมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องที่จะพิจารณาต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบและไม่เข้าร่วมในการประชุมและลงมติในเรื่องดังกล่าว แต่ถ้าหากไม่ใช่

⁵² H. Jason Gold, Valerie P. Morrison and Alexander M. Laughlin, The Creditor Committee in Chapter 11 [Online], 20 June 2009, Available from www.wileyrein.com

⁵³ 11 U.S.C. section 1104

เรื่องการลงมติในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้กรรมการเจ้าหนี้ปกป้องผลประโยชน์ของตัวเองในฐานะเจ้าหนี้คนหนึ่ง

ถึงแม้จะมีคณะกรรมการเจ้าหนี้แต่ก็ไม่ควรมองข้ามอันตรายที่อาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้เพราะหลักการเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายยังกำหนดไว้ไม่แน่ชัด ซึ่งศาลในคดีล้มละลายปฏิเสธข้อเสนอก่อนที่ว่าการคณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิคุ้มกันให้ไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเด็ดขาด แต่ถือว่าหากคณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อหรือเจตนาทุจริตประพฤตมิชอบ คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องรับผิดในการกระทำของตนและอาจถูกฟ้องเป็นคดีแพ่งและหรือคดีอาญาได้ ศาลได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบขั้นต่ำในเรื่องการตัดสินใจที่จะต้องทำด้วยความซื่อสัตย์ตามระดับที่จะสามารถเป็นไปได้ และต้องกระทำอย่างระมัดระวังและถูกต้องตามหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตาม การที่จะสนับสนุนให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่นั้นควรกำหนดความรับผิดในหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ให้เหมาะสมตามสมควร ไม่ควรที่จะกำหนดความรับผิดขั้นสูงจนทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการใด ๆ⁵⁴ นอกจากนี้ความรับผิดต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ตนเป็นผู้แทนแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้ยังอาจมีหน้าที่หรือความรับผิดต่อลูกหนี้ด้วยโดยในปัจจุบันคดีฟื้นฟูกิจการหลายคดีมีการกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องลงนามในสัญญารักษาลับของลูกหนี้ก่อนจึงจะสามารถตรวจสอบหรือเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ได้

3.1.3.4 การชดเชยค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้

การตัดสินใจของเจ้าหนี้ในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าหนี้เพื่อเป็นผู้แทนให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายนั้นส่วนหนึ่งอาจขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ที่กรรมการเจ้าหนี้จะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการจัดการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการเจ้าหนี้ให้สำเร็จลุล่วง เดิมทีมาตรา 503(b)(3)(d) ซึ่งเป็นบทบัญญัติ

⁵⁴ Richard F. Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of The Bankruptcy Code, P3-16

เกี่ยวกับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั้นไม่มีการพูดถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 11 ซึ่งใน ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดการพิจารณาอนุมัติชดใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของเจ้าหนี้ ทรัพย์สินตามสัญญา ผู้ถือตราสารทุน หรือกรรมการผู้แทนของผู้ถือตราสารทุนแต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 1102 จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเกิดปัญหาเป็นประเด็นที่ประจักษ์ต่อศาลคือมาตรา 503(b)(3)(d) มีความเป็นกลางเกี่ยวกับการชดใช้ค่าใช้จ่ายแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วหรือบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งศาลในคดีฟื้นฟูกิจการต่างยอมรับตรงกันว่าความล้มเหลวในการชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นอุปสรรคขัดขวางและบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1994 จึงมีการแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยยื่นคำขอต่อศาล⁵⁵ พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเดินทาง ค่าธรรมเนียมส่งจดหมาย ค่าถ่ายเอกสาร ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

3.2 บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายอังกฤษ

3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ

กฎหมายล้มละลายได้เผยแพร่เข้ามาในประเทศอังกฤษตั้งแต่ ค.ศ. 1542 สมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 ก็ได้มีการใช้กฎหมายล้มละลายเป็นครั้งแรก ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกระทำอันเป็นบุคคลล้มละลาย “Act Against Such Persons As Do Make Bankruptcy” ต่อมาแนวความคิดก็เข้าสู่กฎหมายล้มละลายยุคที่สองซึ่งเน้นแนวความคิดที่ จะต้องการให้ลูกหนี้ได้ปลดเปลื้องหนี้สินของลูกหนี้ โดยกฎหมายล้มละลายฉบับที่สามของอังกฤษ ได้ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1705 โดยที่กฎหมายล้มละลายฉบับนี้ได้มีการบัญญัติให้มีการปลดหนี้ล้มละลายขึ้น (Discharge) โดยกำหนดนโยบายให้เป็นมาตรการเพื่อตอบแทนการให้ความร่วมมือของลูกหนี้ที่ยอมเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดยอมสละทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้เจ้าหนี้และปฏิบัติ

⁵⁵ 11 U.S.C. section 503(b)(3)(f).

ตามกฎหมายล้มละลายกำหนด ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการฟื้นฟูกิจการเข้ามาด้วยโดยกฎหมายล้มละลายของอังกฤษในขณะนี้คือ Insolvency Act 1986

กฎหมายล้มละลายของอังกฤษในช่วงแรก คือ กฎหมายว่าด้วยการกระทำอันเป็นบุคคลล้มละลาย “Act Against Such Persons As Do Make Bankruptcy” นั้น เป็นกฎหมายล้มละลายที่บังคับใช้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นพ่อค้าและเป็นการฟ้องคดีโดยไม่สมัครใจเพียงอย่างเดียว หากลูกหนี้รายใดที่เป็นพ่อค้ามีพฤติกรรมตามที่กฎหมายกำหนดบรรดาเจ้าหนี้ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อ Lord Chancellor เพื่อตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจรวบรวมทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้เพื่อขายนำเงินมาชำระคืนหนี้แก่เจ้าหนี้ตามจำนวนหนี้ของแต่ละราย การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษเป็นช่วงกฎหมายล้มละลายในยุคที่สอง เนื่องจากเห็นว่าแนวความคิดเดิมนั้นทำให้บุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่สามารถที่จะกลับมาประกอบอาชีพใด ๆ ได้อีกอันเป็นการสูญเสียทรัพยากรบุคคล ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นพ่อค้าซึ่งทำกิจการค้าขายมีความสามารถในการประกอบอาชีพค้าขายโดยเฉพาะ หากการกำจัดบุคคลเหล่านี้ออกจากสังคมจะทำให้ผลประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจการค้าได้รับความกระทบกระเทือนเสียหาย จึงได้มีการบัญญัติให้มีการปลดหนี้ล้มละลายขึ้น

ตามหลัก Insolvency Law นั้น มีแนวคิดที่จะต้องการให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับการชำระหนี้ และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันโดยยึดถือแนวความคิดในเรื่อง “ความเท่าเทียมกันในบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย” (Equality among Creditors) หรือในบางครั้งจะเห็นได้ในหลักการของ “Perest condicio creditorum”⁵⁶ ต่อมาในปี ค.ศ. 1982 Cock Committee ได้เสนอรายงานต่อรัฐสภาเพื่อปรับปรุงกฎหมายล้มละลายในส่วนที่ว่าด้วยการรอดพ้นจากการล้มละลาย โดยเห็นว่าหากลูกหนี้ไม่ล้มละลายอาจเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ เจ้าหนี้ คนงานในบริษัท ธุรกิจ

⁵⁶ คณะผู้วิจัยฝ่ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะผู้วิจัยฝ่ายศาลล้มละลายกลาง, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทของกฎหมายล้มละลายและศาลล้มละลายต่อระบบเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อทตยา มิเลนเนียม จำกัด, 2545), หน้า 28.

และสังคมมากกว่า จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ทั้งหลายได้เจรจากันเพื่อให้เจ้าหนี้ได้เข้าจัดการทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้เรียกว่า กระบวนการ Administration Order ภายใต้ Insolvency Law โดยไม่ให้เจ้าหนี้รายหนึ่งรายใดใช้สิทธิบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ในช่วงระยะเวลาการเจรจานั้นและให้หมดเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในที่ประชุมเจ้าหนี้ผู้กพันเจ้าหนี้ทุกคน⁵⁷ กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษในปัจจุบันจึงมีแนวทางที่เปิดโอกาสให้ลูกหนี้สามารถระงับหนี้สินของตนได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย 2 ลักษณะ คือ การฟื้นฟูกิจการภายใต้คำสั่งศาล (Administration Order) และการจัดการทรัพย์สินโดยสมัครใจ (Voluntary Agreement) ซึ่งกระบวนการ Administration Order มุ่งหมายให้ใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเรื่องหนี้สินระหว่างลูกหนี้และบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินให้มีโอกาสหรือช่วงเวลาที่ฟื้นฟูหรือปรับโครงสร้างของกิจการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้สิทธิเรียกร้องของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือการขายทรัพย์สินของบริษัทในลักษณะการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการ (liquidation) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวมประกอบด้วย เพราะหากสามารถลดภาระหนี้สินของลูกหนี้ ลดจำนวนลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ให้น้อยลง และเปิดโอกาสให้ลูกหนี้อีกมีทางเลือกอื่นนอกจากการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายย่อมส่งผลดีต่อลูกหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มากกว่า ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สร้างขึ้นเพิ่มเติมจากวิธีการฟื้นฟูกิจการที่มีมาแต่เดิมในเรื่องการขอขยายระยะเวลาในการชำระหนี้ (moratorium) และการขอประนอมหนี้ (composition) โดยการเปิดโอกาสให้บรรดาเจ้าหนี้ได้เข้ามาจัดการกิจการของบริษัทลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งปวง หากการจัดการเป็นผลสำเร็จลูกหนี้จะได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการโดยไม่ต้องล้มละลาย⁵⁸

แนวการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้คำสั่งศาลในการจัดการทรัพย์สินที่เรียกว่า Administrative Order ซึ่งเป็นกระบวนการตาม

⁵⁷ สหณ รัตน์ไพจิตร, “การฟื้นฟูกิจการของบริษัทลูกหนี้โดยการขอ Administration Order ตามกฎหมายอังกฤษ,” ใน *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์*, หน้า 117.

⁵⁸ ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศักยภาพหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน,” หน้า 89-90

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ คือ Insolvency Act 1986 โดยการยื่นคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการนี้สามารถกระทำได้โดยบริษัทลูกหนี้ กรรมการบริษัท หรือเจ้าหนี้⁵⁹ โดยอาจเป็นการยื่นคำขอร่วมกันหรือแยกกันระหว่างบุคคลดังกล่าว โดยในการยื่นคำขอนั้น ผู้ยื่นจะต้องแสดงในคำขอให้ศาลเห็นว่าบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ได้หรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถชำระหนี้ได้ และเหตุที่ทำให้มีความเชื่อเช่นนั้นนอกจากนั้น ยังต้องแสดงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของบริษัท หลักประกันของเจ้าหนี้ รวมถึงรายละเอียดว่ามีหลักประกันใดหรือไม่ที่ให้สิทธิเจ้าหนี้ตั้ง เข้าคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้ที่มีประกันเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้นอกจากคำขอแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจจัดให้มีการทำรายงานประกอบคำขอโดยบุคคลภายนอกเพื่อสนับสนุนคำขอของตนว่าบริษัทลูกหนี้เหมาะสมที่จะเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการบริษัท โดยจะต้องแสดงถึงภาพรวมของสินทรัพย์ หนี้สิน ความคล่องตัวทางการเงิน และประมาณการณัผลกำไรและผลขาดทุน รวมถึงความเป็นไปได้ในการหารายได้เข้าบริษัทในช่วงบริหารจัดการบริษัท และภายหลังจากยื่นคำขอแล้ว ผู้ร้องขอไม่อาจถอนคำร้องได้เว้นแต่ศาลจะอนุญาต⁶⁰ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้อาศัยการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการบีบบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้รายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ⁶¹ เมื่อได้รับคำขอแล้ว ศาลจะต้องพิจารณาว่าบริษัทลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้หรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยในการใช้ดุลยพินิจของศาลในการพิจารณาถึงแนวโน้มในการไม่สามารถชำระหนี้ได้ในอนาคตของลูกหนี้นั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเท่าใดนัก นอกจากนั้น ศาลจะต้องพิจารณาว่า การสั่งให้บริษัทเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการบริษัทนั้นจะมีแนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งคือ การบริหารจัดการบริษัทจะทำให้บริษัทสามารถดำรงกิจการต่อไปได้ หรือจะได้มีการเข้าจัดทำข้อตกลงในการชำระหนี้ตามกฎหมายล้มละลายเป็นที่สำเร็จ หรือเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติตามข้อตกลงชำระหนี้โดยความสมัครใจตามกฎหมายบริษัท (Company Voluntary Arrangement) หรือปรากฏว่าการบริหารจัดการบริษัทจะเป็นประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้มากกว่าการเข้าสู่กระบวนการเลิกกิจการในการพิจารณาถึงแนวโน้มว่าการบริหารจัดการบริษัทจะทำให้วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวเป็นผลสำเร็จหรือไม่นั้น มีแนวคำพิพากษาของศาลเป็น

⁵⁹ Insolvency Act 1986, section 9(1)

⁶⁰ Insolvency Act 1986, section 9(2) (b)

⁶¹ ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศักยภาพหนี้ที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน”, หน้า 92

สองแนวทางด้วยกันโดยแนวทางแรกมองว่าจะต้องมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จมากกว่าร้อยละห้าสิบ (more likely than not) และแนวทางที่สองมองว่าไม่จำเป็นต้องมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จมากกว่าร้อยละห้าสิบ เพียงแต่ต้องปรากฏว่ามีความเป็นไปได้ (real prospect) ว่าวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งข้างต้นจะสำเร็จได้แม้โอกาสอาจจะไม่ถึงร้อยละห้าสิบก็ตามซึ่งมีแนวโน้มว่าแนวทางที่สองนี้เป็นแนวทางที่นำมาใช้มากกว่า⁶² ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการในประการสำคัญนั้นลูกหนี้จะต้องเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) โดยมีหลักเกณฑ์พิจารณา 2 ประการ คือ⁶³

(1) พิจารณาถึงการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ที่พึงปวงได้เมื่อหนี้สินถึงกำหนดชำระแล้ว

(2) พิจารณามูลค่าของทรัพย์สินของลูกหนี้ว่าน้อยกว่าหนี้สินของลูกหนี้หรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบของลูกหนี้ที่มีจำนวนไม่แน่นอนและในภายหน้าประกอบด้วย

ตราใบไต่ศาลยังไม่มีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการ Administrative Order ผู้บริหารของลูกหนี้ยังคงมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินอยู่เช่นเดิม แต่ศาลอาจมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้⁶⁴ ต่อเมื่อศาลมีคำสั่ง Administrative Order แล้วบุคคลใดจะร้องขอหรือมีมติให้ลูกหนี้ล้มละลายหาได้ไม่ และเนื่องจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษมีแนวคิดให้ความสำคัญแก่ลูกหนี้ในฐานะเป็นรองเนื่องจากเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงไม่ควรมีบทบาทในการมีอำนาจควบคุมทรัพย์สินและกิจการของตนเองภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการ การแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ควรที่จะให้มีการจัดการทรัพย์สินและกิจการและการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการโดยบุคคลภายนอกเป็นหลักโดยคำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าหนี้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีการ

⁶² รศ. สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง ระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศไทย เสนอต่อสถาบันกฎหมายพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [ออนไลน์], 19 กันยายน 2552, แหล่งที่มา www.lawreform.go.th

⁶³ ปกรณ์ คุณสาระ, “อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 46

⁶⁴ Insolvency Act 1986, section 9(3)

ตั้ง Administrator เข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ (proposal) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้และช่วยเหลือให้กิจการของลูกหนี้ฟื้นตัว⁶⁵ ดังนั้น กระบวนการฟื้นฟูกิจการในรูปแบบ Administrative Order จึงเป็นเครื่องมือที่ให้เจ้าหนี้สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแยกผู้บริหารของลูกหนี้ออกจากตัวบริษัทลูกหนี้และให้มีการแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่ลูกหนี้และเจ้าหนี้ทั้งหลาย

3.2.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ

บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายอังกฤษนั้นมีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมการทำงานของ Administrator⁶⁶ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเจ้าหนี้ตาม Insolvency Law ของอังกฤษจะไม่มีบทบาทในเชิงรุกอย่างคณะกรรมการเจ้าหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากคณะกรรมการเจ้าหนี้จะได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาภายหลังจากที่ประชุมเจ้าหนี้มีการอนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายอังกฤษจึงเน้นไปทางตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแก่การกระทำของ Administrator และดูแลผลประโยชน์ของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายเท่านั้น จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการแต่แรก เช่น ไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ เป็นต้น

การตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งภายหลังจากมีการเห็นชอบและอนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการแล้วเพื่อให้เจ้าหนี้ได้เข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ และให้ความยินยอมที่มากที่สุดของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมาก การมีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างใกล้ชิดและกระตือรือร้น และการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ Administrator ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างทันท่วงทีนั้นเป็นสิ่งที่ Cork Committee ได้

⁶⁵ ฉัทชนัน ศิริเจริญ, “หนี้ที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหน้าที่ผู้ทำแผนก่อนขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน”, หน้า 94

⁶⁶ Ian F. Fletcher, *The Law of Insolvency* (U.K. : Sweet & Maxwell 1990). P. 169.

เล็งเห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญในการบริหารฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้เป็นผลสำเร็จ ถึงแม้ว่าบันทึกการร่าง Insolvency Act ของ Cork Committee จะขาดการอธิบายแนวคิดที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์สูงสุดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่ section 26 ก็เป็นข้อกำหนดให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้จัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นตัวแทนในการติดต่อกับ Administrator และเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เองรวมถึงบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับรู้รับทราบข้อมูลการทำงานและความก้าวหน้ารวมถึงความน่าจะเป็นและเจตนาในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

3.2.3 การกำหนดให้มีผู้แทนเจ้าหนี้เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ ได้แก่ Insolvency Act 1986 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางกรอบเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการไว้ ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ (Administration Order) ตาม Insolvency Act 1986 นั้น มีบัญญัติอยู่ในมาตรา 26 เพียงมาตราเดียว แต่ Insolvency Act 1986 ได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายรองเพื่อบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดและขั้นตอนกระบวนการพิจารณาล้มละลายและฟื้นฟูกิจการไว้ ดังนั้น ในปีเดียวกันจึงได้มีการตรา Insolvency Rules 1986 ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 411 และมาตรา 412 แห่ง Insolvency Act 1986 โดยที่ Insolvency Rules 1986 นี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ในส่วนที่ 2 บทที่ 7 ว่าด้วยคณะกรรมการเจ้าหนี้ ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ และบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษไว้ อย่างครอบคลุมเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการช่วยเหลือและตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามแผนฟื้นฟูกิจการ

การศึกษาบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษจึงเริ่มที่การพิจารณาที่มาของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามมาตรา 26 แห่ง Insolvency Act 1986 และศึกษาถึงรายละเอียดการดำเนินกระบวนการพิจารณาล้มละลายเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ใน Insolvency Rules 1986 เป็นลำดับไป

3.2.3.1 การเลือกกรรมการเจ้าหนี้

คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษนั้น ไม่ได้มีขึ้นแต่เริ่มเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ Section 26(1) กำหนดว่าภายหลังจากที่ประชุมเจ้าหนี้ตาม Section 23* ได้อนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ไม่ว่าจะมีการแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการนั้นหรือไม่ก็ตาม หากที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นสมควรอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายได้ ซึ่งหากที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นควรให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว รายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นไปตาม Insolvency Rules 1986 โดยเริ่มจากข้อกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจมีจำนวนตั้งแต่สามถึงห้าคน ได้รับเลือกโดยที่ประชุมเจ้าหนี้ทั่วไปโดยคะแนนโหวตจากเจ้าหนี้ที่เข้าประชุมหรือมอบหมายให้ตัวแทนมาร่วมประชุมแทน โดยเจ้าหนี้แต่ละรายจะมีคะแนนโหวตตามจำนวนหนี้ที่ตนมีอยู่ ณ วันที่มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้แต่ละคนอาจเสนอตัวเองเป็นกรรมการเจ้าหนี้ก็ได้และสามารถลงคะแนนโหวตให้ตัวเองได้รับเลือกได้ด้วย⁶⁷ ซึ่งจะได้กล่าวถึงคุณสมบัติของเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งกรรมการเจ้าหนี้ในหัวข้อต่อไป

เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ทำการเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้แล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ โดยต้องดำเนินการให้ Administrator ซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมเจ้าหนี้ ออกใบรับรองสถานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ ได้แก่ Form 2.26B เพื่อรับรองการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้น ในกรณีที่ประธานในที่ประชุมเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ Administrator ประธานที่ประชุมเจ้าหนี้จะต้องแจ้งมติที่ประชุมเจ้าหนี้ซึ่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไปยัง Administrator เพื่อให้ออกใบรับรองให้โดยแจ้งชื่อและที่อยู่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้แต่ละรายให้

* Administrator จะต้องเรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการเพื่อให้เจ้าหนี้ทั้งหลายมาประชุมกันเพื่อมีมติว่าจะเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการที่ Administrator จัดทำขึ้นหรือไม่ ซึ่งในการประชุมพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการนั้น หากที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นชอบกับแผน และหากที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นเป็นการสมควรก็จะให้มีการเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาคณะหนึ่ง

⁶⁷ A Guide for Creditor [Online], 22 June 2009, Available from www.insolvency.gov.uk

ทราบ ซึ่ง Administrator จะออกใบรับรอง Form 2.26B ให้ต่อเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ได้เลือกผู้จะมา เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้อย่างน้อย 3 คนขึ้นไป โดยเจ้าหนี้ผู้ถูกเสนอชื่อให้เป็นคณะกรรมการ เจ้าหนี้เหล่านั้นจะต้องยอมรับตกลงที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย โดยหลังจากออก ใบรับรองแล้ว Administrator จะเป็นผู้นำรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ที่ได้รับเลือกให้เป็น คณะกรรมการเจ้าหนี้แจ้งต่อนายทะเบียนบริษัททราบ กรณีที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงตัว สมาชิกในคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้นอาจทำได้โดยมติที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยจะต้องมีการส่งหนังสือ เรียกประชุมให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายทราบไม่น้อยกว่า 14 วัน โดยแจ้งในหนังสือว่าเป็นการประชุม เพื่อพิจารณาเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการเจ้าหนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกคณะกรรมการ เจ้าหนี้ Administrator ก็ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนบริษัทด้วย หากกรรมการเจ้าหนี้คนใดพ้นจาก ตำแหน่งอาจไม่ต้องหาผู้มาแทนกรรมการเจ้าหนี้คนนั้นก็ได้ถ้า Administrator และเสียงส่วนมาก ของกรรมการเจ้าหนี้ที่เหลืออยู่ตกลงไม่ต้องหากกรรมการเจ้าหนี้ใหม่และคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่หากต้องการสรรหากรรมการเจ้าหนี้คนใหม่ขึ้นมาแทน Administrator สามารถแต่งตั้งเจ้าหนี้คนใดที่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้ตาม insolvency Rules นี้ ขึ้นมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้แทนตำแหน่งที่ว่างลง หากเสียงส่วนมากของกรรมการเจ้าหนี้ที่ เหลืออยู่เห็นด้วยกับ Administrator และเจ้าหนี้ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นยินยอมที่จะเป็นกรรมการเจ้าหนี้ หรืออีกทางหนึ่งคือให้ที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นผู้คัดเลือกเจ้าหนี้ที่ยินยอมมาดำรงตำแหน่งแทน กรรมการเจ้าหนี้ที่ว่างลง

คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจลาออกจากตำแหน่งในเวลาใดก็ได้โดยการแจ้ง ให้ Administrator ทราบเป็นหนังสือ⁶⁸ และให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่เหลือเลือกกรรมการเจ้าหนี้ คนใหม่มาดำเนินงานแทนคนที่ลาออกต่อไป แต่หากยังมีสมาชิกเหลือตั้งแต่สามคนขึ้นไป คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่เหลืออาจปฏิบัติงานต่อไปได้โดยไม่ต้องเลือกสมาชิกใหม่ก็ได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดการสิ้นสุดสภาพของการเป็นกรรมการเจ้าหนี้ไว้ด้วยโดยให้ความเป็นสมาชิกภาพ ของกรรมการเจ้าหนี้สิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติหากกรรมการเจ้าหนี้คนใดกลายเป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่มาประชุมต่อเนื่องกัน 3 ครั้งโดยไม่ส่งตัวแทนมาร่วมประชุม เว้นแต่ในการประชุมครั้งที่สาม จะมีมติให้กรรมการเจ้าหนี้คนนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือสิ้นสุดสถานะความเป็นเจ้าหนี้และ ระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นเจ้าหนี้ได้ผ่านพ้นไป อย่างไรก็ตาม หากเหตุที่ทำให้

⁶⁸ I.R. 2.56.

กรรมการเจ้าหนี้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากล้มละลาย ทรัพย์สินในคดีล้มละลายของกรรมการเจ้าหนี้คนนั้นสามารถมาทำหน้าที่กรรมการเจ้าหนี้ในคดีนี้แทนเจ้าหนี้ที่ล้มละลายได้⁶⁹

แม้ใน Insolvency Act 1986 ส่วน Administration จะมีบทบัญญัติถึงที่มาของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ แต่กฎหมายก็ไม่ได้บังคับว่าในการฟื้นฟูกิจการจะต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้เสมอไป โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้ทั้งหลายใช้ดุลยพินิจว่าในการฟื้นฟูกิจการแต่ละเรื่องสมควรและจำเป็นต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือไม่ หากเจ้าหนี้ในคดีนั้นเห็นควรมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็จะทำการคัดเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้จากเจ้าหนี้ทั้งหลายด้วยตนเอง

3.2.3.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการเจ้าหนี้

คณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกจากเจ้าหนี้หรือตัวแทนเจ้าหนี้ที่มาประชุมให้ความเห็นชอบแก่แผนฟื้นฟูกิจการซึ่งในการประชุม โดยการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการนี้ Administrator จะเป็นผู้ส่งหนังสือเชิญประชุมพร้อมทั้งสำเนาแผนฟื้นฟูกิจการให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายที่ทราบรายชื่อและที่อยู่ และจะต้องโฆษณาวัน เวลา และสถานที่ประชุมเจ้าหนี้ในหนังสือพิมพ์ด้วย ซึ่งการประชุมให้ความเห็นชอบแก่แผนฟื้นฟูกิจการนี้ที่ประชุมเจ้าหนี้จะมีทั้งเจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกันมาประชุมให้ความเห็นชอบร่วมกันโดยที่เจ้าหนี้แต่ละคนจะมีสิทธิในการโหวตตามที่กฎหมายกำหนด⁷⁰ ซึ่งกำหนดว่าเจ้าหนี้รายใดจะมีสิทธิโหวตต่อเมื่อได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของตนให้ Administrator ทราบก่อนเวลา 12.00 นาฬิกาของวันทำการก่อนวันนัดประชุมเจ้าหนี้โดยจะต้องแจ้งเกี่ยวกับหนี้ที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่ตน นอกจากนี้จะต้องเป็นเจ้าหนี้ที่ได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้อยู่จริงและหากเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ก็ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจแก่ Administrator ด้วย อย่างไรก็ตามหากเจ้าหนี้มีเหตุจำเป็นไม่อาจแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของตนให้ Administrator ทราบได้ก่อนเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น ประธานในที่ประชุมอาจอนุญาตให้เจ้าหนี้นั้นออกเสียงลงคะแนนโหวต

⁶⁹ I.R. 2.57.

⁷⁰ I.R. 2.38

เกี่ยวกับแผนฟื้นฟูกิจการได้ ในกรณีที่มีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องแล้วหากกรณีเป็นที่สงสัยประธานอาจเรียกให้เจ้าหนี้รายนั้นแสดงหลักฐานสนับสนุนได้ สำหรับการนับคะแนนเสียงนั้นให้นับตามจำนวนหนี้ที่เจ้าหนี้แต่ละคนมีอยู่ในวันที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการหักด้วยจำนวนหนี้ที่ได้รับชำระแล้ว แต่หากเจ้าหนี้รายใดมีสิทธิเรียกร้องที่ยังไม่สามารถกำหนดจำนวนได้แน่นอนเจ้าหนี้รายนั้นไม่มีสิทธิโหวต เว้นแต่ประธานจะตกลงกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำขึ้นมาและให้เจ้าหนี้รายนั้นมีสิทธิโหวตได้ตามที่ตกลงกัน สำหรับเจ้าหนี้มีประกันนั้นจะมีสิทธิโหวตได้เท่ากับจำนวนหนี้ที่เกินกว่าหลักประกัน⁷¹ หากเจ้าหนี้รายใดมีประกันเต็มตามจำนวนหนี้ เจ้าหนี้รายนั้นก็ไม่มีสิทธิโหวตให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแก่แผนฟื้นฟูกิจการ

เมื่อพิจารณาที่ประชุมเจ้าหนี้ในการให้ความเห็นแก่แผนฟื้นฟูกิจการแล้วจะเห็นว่าเป็นการประชุมร่วมกันของทั้งเจ้าหนี้ไม่มีประกันและเจ้าหนี้มีประกัน โดยเจ้าหนี้แต่ละประเภทจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงต่างกันตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้จากที่ประชุมเจ้าหนี้จึงอาจทำให้ได้สมาชิกทั้งที่เป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกันและเจ้าหนี้มีประกันมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ร่วมกันได้ โดยเจ้าหนี้ที่อาจได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องเป็นเจ้าหนี้ที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีสิทธิเรียกร้องเหนือลูกหนี้อยู่จริง และเป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการได้ ทั้งนี้เจ้าหนี้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าหนี้ที่จำนวนหนี้ของเขาไม่ถูกปฏิเสธไม่ให้ลงคะแนนยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการหรือเป็นหนี้ที่ห้ามมิให้ได้รับชำระ นอกจากนี้เจ้าหนี้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องไม่ใช่เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวนหนี้ด้วย⁷² เจ้าหนี้ที่เป็นนิติบุคคลก็สามารถเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้แต่ไม่สามารถกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับอนุญาตให้กระทำภายใต้ Insolvency Rules ข้อ 2.55⁷³

⁷¹ I.R. 2.40(1)

⁷² I.R. 2.50. (2) (a) (b)

⁷³ I.R. 2.50. (3)

3.2.3.3 หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้

หน้าที่หลักของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตาม Insolvency Act 1986 คือ การตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของ Administrator ว่าเป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการและถูกต้องตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีอำนาจบังคับหรืออำนาจโดยตรงในการจัดการใดๆ กับ Administrator หากแต่ขอบเขตของอำนาจของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นประกอบไปด้วยสิทธิที่จะเรียกให้ Administrator เข้าร่วมในการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ในเวลาที่สมเหตุสมผลโดยการส่งจดหมายบอกกล่าวล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และสิทธิในการเรียกให้ Administrator ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการลูกหนี้ตามความเหมาะสมและสมเหตุสมผล⁷⁴ ซึ่งในส่วนของรายละเอียดและกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้บัญญัติไว้ใน Insolvency Rules 1986 โดยเริ่มตั้งแต่กำหนดการปฏิบัติงานและการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ว่า⁷⁵ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามข้อกำหนดใด ๆ ของ Insolvency Act 1986 นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องช่วยเหลือ Administrator ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการร่วมกับ Administrator ในเรื่องใด ๆ ที่ได้ตกลงดำเนินการร่วมกันเป็นกรณีๆ ไป สำหรับการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้จัดขึ้นตามที่ Administrator เป็นผู้ตัดสินใจโดยให้ Administrator เรียกให้มีการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ในครั้งแรกภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมา สำหรับการประชุมอื่น ๆ ภายหลังจากการประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกแล้ว Administrator จะเรียกประชุมในกรณีต่อไปนี้

(1) กรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้ร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ Administrator จะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายใน 21 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ และ

(2) ตามวันที่กำหนดไว้ในกรณีที่ที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้มีมติไว้ก่อนแล้วว่าจะให้มีการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ในวันเวลาใด

โดยขั้นตอนการเรียกประชุมนั้น Administrator จะต้องส่งจดหมายเรียกประชุมไปยังกรรมการเจ้าหนี้แต่ละคนหรือผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้แต่ละคนก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ เว้นแต่กรรมการเจ้าหนี้คนใดแสดงเจตนายกเว้นไม่ต้องให้

⁷⁴ Insolvency Act 1986, section 26 (2)

⁷⁵ I.R. 2.52.

Administrator ส่งจดหมายเรียกประชุมให้แก่ตนซึ่งการแสดงเจตนาของเจ้าหนี้จะแสดงต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ในคราวนั้น ๆ หรือแสดงไว้ก่อนการประชุมเจ้าหนี้ก็ได้ กรณีที่ Administrator เห็นว่ากรรมการแต่ละรายอยู่ต่างถิ่นกันจะต้องส่งจดหมายเรียกประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ ประธานในที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้แก่ Administrator หรือบุคคลใดที่ Administrator เป็นผู้ตั้งขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ซึ่งบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งจาก Administrator ได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำเนินการล้มละลาย (insolvency practitioner) เกี่ยวกับบริษัท หรือเป็นลูกจ้างของ Administrator หรือบริษัทของ Administrator ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับเรื่องล้มละลาย สำหรับองค์ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีองค์ประชุมที่ครบและถูกต้องตามกฎหมายเมื่อกรรมการเจ้าหนี้ทุกคนได้รับหนังสือนัดประชุมและมีกรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 คน

การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ กรรมการเจ้าหนี้แต่ละรายอาจแต่งตั้งผู้แทนของตนให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามช่องทางที่กฎหมายให้อำนาจไว้⁷⁶ ซึ่ง Insolvency Rules 1986 ข้อ 2.55. ให้กรรมการเจ้าหนี้สามารถมอบอำนาจให้ผู้แทนกระทำการแทนตนในกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ โดยผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจที่แต่งตั้งตนเป็นผู้แทนให้กระทำการทั่วไปหรือเฉพาะกาล กรณีที่กรรมการเจ้าหนี้มอบอำนาจให้ผู้แทนมาร่วมประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนตนให้ถือว่าหนังสือที่ให้เข้าประชุมแทนเป็นหนังสือมอบอำนาจให้ผู้แทนกระทำการทั่วไปแทนตนในการประชุมครั้งนั้นด้วย ประธานที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจขอดูหนังสือมอบอำนาจจากผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้และอาจห้ามมิให้ผู้แทนนั้นเข้าร่วมประชุมได้หากเห็นว่าหนังสือมอบอำนาจนั้นมีข้อบกพร่องหรือข้อโต้แย้งอย่างใด ๆ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะอนุญาตให้กรรมการเจ้าหนี้สามารถแต่งตั้งผู้แทนมาปฏิบัติหน้าที่แทนตนได้ แต่กฎหมายก็กำหนดว่าบุคคลดังต่อไปนี้ไม่สามารถเป็นผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้ได้ ได้แก่ กรรมการเจ้าหนี้รายอื่น บุคคลซึ่งเป็นผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้รายอื่นก่อนแล้ว นิติบุคคล บุคคลที่ยังไม่ถูกปลดจากล้มละลาย กรรมการที่ถูกขับออก หรือบุคคลที่ถูกห้ามโดยคำสั่งล้มละลายหรือมีข้อผูกพันเกี่ยวกับการปลดหนี้ หากผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้รับรองเอกสารใด ๆ ในนามของกรรมการเจ้าหนี้จะต้องจดแจ้งไว้ด้วยว่าผู้แทนนั้นได้รับรองไว้โดยถูกต้องแล้ว

⁷⁶ I.R. 2.55.

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการช่วยเหลือ
 สันนิษฐานการทำงานของ Administrator และตรวจสอบการทำงานของ Administrator ในเรื่องต่าง
 ๆ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเจาะจง ดังนั้น การที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะดำเนินการใน
 เรื่องใดจึงต้องมีมติอนุมัติให้ดำเนินการได้เสียก่อน โดยในการลงมตินั้นกรรมการเจ้าหนี้แต่ละคน
 จะมีสิทธิลงคะแนนได้ 1 เสียง และมติจะผ่านต่อเมื่อเสียงส่วนมากของกรรมการเจ้าหนี้ลงคะแนน
 เห็นชอบให้มตินั้นผ่าน เมื่อมติผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วจะต้อง
 บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรลงชื่อรับรองโดยประธานในที่ประชุม โดยอาจบันทึกมตินั้นไว้ใน
 รายงานการประชุมหรือแยกไว้ต่างหากก็ได้ มติที่บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและประธานรับรอง
 แล้วจะต้องถูกเก็บไว้ในสำนวนกระบวนพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการนั้น⁷⁷ นอกจากการลงมติในที่
 ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้ว ในกรณีที่ Insolvency Rules นี้อนุญาต Administrator อาจขอ
 ความเห็นชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้ออกเสียงลงมติโดยไม่ต้องมีการประชุมคณะกรรมการ
 เจ้าหนี้ได้ด้วยโดย Administrator จะส่งสำเนามติที่เสนอไปยังกรรมการเจ้าหนี้ทุกคนเพื่อพิจารณา
 ในกรณีที่ Administrator ขอมติของคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยวิธีนี้ Administrator จะต้องส่งสำเนา
 มติที่ต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ให้ความเห็นชอบไปยังกรรมการเจ้าหนี้ทุกคนหรือผู้แทน
 กรรมการเจ้าหนี้และให้กรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนแสดงความตกลงหรือไม่ตกลงในแต่ละมติลงใน
 สำเนาที่ส่งไปนั้น หากกรรมการเจ้าหนี้คนใดเห็นว่าควรจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้
 เพื่อพิจารณาประเด็นใด ๆ เกี่ยวกับมติดังกล่าวอาจร้องขอให้ Administrator จัดประชุม
 คณะกรรมการเจ้าหนี้ภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่มติดังกล่าวได้ส่งออกไป แต่หากไม่มีการ
 ขอให้จัดประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับมติที่ส่งออกไปแล้วให้ถือว่ามติดังกล่าว
 ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้เมื่อ Administrator ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรโดย
 คะแนนเสียงส่วนใหญ่ของกรรมการเจ้าหนี้ยอมรับมติดังกล่าว ซึ่งสำเนามติที่ผ่านความเห็นชอบ
 จากกรรมการเจ้าหนี้โดยวิธีนี้จะต้องเก็บไว้เป็นหลักฐานในสำนวนกระบวนพิจารณาคดีฟื้นฟู
 กิจการ⁷⁸

⁷⁷I.R. 2.60.

⁷⁸I.R. 2.61.

นอกเหนือจากการช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของ Administrator แล้ว หน้าที่สำคัญอีกประการของคณะกรรมการเจ้าหนี้คือตรวจสอบการทำงานของ Administrator โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วันเพื่อเรียกให้ Administrator มาร่วมการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ในเวลาที่เหมาะสมโดยให้ Administrator ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนและเรื่องอื่นใดตามที่เห็นสมควร โดยในการประชุมนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้จะส่งหนังสือเชิญไปยัง Administrator แจ้งให้ทราบวัน เวลา และสถานที่ประชุมที่คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้กำหนด และ Administrator ไม่สามารถทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมครั้งนั้นได้ ต้องให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เลือกกรรมการเจ้าหนี้คนใดคนหนึ่ง ขึ้นมาทำหน้าที่ประธาน อย่างไรก็ตาม Administrator อาจปฏิเสธไม่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้หากเห็นว่าทำให้ข้อมูลที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องการนั้นจะนำมาซึ่งการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม หรืออาจปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลได้เนื่องจากต้องระมัดระวังที่จะเผยแพร่ข้อมูลทางการค้าที่อ่อนไหวต่อคณะกรรมการเจ้าหนี้ อย่างไรก็ตามหากคำนี้ถึงหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้และหน้าที่ในการรักษาประโยชน์เพื่อเจ้าหนี้ทั้งหลายแล้ว Administrator ไม่สมควรปฏิเสธการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้โดยอ้างแต่เพียงว่าเป็นข้อมูลทางการค้าที่สำคัญเท่านั้น นอกจากการให้ Administrator รายงานการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจตรวจสอบการทำงานของ Administrator โดยการขอดูใบเสร็จค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ ภาษี และรายจ่ายใด ๆ ที่จ่ายออกไปจากทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้

ในกรณีที่ตำแหน่ง Administrator วางลงเนื่องจากตาย หรือ ลาออก หรือเหตุอื่นใด คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ตั้ง Administrator คนใหม่ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้พิจารณากำหนดค่าตอบแทนให้แก่ Administrator โดยกำหนดตามหลักการใน Insolvency Rule 2.47 ที่จะให้ค่าตอบแทนคิดเป็นเปอร์เซ็นต์จากทรัพย์สินที่ Administrator ดูแลจัดการ หรือคิดตามระยะเวลาการทำงานของ Administrator โดยคำนึงถึงความยากง่ายในการฟื้นฟูกิจการ คุณค่าของทรัพย์สิน ความซับซ้อนของธุรกิจประเภทนั้น ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของ Administrator เป็นต้น⁷⁹

⁷⁹ Administration : A Guide For Unsecured Creditors [Online], June 22, 2009, Available from www.mcalisterco.co.uk

เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และบทบาทหน้าที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษแล้วจะพบว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงให้ความร่วมมือแก่ Administrator และตรวจสอบการทำหน้าที่ของ Administrator เพื่อให้การดำเนินการฟื้นฟูกิจการเป็นไปได้อย่างดี สมดังวัตถุประสงค์ของแผนฟื้นฟูกิจการ โดยเน้นในแง่ของการปกป้องประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายภายหลังจากที่ประชุมเจ้าหนี้ให้ความเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการติดตามการดำเนินการฟื้นฟูกิจการว่าเป็นตามกรอบที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้ ไม่มีการทุจริตหรือกระทำการใด ๆ นอกเหนือไปจากกรอบที่วางไว้โดยเชื่อว่าหากการฟื้นฟูกิจการเป็นไปตามแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับชำระหนี้ตามที่แผนได้กำหนดไว้ การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้มีผลตามกฎหมาย เว้นแต่จะมีข้อบกพร่องในเรื่องการแต่งตั้ง การคัดเลือก หรือคุณสมบัติของกรรมการเจ้าหนี้คนใดคนหนึ่งหรือผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น เช่นเดียวกับ Chapter 11 กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติสำหรับความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ แต่เป็นที่ยอมรับในกระบวนการ Administration Order ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่และคณะกรรมการเจ้าหนี้จะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัวหากได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ เปิดเผย เป็นธรรม และไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้ตามหลัก Fiduciary Duty แต่หากประพฤติผิดหน้าที่โดยทุจริต จงใจ หรือเพิกเฉยจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย คณะกรรมการเจ้าหนี้ก็อาจถูกดำเนินคดีในศาลได้ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป แยกต่างหากจากคดีล้มละลายหรือคดีฟื้นฟูกิจการ อย่างไรก็ตาม การดำรงตำแหน่งกรรมการเจ้าหนี้ไม่ตัดสิทธิกรรมการเจ้าหนี้ในการเข้าทำข้อตกลงหรือทำธุรกรรมกับบริษัทลูกหนี้ในระหว่างการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ แต่ข้อตกลงหรือธุรกรรมนั้นจะต้องกระทำโดยสุจริตและมีมูลค่าที่เหมาะสม

3.2.3.4 การชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้

ในส่วนของ การชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น Insolvency Rules 1986 ข้อ 2.63. กำหนดให้ Administrator นำเงินจากทรัพย์สินของลูกหนี้มาชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาร่วมประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้แก่กรรมการเจ้าหนี้หรือ

ผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้แต่ละราย นอกจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางแล้ว Administrator อาจต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ อย่างไรก็ตาม กรรมการเจ้าหนี้จะไม่ได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในส่วนนี้กรณีของการเรียกประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายใน 6 สัปดาห์นับแต่การประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ครั้งก่อน เพราะถือว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์เองจึงต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ใหม่ในระยะเวลากระชั้นชิด แต่หากการเรียกประชุมครั้งใหม่ภายใน 6 สัปดาห์นี้ Administrator เป็นผู้เรียกประชุม กรรมการเจ้าหนี้ก็ยังคงได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเช่นเดิม ในทางปฏิบัติ Administrator จะเป็นผู้กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร โดยแผนฟื้นฟูกิจการส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ชัดเจนว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อาจได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าที่พัก ค่าเดินทางที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ Administrator ได้ตกลงไว้ โดยค่าใช้จ่ายในส่วนนั้นให้นำเงินของลูกหนี้มาออกใช้⁸⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁰ Ian F. Fletcher, *The Law of Insolvency*. p, 381.

บทที่ 4

บทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการ ฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทย

เนื้อหาของบทนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ภายใต้กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 หมวดที่ 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยเริ่มศึกษาถึงหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการ การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ และศึกษาถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อกรณีมีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยนั้นมีส่วนร่วมและบทบาทในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการอย่างเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร โดยมุ่งศึกษาถึงความสำคัญของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ต่อความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการและการคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

การดำเนินการกับลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวด้วยการฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากการล้มละลายของลูกหนี้รายหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ย่อมส่งผลกระทบต่อไม่เฉพาะเจ้าหน้าที่และลูกหนี้เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อพนักงาน ลูกจ้างของลูกหนี้ ตลอดจนสภาพพจน์และบรรยากาศการลงทุนในประเทศด้วย ดังนั้น การช่วยเหลือลูกหนี้ให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยไม่ต้องล้มละลายจึงเป็นทางเลือกที่สมประโยชน์ของทุกฝ่าย ซึ่งระบบกฎหมายล้มละลายสมัยใหม่ได้ยอมรับกระบวนการเยียวยาในระบบศาลยุติธรรมสำหรับบริษัทที่มีหนี้สินจำนวนมาก โดยออกแบบให้มีการชุบชีวิตใหม่ (Resuscitate) สำหรับบริษัทลูกหนี้ซึ่งประสบความยากลำบากในด้านการเงินและการบริหาร ทางเลือกที่กำหนดขึ้น ได้แก่ กระบวนการฟื้นฟู

กิจการของลูกหนี้ ซึ่งจะมีการปรับโครงสร้างหนี้ด้วยความตกลงระหว่างเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ส่วนใหญ่คือบรรดาธนาคาร¹

แต่เดิมนั้นพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการและไม่มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหนี้ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว แม้ทางปฏิบัติจะมีกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของภาคเอกชน (a private consensual debt restructuring work out) ที่เป็นข้อตกลงระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ธนาคารแต่ก็ยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะขาดหลักการบังคับตามกฎหมายให้เจ้าหนี้ทั้งหลายยุติการฟ้องร้องคดีและอำนาจตามกฎหมายที่ผูกมัดเจ้าหนี้ผู้คัดค้านการปรับโครงสร้างจึงต้องมีกฎหมายฟื้นฟูกิจการบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษ² และเหตุผลสำคัญที่มีการเรียกร้องให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยนั้นเนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2537 สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ค่อยจะดีนัก มีบริษัทใหญ่ๆ หลายบริษัทอยู่ในสภาพที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่สามารถจะชำระหนี้ให้บรรดาเจ้าหนี้ได้ เจ้าหนี้รายใหญ่หลายรายต้องการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทเหล่านั้นเพราะหากปล่อยให้มีการล้มละลายย่อมจะมีผลเสียมากกว่าและโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวนก็จะหมดไป หากสามารถเข้าช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้บริษัทดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยช่วยการบริหารจัดการก็จะทำให้ไม่เสียหายต่อองค์กรทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคที่ไม่สามารถจะดำเนินการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ เพราะติดขัดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายล้มละลาย มาตรา 94(2) กล่าวคือ หากมีการให้การสนับสนุนทางการเงินไป ต่อมาภายหลังปรากฏว่าบริษัทนั้นต้องล้มละลาย ก็จะทำให้ไม่มีโอกาสที่จะยื่นขอรับชำระหนี้ได้เพราะจะกลายเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมให้บริษัทลูกหนี้ก่อนนี้โดยรู้อยู่แล้วว่าบริษัทนั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้น จึงไม่มีใครกล้าเสี่ยงที่จะให้การช่วยเหลือต่างๆ ที่รู้อยู่ว่าอาจมีผลทำให้บริษัทนั้นสามารถฟื้นฟูกิจการได้³ จึงได้มีการเพิ่มเติม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) , หน้า 9.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

³สุธีร์ ศุภนิตย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549). หน้า 221.

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 18 ก ลงวันที่ 9 เมษายน 2541

หลักเกณฑ์และวิธีการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติส่วนหนึ่งเป็นผลจากการศึกษาของกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการจากหลาย ๆ ประเทศแล้วนำมาปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและระบบกฎหมายของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก็คือการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายนี้เป็นเรื่องการนำมาตราทางกฎหมายมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มูลค่าทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมของลูกหนี้เพิ่มขึ้นมากกว่าการให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลายเพื่อที่เจ้าหนี้จะได้รับส่วนแบ่งในการชำระหนี้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักประกันว่าลูกหนี้หรือกิจการทุกรายที่เข้ารับการฟื้นฟูกิจการจะต้องประสบความสำเร็จและสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปโดยไม่ต้องเลิกกิจการหรือล้มละลาย เพราะความสำเร็จของการฟื้นฟูกิจการนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบหลายประการ⁴ เช่น สถานะทางการเงินของลูกหนี้ในขณะที่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ การสนับสนุนทางการเงินที่ใช้ในระหว่างฟื้นฟูกิจการ และความร่วมมือของลูกหนี้และเจ้าหนี้ เป็นต้น

4.1.1 การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

การฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายจำกัดขอบเขตของผู้เข้ารับการฟื้นฟูกิจการไว้เฉพาะนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลประเภทอื่น ๆ ก็อาจเข้ารับการฟื้นฟูกิจการได้หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมประเภทของนิติบุคคลที่สามารถเข้ารับการฟื้นฟูกิจการ⁵ โดยพระราชบัญญัติล้มละลายได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอฟื้นฟูกิจการไว้ โดยกำหนดให้เจ้าหนี้ (ไม่ว่ามีประกันหรือไม่มีประกัน) ลูกหนี้ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อาจยื่นคำร้องขอให้มีการฟื้นฟู

⁴ วราภรณ์ อาษาพร, การฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2541). หน้า 7.

⁵ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/1

กิจการได้ ไม่ว่าจะถูกฟ้องให้ล้มละลายแล้วหรือไม่⁶ แต่ทั้งนี้กิจการของลูกหนี้ยังต้องมีสภาพคงอยู่ ลูกหนี้ต้องยังไม่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ไม่ถูกศาลหรือนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกหรือเพิกถอนทะเบียนนิติบุคคล หรือจดทะเบียนเลิกนิติบุคคล หรือนิติบุคคลเลิกกันด้วยเหตุอื่นใด⁷ ซึ่งลูกหนี้ที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้นต้องมีลักษณะต้องด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้⁸

1) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

2) เป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ไม่ว่าจะหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคต

3) มีเหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้

หากผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการเห็นว่าลูกหนี้รายใดควรเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการก็จะจัดทำคำร้องยื่นต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีล้มละลายโดยในคำร้องของนั้นนอกจากจะต้องแสดงชัดแจ้งถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกหนี้ตามข้อ 1) ถึง 3) แล้ว ผู้ร้องขอจะต้องแสดงรายการตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁹ ได้แก่ ความมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้ รายชื่อเจ้าหนี้ที่ลูกหนี้เป็นหนี้อยู่รวมกันไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เหตุอันสมควรและช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ ชื่อและคุณสมบัติของผู้ทำแผน และหนังสือยินยอมของผู้ทำแผน ในกรณีที่เจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นจะต้องแนบรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้เท่าที่ทราบมาพร้อมกับคำร้องขอ หากลูกหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องแนบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดที่มีอยู่ และรายชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลายมาพร้อมกับคำร้องขอ เมื่อคำร้องขอแจ้งชัดถูกต้อง มีการชำระค่าขึ้นศาลและวางเงินประกันค่าใช้จ่ายตามมาตรา 90/7 แล้ว ศาลจึงจะมีคำสั่งรับคำร้องขอพร้อมกำหนดวันเวลานัดไต่สวนเป็นการด่วน¹⁰ โดยในการไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นประเด็นสำคัญที่จะต้องไต่สวนอยู่ในมาตรา 90/10 ได้แก่ 1. ลูกหนี้จะต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว 2. ลูกหนี้ต้องเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/2

⁷ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/5

⁸ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/3

⁹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/6

¹⁰ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/9

ไม่ว่าหนึ่งนั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม 3. ต้องมีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ และ 4. เป็นการยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการโดยสุจริต

กระบวนการพิจารณาในการไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี¹¹

(1) กรณีที่ไม่มีการคัดค้านคำขอฟื้นฟูกิจการ ถ้าศาลเห็นสมควรจะงดการไต่สวนและมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้ แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าไม่สมควร อาจไต่สวนเฉพาะเรื่องก็ได้ ศาลสามารถหาความจริงได้โดยอาจพิจารณาจากคำร้องขอฟื้นฟูกิจการว่ามืองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา 90/3 หรือไม่ แล้วดูว่าผู้ยื่นคำร้องขอกระทำการโดยสุจริตหรือไม่ ถ้าศาลตรวจดูคำร้องขอแล้วเห็นว่าเหตุอันควรสงสัย ศาลมีอำนาจสั่งให้มีการไต่สวนก่อนมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกฟ้องต่อไป

(2) กรณีที่มีการคัดค้านคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ศาลจำเป็นต้องไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการนั้นโดยผู้ร้องขอจะต้องนำพยานหลักฐานมานำสืบแสดงต่อศาลตามคำร้องขอให้ได้รับความครบถ้วน และผู้คัดค้านก็จะนำสืบพยานหลักฐานประกอบคำคัดค้าน โดยในกระบวนการไต่สวนนี้ศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะแสวงหาข้อความจริงได้ด้วยตนเองหากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่คู่ความนำสืบยังไม่เพียงพอ ลักษณะของคดีฟื้นฟูกิจการจึงเป็นการวางหลักพิเศษเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่ให้ใช้ระบบไต่สวนค้นหาความจริง

หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเดียวกับมาตรฐานการเข้าสู่กระบวนการ Administration Order ของประเทศอังกฤษ ซึ่งจะพิจารณาความมีหนี้สินล้มพันตัว (insolvency) ของลูกหนี้ โดยประเทศไทยใช้หลักที่เรียกว่า balance sheet insolvency หรือ absolute insolvency โดยพิจารณาจากงบดุลของกิจการนั้น ๆ ว่ามีทรัพย์สินเพียงพอที่จะปลดปล่อยหนี้สินหรือไม่ ถ้าหากไม่เพียงพอก็ถือว่านิติบุคคลนั้นมีหนี้สินล้มพันตัว ดดยกฎหมายไทยกำหนดจำนวนหนี้ที่จะสามารถร้องขอฟื้นฟูกิจการได้ คือต้องเป็นหนี้ไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยที่ประสงค์จะใช้บังคับกับนิติบุคคลที่มีหนี้จำนวนมากและมีกิจการขนาดใหญ่เพื่อป้องกันลูกหนี้อาศัยมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการหลบเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายทั้ง ๆ ที่มีหนี้สิน

¹¹ วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, หน้า 63.

ล้นพันตัว และป้องกันการอาศัยผลบังคับของสภาวะพักชำระหนี้ (automatic stay)¹² อันจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับความเสียหายจากลูกหนี้ที่ไม่สุจริต

4.1.2 ผลของคำสั่งศาลให้รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายฟื้นฟูกิจการมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการดูแลรักษาทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีอยู่ในวันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้ให้คงอยู่ตามสถานะเดิมหรือตามสภาพเดิมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ลดน้อยถอยลง ทั้งนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีระยะเวลาที่จะปรับโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างหนี้ของตนเองได้ มิฉะนั้นลูกหนี้จะมากังวลเรื่องการฟ้องร้องต่อผู้คดี เรื่องการถูกบังคับให้ชำระหนี้หรือถูกยึดทรัพย์จนไม่มีสมาธิอยู่กับการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการกิจการของตนให้อยู่รอดต่อไป ดังนั้น เพื่อให้ลูกหนี้ทุ่มเทความสามารถและจดจ่ออยู่กับการฟื้นฟูกิจการของตนและเพื่อให้ลูกหนี้สามารถใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในการฟื้นฟูกิจการได้อย่างเต็มที่กฎหมายจึงนำมาตรการพักชำระหนี้มาใช้บังคับ โดยสภาวะพักชำระหนี้จะเกิดขึ้นทันทีที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณาโดยเจ้าหนี้จะอยู่ในสภาวะร่วมกันรับความเสี่ยง (risk sharing) เพื่อเปิดโอกาสให้กิจการของลูกหนี้ยังคงยืนหยัดอยู่ได้ภายใต้การกำกับดูแลของศาลโดยมีกฎหมายรองรับ¹³

นอกจากสภาวะพักชำระหนี้จะเป็นการทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องถูกเจ้าหนี้ฟ้องร้องบังคับชำระหนี้แล้ว สภาวะพักชำระหนี้ยังเป็นการป้องกันไม่ให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่าย โอน หรือก่อภาระใด ๆ เนื้อทรัพย์สินของตนอันจะทำให้เจ้าหนี้ต้องเสียเปรียบหรือได้รับความเสียหายจากการถูกห้ามมิให้บังคับชำระหนี้นั้น แต่ทั้งนี้ลูกหนี้สามารถกระทำกรใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ หากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้สามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งต้องดูถึงลักษณะของกิจการของลูกหนี้เป็นสำคัญว่าการกระทำเช่นนั้นสอดคล้องกับกิจการที่จะดำเนินต่อไปหรือไม่

¹²ปกรณีย์ คุณสาระ, “อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 123.

¹³วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้, หน้า 64.

4.2 บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

วัตถุประสงค์สำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็คือการช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยไม่ต้องล้มละลายหรือเลิกกิจการ เนื่องจากการมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้บางรายอาจเกิดจากการขาดสภาพคล่องชั่วคราว ประกอบกับการฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายนั้นไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่เนื่องจากลูกหนี้ยังมีศักยภาพที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ ดังนั้นจึงมีการนำมาตรการทางกฎหมายเข้ามาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการฟื้นฟูกิจการ อย่างไรก็ตาม หากอาศัยเพียงมาตรการทางกฎหมายเท่านั้นไม่อาจเป็นเครื่องรับประกันได้ว่าการฟื้นฟูกิจการจะประสบผลสำเร็จได้ แต่ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งความร่วมมือของเจ้าหนี้นั้นจัดว่าเป็นหัวใจสำคัญของการฟื้นฟูกิจการเพราะหากได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้แล้วแม้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยเสริม การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็ยังมีโอกาสที่จะสำเร็จได้ แต่หากเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือ โอกาสที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้สำเร็จก็มีอยู่น้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะในบางขั้นตอนของกระบวนการฟื้นฟูกิจการต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้ซึ่งหากเจ้าหนี้ไม่มีมติให้ความเห็นชอบแล้ว การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็ต้องสิ้นสุดลง

เมื่อการฟื้นฟูกิจการเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของลูกหนี้และเจ้าหนี้ทั้งหลาย และยังมีการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้ในการได้บังคับชำระหนี้เอาที่ลูกหนี้ เจ้าหนี้จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหนี้เข้ามามีบทบาทและความสำคัญต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการอย่างมาก โดยนอกจากกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการลูกหนี้แล้ว พระราชบัญญัติล้มละลายยังได้กำหนดบทบาทของเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการไว้ เช่น¹⁴ การเสนอชื่อผู้ทำแผนและให้ความเห็นชอบผู้ทำแผน การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ การแต่งตั้งผู้บริหารแผน และการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ ในส่วนของการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้นที่ประชุมเจ้าหนี้จะออกเสียงตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ต่อเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว โดยพระราชบัญญัติล้มละลายกำหนดให้เจ้าหนี้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ต้องไม่เกิน

¹⁴ วราภรณ์ อาษาพร, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบและบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับ 1 (มิถุนายน 2541): 57-58.

7 คน¹⁵ ซึ่งคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ในการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร แผน รวมถึงการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องจากผู้บริหารแผนไม่ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือขาดคุณสมบัติของผู้บริหาร¹⁶

ในการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้หรือการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญ แม้ตามพระราชบัญญัติล้มละลายจะกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายหลังที่ประชุมมีมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว แต่ในหลายกรณีคณะกรรมการเจ้าหนี้อาจถูกแต่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่ในชั้นการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้นอกศาลโดยในหลาย ๆ สัญญาปรับโครงสร้างหนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการควบคุมดูแลบริษัทลูกหนี้ในการดำเนินการตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ หากต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็มีบทบาทที่สำคัญในการร่วมจัดทำและพิจารณาโครงสร้างของแผนฟื้นฟูกิจการได้ด้วย สำหรับบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการนั้น อาจแบ่งพิจารณาได้เป็นสามช่วงระยะเวลา ได้แก่¹⁷

1) ช่วงระยะเวลาจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ภายหลังจากศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ในระหว่างการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้รายใหญ่ของบริษัทลูกหนี้มักจะเป็นบุคคลที่ร่วมดำเนินการจัดทำและวางโครงสร้างของร่างแผนฟื้นฟูกิจการร่วมกับผู้ทำแผนก่อนที่จะนำร่างแผนฟื้นฟูกิจการดังกล่าวเสนอที่ประชุมเจ้าหนี้เพื่ออนุมัติ การร่วมพิจารณาจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้รายใหญ่หลาย ๆ รายนั้นอาจกระทำในรูปของคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก่อน คณะกรรมการเจ้าหนี้ก็มักจะเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้องอยู่ก่อนที่จะนำบริษัทลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการก็ได้

2) ช่วงระยะเวลาดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ การฟื้นฟูกิจการส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ผู้บริหารแผนจะได้แก่ผู้บริหารเดิมของบริษัทลูกหนี้ ซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้นิยมมีข้อกังวลว่าการ

¹⁵ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/55

¹⁶ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/67

¹⁷ พิชิตพล เอี่ยมมงคลชัย และฤทธิชัย งดงาม, “บทบาทคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารการเงินธนาคาร ปีที่ 19, 218 (มิถุนายน 2543): 133.

บริหารของผู้บริหารเดิมดังกล่าวจะทำให้บริษัทตกอยู่ในสถานะที่ย่ำแย่อีกคราวหรือไม่ หรือในการบริหารดังกล่าวจะมีการโยกย้ายผลประโยชน์ใดจากบริษัทลูกหนี้หรือไม่ หรือต้นเหตุแห่งปัญหาทั้งหลายจะได้รับการแก้ไขหรือไม่ เจ้าหนี้เองจึงย่อมต้องการให้มีการกำกับดูแลการบริหารกิจการของผู้บริหารแผน ซึ่งนอกจากหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้สอดส่องดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามแผนและการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งแล้ว แผนฟื้นฟูกิจการอาจกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ซึ่งแล้วแต่ความตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้

3) ระยะเวลาที่ลูกหนี้พ้นจากการฟื้นฟูกิจการโดยศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ย่อมต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าแผนฟื้นฟูกิจการได้กำหนดทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้แนบท้ายไว้ด้วยหรือไม่ กรณีที่แผนได้มีการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้แนบท้ายไว้ย่อมมีผลดีโดยสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวย่อมเข้ามารับช่วงการดำเนินการต่อจากแผนฟื้นฟูกิจการภายหลังที่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขทั้งหลายของแผนสำเร็จแล้ว กล่าวคือ ในกรณีทั่วไปเมื่อบริษัทลูกหนี้ออกจากกรฟื้นฟูกิจการแล้ว แต่ยังมีหนี้ที่ต้องชำระตามกำหนดเวลาที่ได้ขยายออกไปตามแผนอยู่ อาจจะมีข้อสงสัยได้ว่าการกำกับดำเนินการของบริษัทลูกหนี้จะถือปฏิบัติต่อไปโดยอ้างอิงกับข้อกำหนดอะไร ดังนี้ การจัดทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ไว้ย่อมจะมีผลเป็นการขจัดปัญหาดังกล่าวได้และทำให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้มีข้อตกลงที่ชัดเจนระหว่างกันในการดำเนินการต่อไป ภายหลังจากออกจากกรฟื้นฟูกิจการแล้วซึ่งรวมถึงเรื่องคณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย การพิจารณาแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงย่อมเป็นไปตามข้อกำหนดของสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ภายหลังจากออกจากกรฟื้นฟูกิจการนี้จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหนี้และลูกหนี้จะต้องตกลงกันเองต่อไป

ถึงแม้การพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการอาจแยกได้เป็นสามช่วงระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น แต่มิได้หมายความว่าในการฟื้นฟูกิจการทุกราย คณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีบทบาทในทุกช่วงเวลาดังกล่าวเพราะคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายไทยจะเกิดขึ้นต่อเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ดังนั้น ในหลายกรณีก่อนที่ประชุมเจ้าหนี้จะมีมติเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้ยังอาจอยู่กันกระจัดกระจาย ทำให้ความสามารถในการเข้าร่วมการทำแผนฟื้นฟูกิจการหรือการปกป้องประโยชน์ของเจ้าหนี้แต่ละรายมีไม่เท่าเทียมกัน หรือแม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาในระหว่างการเจรจาจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการก็มักปรากฏว่าเจ้าหนี้ที่เข้ามาเป็นกรรมการเจ้าหนี้ นั้นมักเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่หรือเจ้าหนี้ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับลูกหนี้และเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อดูแลผลประโยชน์ในส่วนของตนและกลุ่มธุรกิจของตนโดยมิได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้

ทั้งหลาย หรือในระหว่างดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ หากไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดก็จะทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้อย่างแท้จริงเพราะขาดกลไกทางกฎหมายที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้าสู่ข้อมูลเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารแผนได้

คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากที่ ประชุมเจ้าหนี้มีมติเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว และกฎหมายก็บัญญัติไว้ว่าเป็นการตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการ เจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบ ดูแลการดำเนินการ ฟื้นฟูกิจการให้เป็นไปตามที่แผนฟื้นฟูกิจการกำหนดไว้เพื่อให้มั่นใจว่าการฟื้นฟูกิจการนั้นจะเป็น ประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย และผู้บริหารแผนจะไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทุจริตหรือฝ่าฝืน อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อลูกหนี้และเจ้าหนี้ด้วย ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ในมาตรา 90/55 และมาตรา 90/67 แล้ว บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เจ้าหนี้อาจถูกกำหนดขึ้นโดยแผนฟื้นฟูกิจการได้ซึ่งสามารถกำหนดให้เหมาะสมกับการฟื้นฟู กิจการของลูกหนี้แต่ละรายได้ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูกิจการอาจดำเนินการให้มีการ กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมในแผนฟื้นฟูกิจการนอกเหนือไปจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้ได้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในส่วนของกรฟื้นฟู กิจการแล้วจะเห็นว่าไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการ สอดส่องดูแลการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะการที่ คณะกรรมการเจ้าหนี้จะกำกับ ควบคุม ดูแลการดำเนินกิจการตามแผนได้นั้นจำเป็นที่ คณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องได้รับข้อมูล รายละเอียด ตลอดจนการได้รับรายงานจากผู้บริหารแผน อย่างเพียงพอเพื่อนำมาพิจารณาได้ว่าการดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นไปตามที่แผนกำหนด ไว้หรือไม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการเจ้าหนี้ขาดเครื่องมือในทางกฎหมายที่จะเข้าถึงข้อมูลและ รายละเอียดที่สำคัญเหล่านั้นทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่หรือเต็ม ศักยภาพ ในบางกรณีทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ตั้งขึ้นมาเกือบจะไม่มีบทบาทในการดำเนิน กิจการใด ๆ เลยหากในแผนฟื้นฟูกิจการไม่ได้กำหนดหน้าที่หรือรายละเอียดเกี่ยวกับ คณะกรรมการเจ้าหนี้เอาไว้ ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายในส่วนนี้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการให้เป็นไปตามแผนฟื้นฟู กิจการ เพื่อที่การฟื้นฟูกิจการนั้นจะได้ประสบความสำเร็จ เป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เองและเจ้าหนี้

ทั้งหลายด้วย จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่ากฎหมายควรกำหนดอำนาจหน้าที่หรือกลไกทางกฎหมายใดเพิ่มเติมเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย

4.3 คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายไว้สองส่วน คือ กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายและกระบวนการเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้บัญญัติไว้ในส่วนล้มละลายและส่วนการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งในส่วนล้มละลายนั้นได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 ส่วนที่ 4 เรื่องกรรมการเจ้าหนี้ มีทั้งสิ้น 5 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 37 ถึงมาตรา 41 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้และจำนวนคณะกรรมการเจ้าหนี้ มติและองค์ประชุม การขาดจากตำแหน่ง การหาคนมาแทน และการให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ให้ความเห็นชอบแทนกรณีที่ไม่ได้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ แต่ในส่วนฟื้นฟูกิจการนั้นบัญญัติเรื่องคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ในมาตรา 90/55 เพียงมาตราเดียว อย่างไรก็ตาม มาตรา 90/2 วรรคสองได้บัญญัติว่า กระบวนพิจารณาส่วนใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกระบวนการเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการโดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการจึงสามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในส่วนล้มละลายมาพิจารณาประกอบและใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการได้ด้วย

4.3.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้

การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยมีความคล้ายคลึงกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกระบวนการ Administration Order ของประเทศอังกฤษมากกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกระบวนการฟื้นฟูกิจการใน Chapter 11 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ตาม Chapter 11 นั้นเป็นอำนาจของ United State Trustee โดยจะพิจารณาเลือกจากรายชื่อเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่ 20 คนแรกตามที่ลูกหนี้จัดทำเสนอมาซึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นทันทีหลังจากที่

ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ United State Trustee ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันในการฟื้นฟูกิจการทุกคดี เว้นแต่ลูกหนี้ที่เข้ารับการฟื้นฟูกิจการจะเป็นธุรกิจขนาดเล็ก แต่สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของไทยจะมีความคล้ายคลึงกับของประเทศอังกฤษเพราะคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมาจากการลงคะแนนเลือกตั้งของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการฟื้นฟูกิจการโดยที่ประชุมเจ้าหนี้จะเป็นผู้ออกเสียงเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ซึ่งการเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้กฎหมายไม่ได้บังคับว่าในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ทุกคดีจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แต่ให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหนี้ทั้งหลายว่าเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งความแตกต่างในเรื่องของที่มาและระยะเวลาที่กำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นเรื่องที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่าแต่ละประเทศต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูกิจการมากน้อยเพียงใด ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ต่อไป

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/55 กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้ภายหลังจากที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินเจ็ดคน โดยเลือกจากเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจึงมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของเจ้าหนี้ทั้งหลายในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ทุกรายแต่ให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รายนั้นว่าสมควรจะให้มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนของผู้บริหารแผนหรือไม่ การลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นมีความแตกต่างกับการลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการล้มละลาย กล่าวคือ เมื่อเจ้าหนี้ทั้งหลายตกลงกันได้แล้วว่าจะให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้จำนวนกี่คน เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ ซึ่งการลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการล้มละลายนั้นเจ้าหนี้แต่ละคนสามารถออกเสียงเลือกผู้จะมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้ตามจำนวนคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ตกลงกัน เช่นตกลงกันให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีจำนวน 5 คน เจ้าหนี้ก็สามารถออกเสียงเลือกผู้จะมาเป็นกรรมการเจ้าหนี้ได้ทั้ง 5 คน แต่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ มาตรา 90/55 วรรคสอง กำหนดว่า เจ้าหนี้คนหนึ่งจะมีผู้แทนเป็น

กรรมการเจ้าหน้าที่เกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่คนหนึ่งจึงมีสิทธิออกเสียงเลือกเจ้าหน้าที่ผู้จะเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่ได้เพียงหนึ่งคนเท่านั้น เมื่อออกเสียงลงคะแนนครบทุกคนแล้ว ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 5 คนแรก ก็จะได้เป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ

แม้บทบัญญัติในส่วนกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเจ้าหน้าที่และการตั้งผู้ขึ้นมาแทนกรรมการเจ้าหน้าที่ที่ว่างลง แต่ก็สามารถนำบทบัญญัติในส่วนล้มละลายมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม¹⁸ ซึ่งมาตรา 39 กำหนดให้กรรมการเจ้าหน้าที่ขาดจากตำแหน่งด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) ลาออกโดยมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
- 2) ถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย หรือถูกศาลสั่งให้เป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 3) ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ให้ออกจากตำแหน่ง โดยได้แจ้งการที่จะประชุมให้ออกนี้ให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

เมื่อตำแหน่งกรรมการเจ้าหน้าที่ว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเรียกประชุมเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้าเพื่อเลือกตั้งผู้ขึ้นขึ้นมาทำหน้าที่แทนกรรมการเจ้าหน้าที่ที่ออกพ้นตำแหน่งไป อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ยังไม่ได้เลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่ใหม่ขึ้นทำหน้าที่แทน หากมีกรณีใดที่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากรรมการเจ้าหน้าที่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว ให้กรรมการเจ้าหน้าที่นั้นกระทำการต่อไปได้ตามมาตรา 40 บัญญัติไว้

แม้บทบัญญัติในส่วนฟื้นฟูกิจการจะไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อใด แต่เมื่อพิจารณามาตรา 37 วรรคสองที่กำหนดให้กรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อศาลได้สั่งรับคำขอรับชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่นั้นแล้ว เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการก็น่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งอนุญาตให้รับชำระหนี้ได้แล้วเช่นกัน * เพราะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียตามแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งแผนฟื้นฟูกิจการนั้นถือเป็นธรรมนุญในการฟื้นฟูกิจการกิจการเลย

¹⁸ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/2 วรรคสอง

* ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มาตรา 90/32 กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้รับชำระหนี้ได้ ต่างจากคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายที่ศาลจะเป็นผู้อำนาจสั่งอนุญาตให้รับชำระหนี้

ทีเดียว เจ้าหนี้ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ได้รับชำระหนี้จึงไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ ในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการนั้นเลยจึงไม่ควรที่จะให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการเพราะอาจจะทำการขัดขวางให้การฟื้นฟูกิจการไม่ประสบความสำเร็จเพื่อที่ตนจะได้ประโยชน์ได้

แม้กฎหมายล้มละลายของไทยทั้งในส่วนล้มละลายและส่วนฟื้นฟูกิจการ ไม่ได้บัญญัติว่าเจ้าหนี้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องแสดงความตกลงหรือยินยอมที่จะเป็นกรรมการเจ้าหนี้ แต่การจะมาปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ทำเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งผู้ที่จะมาทำหน้าที่ต้องเสียสละและอุทิศเวลามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ ดังนั้นจึงควรที่จะต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าหนี้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นกรรมการเจ้าหนี้ด้วยไม่เช่นนั้นแล้วผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาก็คงไม่ทุ่มเทปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่อันอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้

4.3.2 การกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการเจ้าหนี้

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการจะเกิดขึ้นเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ในการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนนั้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะส่งสำเนาแผนซึ่งได้รับจากผู้ทำแผนและแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และหัวข้อประชุมไปยังเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิออกเสียง ลูกหนี้ และผู้ทำแผน และจะต้องโฆษณากำหนดการประชุมในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อย 1 ฉบับ ล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 10 วัน¹⁹ ซึ่งเจ้าหนี้ที่มีสิทธิออกเสียงในการลงมติเห็นชอบด้วยแผนนั้นต้องเป็นเจ้าหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แล้วและไม่มีบุคคลใดโต้แย้งคำขอรับชำระหนี้ หากคำขอรับชำระหนี้ใดมีผู้โต้แย้งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งว่าจะให้เจ้าหนี้ราย

¹⁹พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/44 วรรคหนึ่ง

นั้นออกเสียงได้เพียงใด²⁰ โดยในการลงมติเห็นชอบด้วยแผนนั้นกฎหมายกำหนดว่าจำเป็นต้องเป็นมติพิเศษของ²¹

1) ที่ประชุมเจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ
 2) ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90/46 ทวิ²² และเมื่อนับรวมจำนวนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหน้าที่ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหน้าที่และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลายในส่วนพื้นฟูกิจการจึงแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกร้องอย่างเดียวกันอยู่ในกลุ่มเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการได้รับชำระหนี้อย่างเท่าเทียมกันและเพื่อประโยชน์ในการลงมติยอมรับแผนพื้นฟูกิจการ โดยแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้²³

- 1) เจ้าหน้าที่มีประกันแต่ละรายที่มีจำนวนหนี้มีประกันไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนหนี้ทั้งหมดที่อาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ ให้จัดเป็นรายละกลุ่ม
- 2) เจ้าหน้าที่มีประกันที่ไม่ได้จัดกลุ่มไว้ใน 1) ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม
- 3) เจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน อาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม โดยให้เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันที่มีสิทธิเรียกร้องหรือผลประโยชน์ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน
- 4) เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 130 ทวิ ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม

แม้การลงมติในที่ประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อยอมรับแผนพื้นฟูกิจการนั้นจะเป็นการลงมติโดยเจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่ม แต่การลงมติดังคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90/55 นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นมติพิเศษและต้องเป็นการลงมติของเจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่ม การลงมติดังคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เป็นการลงมติธรรมดาของบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายผู้มีสิทธิออกเสียงโดยถือตามจำนวนหนี้ข้างมากของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหน้าที่และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น โดยเลือกจากเจ้าหน้าที่หรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ให้เข้าประชุมนั้นขึ้นมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่คนหนึ่งสามารถออกเสียงเลือกผู้จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ได้เพียง 1 คน ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จึง

²⁰ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/30

²¹ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/46 วรรคหนึ่ง

²² พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/46 ทวิ

²³ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 90/42 ทวิ

เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายทุกคนในการฟื้นฟูกิจการนั้นโดยที่กฎหมายไม่ได้แยกว่าเป็น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มี ประกันหรือเจ้าหน้าที่ไม่มีประกัน นอกจากนี้การเลือกคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังอาจทำให้ คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทยเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่มีทั้งเจ้าหน้าที่มีประกันและเจ้าหน้าที่ ไม่มีประกันปะปนกันได้

การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยกำหนดการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้แบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ หรือคุณสมบัติ หรือลักษณะของสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ที่จะมา เป็นกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันเสียเปรียบเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันนั้นมัก เป็นเจ้าหน้าที่รายย่อยที่ไม่ค่อยมีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับลูกหนี้มากนัก เป็นเจ้าหน้าที่รายเล็กราย น้อยหลายราย ต่างจากเจ้าหน้าที่มีประกันที่มักเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ซึ่งแม้เป็นเจ้าหน้าที่เพียง รายเดียวแต่อาจมีหนี้เหนือลูกหนี้จำนวนมาก ดังนั้นในการลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่มี ประกันอาจอาศัยจำนวนหนี้ที่เยอะกว่าของตนเลือกแต่คนของตนหรือกลุ่มเดียวกับตนเข้ามาเป็น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันอาจไม่ได้รับเลือกมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เลยก็ ได้ซึ่งเป็นเรื่องที่เสียเปรียบอย่างยิ่งเพราะแม้เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันจะเป็นเจ้าหน้าที่รายย่อย ๆ ที่ถูกมอง ว่าไม่ได้รับผลกระทบมากนัก แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันมีจำนวนมาก ผลกระทบที่เกิดกับเจ้าหน้าที่ ไม่มีประกันเหล่านั้นรวมกันก็อาจเป็นความเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้ นอกจากนี้ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ ไม่มีประกันจะได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่มีประกัน แต่การทำงาน ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ต้องทำในรูปมติของคณะกรรมการ ซึ่งประโยชน์ของเจ้าหน้าที่มีประกันกับ เจ้าหน้าที่ไม่มีประกันนั้นย่อมมีสาระสำคัญต่างกันจึงอาจทำให้เกิดความเห็นไม่ลงรอยกันระหว่าง กรรมการเจ้าหน้าที่เองได้ ซึ่งหากเกิดความไม่ลงรอยหรือความเห็นแตกต่างกันระหว่างกรรมการ เจ้าหน้าที่จนไม่สามารถหาข้อยุติได้แล้วก็จะเป็นเหตุบั่นทอนการทำงาน of คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จน อาจถึงขั้นทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น จึงควรมีการ พิจารณาต่อไปว่าสมควรหรือไม่ที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจะให้เจ้าหน้าที่มีประกันและเจ้าหน้าที่ไม่มี ประกันซึ่งมีประโยชน์แตกต่างกันสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการคณะ เดียวกันได้

นอกจากการพิจารณาประเภทของเจ้าหน้าที่ที่อาจได้รับเลือกให้เป็น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ได้แล้ว ยังมีคุณสมบัติอย่างอื่นของผู้จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่ ต้องคำนึงถึงอีกเพราะการที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถกำกับดูแลให้ผู้บริหาร แผนปฏิบัติตามแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีบุคคลที่ไม่

เหมาะแก่การเป็นกรรมการเจ้าหนี้ บุคคลที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวอาจเป็นเพราะคุณสมบัติหรือลักษณะประการใดประการหนึ่ง เช่น ไม่มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่ต้องพิจารณาตรวจสอบ กำกับ หรืออนุมัติซึ่งอาจทำให้การพิจารณาอนุมัติสิ่งใด ๆ เช่น งบประมาณรายจ่ายของบริษัท ลูกหนี้เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ดังนั้น การเลือกบุคคลผู้จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงควรพิจารณาดังนี้²⁴

1) ไม่เลือกคนที่ไม่มีความพร้อมในด้านเวลา บุคลากร และค่าใช้จ่ายเพื่อประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยหากไม่มีเวลาหรือบุคลากรแล้วยอมทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีปัญหारेื่ององค์ประชุมเพื่อการประชุม นอกจากนี้ โดยปกติในร่างแผนเองจะไม่มีกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ ผู้จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงอาจต้องออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้

2) ไม่เลือกคนที่มีส่วนได้เสียในจำนวนหนี้ผู้น้อยมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้เพราะจะทำให้ไม่มีความใส่ใจที่จะพิจารณาตัดสินใจเรื่องใด ๆ ให้ระมัดระวังรอบคอบอย่างเพียงพอ ซึ่งประเด็นนี้กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่ามีความสำคัญมากจนนำไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเลยทีเดียว

3) ไม่เลือกเจ้าหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไม่แน่นอนโดยขึ้นกับงบประมาณรายจ่ายของบริษัท เช่น เจ้าหนี้การค้า ซึ่งอาจมีการใช้อำนาจในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้เร่งการชำระหนี้ของตนให้เร็วขึ้น

4) ไม่เลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริษัทลูกหนี้ เช่น บริษัทในเครือ เพราะจะทำให้การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างลำเอียงเข้าข้างลูกหนี้และอาจทำให้เจ้าหนี้ตามแผนเสียผลประโยชน์ และต้องไม่เลือกคนที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับธุรกิจของลูกหนี้มาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้เช่นกันเพราะอาจทำความเสียหายให้แก่ลูกหนี้ได้

5) ไม่เลือกเจ้าหนี้ที่มีเจตนาที่จะไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนับสนุนการฟื้นฟูกิจการของบริษัทลูกหนี้

คุณสมบัติของคณะกรรมการเจ้าหนี้ทั้ง 5 ข้อที่กล่าวมานี้ไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายเนื่องจากจะทำให้เกิดความเคร่งครัดมากเกินไป แต่ให้ถือเป็น

²⁴ พิชิตพล เขียมมงคลชัย และฤทธิชัย งดงาม, “บทบาทคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ,” วารสารการเงินธนาคาร ปีที่ 19, 219 (กรกฎาคม 2543): 138.

ข้อพิจารณาในที่ประชุมเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพื่อสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการแทนตน

4.3.3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่

บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการมีอยู่สองมาตรา ได้แก่ มาตรา 90/55 และมาตรา 90/67 โดยในมาตรา 90/55 นั้นเป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ว่าต้องกระทำการแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการ ส่วนในมาตรา 90/67 ให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งหรือมีคำสั่งอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควรได้หากปรากฏว่าผู้บริหารแผนไม่ดำเนินการตามแผน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือขาดคุณสมบัติของผู้บริหารแผนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผนต่อไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลายทั้งในส่วนฟื้นฟูกิจการและส่วนล้มละลายที่อนุโลมมาใช้บังคับกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้วพบว่ากฎหมายไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับอำนาจของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่โดยไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ต่างจากกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษซึ่งต่างตระหนักถึงความสำคัญของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการเป็นอย่างมาก ได้ออกแบบกฎหมายให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีบทบาทในเชิงรุกเริ่มตั้งแต่มีอำนาจเข้าร่วมในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการร่วมกับผู้ทำแผนและลูกหนี้ได้²⁵ และเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดกฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีอำนาจจ้างที่ปรึกษา ทนายความ หรือนักบัญชี มาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ด้วย²⁶ ทั้งนี้ตามที่ศาลได้พิจารณาและอนุญาต แม้

²⁵ 11 U.S.C. section 1103 (c) (3)

²⁶ 11 U.S.C. section 1103 (a)

คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจะไม่มีบทบาทในเชิงรุกอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ทว่าเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินการฟื้นฟูกิจการและตรวจสอบดูแลการดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยก็ยังมีบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถเรียกให้ administrator เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อชี้แจงให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้²⁷ แต่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถเรียกให้ผู้บริหารแผนหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยซึ่งช่องว่างจุดนี้ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยขาดข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้รวมทั้งข้อมูลอื่นใดที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการหรือการอนุมัติการดำเนินการอย่างใด ๆ ที่เป็นหน้าที่ของตนซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดไป นอกจากนี้หากคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ได้แล้วคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญในธุรกิจแขนงนั้นอาจให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารแผนหรือลูกหนี้ในการดำเนินกิจการระหว่างการฟื้นฟูกิจการได้อีกด้วย

หน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทยกำหนดไว้เป็นกรอบใหญ่ ๆ ว่าให้ทำหน้าที่แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการ แต่บทบัญญัติเพียงเท่านั้นอาจเกิดปัญหาในการตีความว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีอำนาจหน้าที่กระทำการใดได้บ้างและการกระทำแค่ไหนเพียงไรจึงจะเป็นการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการอย่างเพียงพอ ในจุดนี้อาจมีการตกลงกันระบุในแผนฟื้นฟูกิจการได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่ เช่น ร่วมปรึกษากับผู้บริหารแผนในทุกเรื่องของการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ อนุมัติให้ผู้บริหารแผนไม่ดำเนินการตามแผนหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ที่ได้ระบุไว้ คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้ คณะกรรมการเจ้าหนี้จะสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารแผนพิจารณาให้ความเห็นพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้บริหารแผนได้ดำเนินการจัดทำขึ้น

²⁷ Insolvency Act 1986, section 26 (2)

ก่อนที่ผู้บริหารแผนจะได้ลงนามในเอกสารดังกล่าวในนามของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แต่การจะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีบทบาทอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูกิจการนั้นจะต้องมีการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งหากแผนฟื้นฟูกิจการใดไม่มีการกำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แม้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขึ้นมา ก็จะทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้นั้นมีบทบาทหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชัดเจน คณะกรรมการเจ้าหน้าที่เองอาจไม่แน่ใจว่าตนทำอะไรได้หรือไม่ได้ ซึ่งนับว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญอันจะทำให้การมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นไม่ก่อให้เกิดในการฟื้นฟูกิจการและคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการดูแลสอดส่องการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องทำในนามของคณะกรรมการและหากมีกรณีที่ต้องการดำเนินการใด ๆ ในการฟื้นฟูกิจการจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เสียก่อนก็ต้องมีมติคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ สำหรับมติของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นให้อนุโลมเอาในส่วล้มละลายมาใช้ โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากของผู้มาประชุมและต้องมีกรรมการเจ้าหน้าที่มาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการเจ้าหน้าที่จึงเป็นองค์ประชุม การกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในรูปของคณะกรรมการนี้เป็นรูปแบบเดียวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอื่นทั่วไปที่กำหนดจำนวนคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขั้นต่ำและขั้นสูง และกำหนดการลงมติเอาไว้ แต่การปฏิบัติหน้าที่อื่นของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่นอกเหนือจากการลงมติหรือพิจารณาอนุมัติ ให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบการดำเนินกิจการของลูกหนี้ ตรวจสอบทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระติดพันใด ๆ ที่ก่อขึ้นในระหว่างดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการ หรือการตรวจสอบข้อมูลเอกสารสำคัญ หน้าที่เหล่านี้หากจะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มาดำเนินการในรูปของคณะกรรมการอาจไม่เหมาะสมหรือมีความล่าช้าเพราะในบางครั้งการจะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มาพิจารณาเรื่องเช่นนี้ทุกคนอาจเกิดความยุ่งยาก เช่น กรรมการเจ้าหน้าที่บางคนไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ หรือกรรมการเจ้าหน้าที่บางคนไม่มีความรู้ในเรื่องที่ต้องทำ การขอให้กรรมการเจ้าหน้าที่ทุกคนมาร่วมดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องไม่สมเหตุผลผลหรือเกินความจำเป็นและอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเราอาจพิจารณาปรับเอาแนวคิดการให้มีอนุกรรมการเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเจาะจงอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาไว้เพื่อช่วยลดปัญหาและเป็นการเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ก็เป็นได้

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วทำให้ได้ข้อสรุปอย่างหนึ่งว่าแม้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จะไม่ได้บัญญัติว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แต่การกระทำต่าง ๆ ของคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นการทำแทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย ดังนั้นคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงมีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายที่เลือกตนมาทำหน้าที่นั่นเอง นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3182/2540 พิพากษาไว้ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 37 บัญญัติให้ที่ประชุมเจ้าหนี้อาจลงมติตั้งกรรมการเจ้าหนี้ไว้เพื่อแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในกิจการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ กรรมการเจ้าหนี้ย่อมอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ เมื่อที่ประชุมกรรมการเจ้าหนี้มีมติเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ประการใดแล้วมติดังกล่าวจึงต้องถือว่าเป็นมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลายนั่นเอง แม้คำพิพากษานี้จะพิพากษาไว้ในคดีล้มละลายแต่ก็ถือเป็นบรรทัดฐานในการฟื้นฟูกิจการได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายเช่นกัน ด้วยเหตุที่คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นตัวแทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างผู้ได้รับความไว้วางใจอีกด้วย

สำหรับความรับผิดของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น กฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติเรื่องความรับผิดของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเพราะคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ที่เสียสละมาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เจ้าหนี้ที่ได้รับเลือกตั้งเต็มใจมาทำหน้าที่จึงไม่ควรมีการกำหนดความรับผิดของคณะกรรมการเจ้าหนี้เอาไว้ เพราะถ้ามีการกำหนดความรับผิดและโทษตามกฎหมายกับคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วย่อมไม่มีเจ้าหนี้คนใดอยากเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้อย่างแน่นอน ด้วยเหตุดังกล่าวหากคณะกรรมการเจ้าหนี้จะปฏิบัติหน้าที่ขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ไม่ควรลงโทษตามกฎหมายแต่ให้ใช้มาตรการในระบวนการฟื้นฟูกิจการมาบังคับแทน เช่น การมีมติเจ้าหนี้ถอดถอนผู้นั้นจากการเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ เป็นต้น ถึงแม้กฎหมายฟื้นฟูกิจการจะไม่ได้กำหนดความรับผิดของคณะกรรมการเจ้าหนี้เอาไว้แต่มีได้หมายความว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีภูมิคุ้มกันความรับผิดอย่างเด็ดขาด หากปรากฏว่ากรรมการเจ้าหนี้คนใดปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีเจตนากระทำการโดยมิชอบ กรรมการเจ้าหนี้ผู้นั้นอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายโดยอาศัยบทบัญญัติเรื่องตัวแทนหรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

4.3.4 ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้

ตามแนวทางการร่างกฎหมายของ UNCITRAL ได้เสนอแนะไว้ในตอนหนึ่งว่าปัจจัยประการหนึ่งที่จะเป็นการสนับสนุนให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และเต็มใจที่จะรับเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้น กฎหมายควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นว่าเจ้าหนี้ทั้งหลายจะร่วมกันรับผิดชอบหรือให้นำทรัพย์สินในกองทรัพย์สินของลูกหนี้มาชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายผู้ที่มาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงเป็นผู้เสียสละเวลาทำหน้าที่แล้ว หากต้องให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องมาออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่เองหรือจะต้องไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับชดใช้เงินที่ออกไปก่อนอย่างไรยอมทำให้ไม่มีผู้ใดอยากเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้อย่างแน่นอน ดังนั้นกฎหมายล้มละลายและกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ดีควรจะมีบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายนี้ไว้ให้ชัดเจน

กฎหมายไทยทั้งในส่วนล้มละลายและส่วนฟื้นฟูกิจการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ ต่างจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษที่ต่างกำหนดไว้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายที่สำรองออกไปก่อน โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อน ส่วนของประเทศอังกฤษคณะกรรมการเจ้าหนี้ก็มีสิทธิได้รับชดเชยจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้เช่นกันโดย Administrator จะเป็นผู้กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการเลยว่าค่าใช้จ่ายอะไรบ้างที่คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถมาขอเบิกจ่ายได้ สำหรับประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติแม้การกำหนดค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้นอาจกำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการได้ แต่มีแผนฟื้นฟูกิจการเพียงส่วนน้อยที่กำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไว้เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องมีแต่อย่างใด จึงนับเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมให้เหมาะสมต่อไป

วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ

ในบทนี้จะศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยในส่วนของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 หมวด 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาประเด็นปัญหาและช่องว่างของกฎหมายที่อาจกระทบหรือไม่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อย่างที่เหมาะสมและเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจะพิจารณาทบทวนบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทยที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของต่างประเทศเพื่อให้ทราบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่นั้นเพียงพอและเหมาะสมกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของไทยหรือไม่ บทบัญญัติที่มีอยู่เป็นคุณและช่วยส่งเสริมการดำเนินการฟื้นฟูกิจการแค่ไหน เพียงไร โดยในแต่ละกรณีนั้นจะวิเคราะห์ทั้งกฎหมายไทยที่มีอยู่ กฎหมายต่างประเทศในเรื่องนั้น และแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL ควบคู่กันไปเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่าแนวทางใดเหมาะสมกับสภาพและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และแนวทางการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย

5.1 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ

การมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นมีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างมีนัยสำคัญ และยิ่งตระหนักว่าหากเจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการฟื้นฟูกิจการแล้วจะทำให้การฟื้นฟูกิจการนั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้นเพราะบ่อยครั้งพบว่าเจ้าหน้าที่อยู่ในฐานะที่สามารถให้คำแนะนำและหนทางแก้ปัญหาที่ดีแก่ลูกหนี้ได้ ทั้งยังเป็นกรให้เจ้าหน้าที่เกิดความไว้วางใจในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการเพราะได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ตรวจสอบการดำเนินการกระบวนการล้มละลายให้เป็นไปโดยชอบอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มกับต้นทุน แต่เนื่องจากการจะให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการนั้นอาจเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เพราะเจ้าหน้าที่ทุกคนอาจมีศักยภาพไม่เท่าเทียมกัน ขาดช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วม หรือถูกจำกัดด้วยปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้หากเจ้าหน้าที่ทุกคนเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูกิจการอาจเกิดความยุ่งยาก หรือเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากจนกระทบต่อการฟื้นฟูกิจการจนอาจทำให้การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้รายนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงมีแนวคิดให้มีผู้แทนเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นมีอยู่สองส่วนใหญ่ คือ การเป็น

ผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการเจรจา ต่อรอง กำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ และการตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ คณะกรรมการเจ้าหนี้ในแต่ละประเทศจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ควรเป็นทั้งสองบทบาทนี้ แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้ในประเทศใดอาจเน้นหนักในบทบาทใดบทบาทหนึ่งได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเพณีและวัฒนธรรมในการฟื้นฟูกิจการที่แตกต่างกันออกไป

ในเบื้องต้นผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศตามข้อพิจารณาต่อไปนี้

5.1.1 พิจารณาเวลาเริ่มต้นที่ให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้

เมื่อพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นแม่แบบของกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการแล้วพบว่ามีความแตกต่างกันในเรื่องเวลาเริ่มต้นการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้ตาม Chapter 11 ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะมีบทบาทในเชิงรุกและมีความสำคัญตั้งแต่เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยมาตรา 1102 กำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้หลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และคณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีบทบาทในการเข้าไปร่วมเจรจากับลูกหนี้และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการฟื้นฟูกิจการ ตั้งแต่ขั้นวางแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งเป็นการเจรจาในเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญเพื่อนำไปแจ้งแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายต่อไป รวมทั้งมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นอย่างมาก โดยเชื่อว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นฟันเฟืองตัวหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนการดำเนินการฟื้นฟูกิจการให้สำเร็จได้ด้วยดีและรวดเร็ว การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ยังสอดคล้องกับวัฒนธรรมและแนวคิดทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่เชื่อว่าการเป็นประเทศเสรีและดินแดนแห่งโอกาสนั้นจะช่วยขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน ดังนั้นผู้คนที่เข้ามาเกี่ยวข้องในธุรกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่งจึงมีเป็นจำนวนมาก ไม่มีธุรกิจใดสามารถดำเนินไปได้โดยการติดต่อกันเพียงกลุ่มเล็ก ๆ องค์กรธุรกิจแต่ละองค์กรจึงอาจมีลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้หลายคน หากธุรกิจใดประสบปัญหาขาดสภาพคล่องหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่สามารถชำระหนี้ได้ย่อมมีเจ้าหนี้จำนวนมากที่ได้รับผลกระทบ นอกจากเหตุผลทางด้านวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจแล้วยังมีเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ด้วยเพราะสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีขนาดกว้างใหญ่ประกอบไปด้วย 50 มลรัฐและแต่ละมลรัฐก็มีกฎหมายบังคับใช้ภายในมลรัฐเป็นของตัวเองนอกจากกฎหมายของสหพันธรัฐ การดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งนั้นเจ้าหนี้ที่อยู่ต่างมลรัฐอาจไม่ทราบกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็เป็นได้ ดังนั้นเพื่อให้เจ้าหนี้ที่อยู่ต่างมลรัฐหรืออยู่ไกลออกไปมั่นใจได้ว่า

ผลประโยชน์ของตนจะได้รับการดูแลปกป้องในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ สหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติกฎหมายให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาทันทีหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อมาทำหน้าที่ดูแลพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่ถึงแม้จะให้ความสำคัญกับคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นอย่างมาก ในบางคดีก็อาจไม่ต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้หากกิจการของลูกหนี้ที่เข้าสู่การฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นกิจการขนาดเล็ก* (small business) ส่วนกำหนดเวลาเริ่มต้นให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้นจะเริ่มมีได้ต่อเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว และที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นสมควรให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามแนวคิดของกฎหมายอังกฤษนี้ไม่มีบทบาทในเชิงรุกอย่างคณะกรรมการเจ้าหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประเทศอังกฤษได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ให้เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของ Administrator และเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ Administrator และให้ความเห็นชอบแก่กิจการใด ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อที่ Administrator จะได้ดำเนินการต่อไปตามนั้น

สำหรับกำหนดเวลาเริ่มต้นให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายไทยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษโดยมาตรา 90/55 บัญญัติว่าถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนแล้ว ที่ประชุมเจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้ คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายไทยจึงเกิดขึ้นภายหลังที่ประชุมเจ้าหนี้ยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ถึงแม้แนวคิดการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการจะสนับสนุนการให้เจ้าหนี้ซึ่งมีส่วนได้เสียในจำนวนหนี้ของตนโดยตรงได้มีโอกาสเจรจากับลูกหนี้ด้วยตัวเอง แต่การฟื้นฟูกิจการจะมีโอกาสประสบความสำเร็จและแผนฟื้นฟูกิจการได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้นั้น เจ้าหนี้ทั้งหลายจำเป็นต้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ทั้งเรื่องทรัพย์สิน หนี้สิน ตลอดจนการดำเนินกิจการที่ผ่านมาของลูกหนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการตกอยู่ในสถานะหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้นั้นไม่ใช่เพราะการกระทำทุจริตหรือความผิดพลาดร้ายแรงของลูกหนี้ และลูกหนี้สมควรได้รับการฟื้นฟูกิจการหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนการรับข้อมูลนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ หากเจ้าหนี้ได้รับทราบ

* กิจการที่เข้าข่ายเป็นธุรกิจขนาดเล็กพิจารณาดังนี้

- อุตสาหกรรมการผลิตที่มีลูกจ้างมากกว่า 500 คน แต่ไม่เกิน 1500 คน
- บริษัทขายปลีกที่มียอดขายต่อปีน้อยกว่า 3.5 USD.
- บริษัทขายส่งที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 500 คน
- อุตสาหกรรมบริการที่มีรายได้ต่อปีน้อยกว่า 3.5 USD.
- ธุรกิจขนส่งที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 1500 คน และมีรายรับไม่เกิน 3.5 USD. ต่อปี (ยกเว้นการขนส่งทางอากาศ)

ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องและเห็นว่าลูกหนี้ควรได้รับโอกาสให้ฟื้นฟูกิจการก็มีความเป็นไปได้มากที่เจ้าหนี้จะเห็นชอบกับการฟื้นฟูกิจการและยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ แต่หากเจ้าหนี้ไม่ได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ เจ้าหนี้ก็ไม่มีตัวช่วยหรือข้อมูลในการเจรจาหรือตัดสินใจ อาจทำให้เจ้าหนี้เกิดความลังเลใจที่จะสนับสนุนการฟื้นฟูกิจการและอาจลงมติไม่ยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการก็เป็นได้ การให้เจ้าหนี้เข้าถึงข้อมูลของลูกหนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ แต่การจะให้เจ้าหนี้ทุกคนเข้าถึงแหล่งข้อมูลของลูกหนี้นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายย่อย เนื่องจากอาจมีปัญหาดิตขัดทั้งทางด้านช่องทางการเข้าถึงข้อมูล การให้ความสำคัญแก่เจ้าหนี้รายย่อย เป็นการเพิ่มขึ้นตอนทำให้ยุ่งยากล่าช้า และยังเพิ่มค่าใช้จ่ายที่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้มาเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตั้งแต่ในชั้นเริ่มเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการโดยเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ในการติดต่อประสานงานกับลูกหนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและถ่ายทอดไปยังเจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทำให้เจ้าหนี้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับลูกหนี้เพื่อนำไปประกอบการเจรจาและตัดสินใจเห็นชอบกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ นอกจากนี้ประโยชน์ในเรื่องของการรับส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตัวลูกหนี้แล้ว คณะกรรมการเจ้าหนี้ยังอาจเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญสามารถช่วยเหลือให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ในการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นผลสำเร็จก็เป็นได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นจะช่วยส่งเสริมให้เจ้าหนี้มีศักยภาพและข้อมูลในการเจรจาเรื่องหนี้กับลูกหนี้มากยิ่งขึ้น ทั้งยังเพิ่มโอกาสที่เจ้าหนี้จะยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ และนำไปสู่การฟื้นฟูกิจการที่ประสบความสำเร็จในที่สุด ดังนั้นประเทศไทยควรพิจารณากำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ตั้งแต่ศาลล้มละลายมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

5.1.2 พิจารณาเจ้าหนี้ผู้สามารถเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้

หลักเกณฑ์การพิจารณาเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเจ้าหนี้จะต้องเป็นเจ้าหนี้มีประกันหรือเจ้าหนี้ไม่มีประกัน เพียงแต่ระบุว่า “ที่ประชุมเจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย” ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าเจ้าหนี้ที่จะมีสิทธิได้รับเลือกจากที่ประชุมเจ้าหนี้ให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องเป็นเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมเจ้าหนี้และมีสิทธิออกเสียงลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ กล่าวคือเป็นเจ้าหนี้ที่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้แล้วและไม่มีผู้ใดโต้แย้งคำขอรับชำระหนี้ นั้น หรือหากมีผู้โต้แย้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ได้ทำการสอบสวนและมีคำสั่งให้เจ้าหนี้ราย

นั้นออกเสียงในจำนวนหนึ่งได้เท่าใด¹ โดยมูลหนี้ที่เจ้าหนี้จะยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้นั้นต้องเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือมีเงื่อนไขก็ตาม²

แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL ได้เสนอแนะว่าการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้นจำเป็นต้องพิจารณาว่าเจ้าหนี้รายใดมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ สถานะของสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้และลักษณะพื้นฐานของสิทธิเรียกร้อง กล่าวคือ สิทธิเรียกร้องนั้นต้องได้รับการยอมรับแล้วในระดับหนึ่งไม่ว่าโดยศาลหรือผู้แทนในคดีล้มละลาย และต้องพิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานของสิทธิเรียกร้องซึ่งนำมาซึ่งแนวทางการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ดังนี้

1) แนวทางที่ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้หลายคณะ

โดยปกติคณะกรรมการเจ้าหนี้จะดำเนินการแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันจึงต้องเลือกผู้จะเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้จากเจ้าหนี้ไม่มีประกัน หากต้องการจะปกป้องประโยชน์แก่เจ้าหนี้ประเภทอื่นด้วยก็อาจบัญญัติกฎหมายให้สามารถมีคณะกรรมการเจ้าหนี้สำหรับเจ้าหนี้ประเภทอื่นได้ เช่น คณะกรรมการของเจ้าหนี้มีประกัน ที่ต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้หลายคณะนี้เนื่องจากกฎหมายมองว่าเจ้าหนี้ต่างประเภทกันย่อมมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน หากมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ประเภทใดประเภทหนึ่งเพียงคณะเดียวอาจก่อให้เกิดความอยุติธรรม เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันและดูแลประโยชน์ไม่ครอบคลุมแก่เจ้าหนี้ทุกคน แต่ UNCITRAL ก็มีความเห็นว่าแนวทางการมีคณะกรรมการเจ้าหนี้หลายคณะเพื่อทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ที่ต่างกันนี้ต้องปรับใช้เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดค่าตอบแทนที่ไม่จำเป็นและความไม่คล่องตัวในกลไกที่กำหนดให้เจ้าหนี้เป็นตัวแทนได้ซึ่งประเทศที่มีกฎหมายตามแนวทางนี้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จากการศึกษาเก็บข้อมูลคดีฟื้นฟูกิจการในสหรัฐอเมริกาพบว่าในคดีฟื้นฟูกิจการที่มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ประเภทอื่นนอกจากคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันนั้นจะใช้เวลาในการดำเนินกรฟื้นฟูกิจการนานกว่าคดีฟื้นฟูกิจการที่มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่มีประกันเพียงคณะเดียว ในขณะเดียวกันยังพบว่าสัดส่วนการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ไม่มีประกันในการฟื้นฟูกิจการที่มีคณะกรรมการเจ้าหนี้

¹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/30

² พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/27

คณะเดียนั้นมากกว่าสัดส่วนการได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการที่มีคณะกรรมการเจ้าหนี้มากกว่าหนึ่งคณะ³

2) แนวทางที่ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เพียงคณะเดียว

แนวคิดนี้ยอมรับให้เจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกันสามารถเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ในคณะเดียวกันได้โดยให้เหตุผลว่าหากเจ้าหนี้ไม่มีประกันไม่มีตัวแทนหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการก็อาจเกิดผลในทางลบต่อส่วนได้เสียของเจ้าหนี้มีประกันได้ แต่เจ้าหนี้มีประกันที่จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้นั้นต้องไม่ใช่เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวน ซึ่งประเทศที่ยอมรับตามแนวทางนี้ได้แก่ประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตามแนวทางที่ให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เพียงคณะเดียวยังเกิดคำถามตามมาว่าเป็นการให้ความคุ้มครองและเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ และการที่จะตอบคำถามนี้ได้นั้นก็ต้องพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของแต่ละประเทศว่านอกจากมาตรการทางกฎหมายในเรื่องคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ในกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศนั้น ๆ

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยแล้วพบว่าเจ้าหนี้ที่มีสิทธิจะได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้นั้นจะต้องผ่านการยอมรับแล้วในระดับหนึ่ง คือต้องเป็นหนี้ที่ยื่นคำขอชำระหนี้ไว้แล้วและไม่มีผู้โต้แย้ง หรือมีผู้โต้แย้งแต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่งเกี่ยวกับหนี้ นั้นแล้ว แต่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดว่าเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องประเภทใดสามารถเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ซึ่งทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทยนั้นอาจมีทั้งกรรมการที่เป็นเจ้าหนี้มีประกันและกรรมการที่เป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกันอยู่ในคณะเดียวกันได้ ถึงแม้บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการจะทำการแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการ แต่ประโยชน์ของเจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้ไม่มีประกันนั้นย่อมแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องยากที่คณะกรรมการเจ้าหนี้จะสามารถดูแลประโยชน์ให้กับเจ้าหนี้ทั้งสองประเภทได้อย่างเท่าเทียมกันจนอาจเกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้เอง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเจ้าหนี้ไม่มีประกันเป็นเจ้าหนี้ที่มีศักยภาพในการดูแลประโยชน์ของตนเองได้น้อยกว่าเจ้าหนี้มีประกันและควรได้รับการปกป้องดูแลมากกว่าเจ้าหนี้มีประกัน โดยเฉพาะเจ้าหนี้ที่มีประกันเต็มจำนวนมูลค่าหนี้ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้กำหนดกลไกทางกฎหมายที่ให้เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวนได้รับความคุ้มครองและมีอำนาจต่อรองกับลูกหนี้ ได้แก่ การร้องขอให้ได้รับความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้มีประกันอย่าง

³ Michelle M. Harner and Jamie Marincic, Committee Capture? An Empirical Analysis of the Role of Creditors' Committees in Business Reorganizations [Online], 19 October 2010, Available from www.papres.ssrn.com

เพียงพอดำเนินมาตรา 90/13 และมาตรา 90/14 เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวนสามารถอาศัยช่องทางกฎหมายในสองมาตรานี้เพื่อให้สิทธิเรียกร้องของตนได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่และอาศัยช่องทางดังกล่าวเป็นข้อต่อรองในการเจรจากำหนดแผนฟื้นฟูกิจการกับลูกหนี้ได้อยู่แล้ว เมื่อพิจารณาถึงสิทธิของเจ้าหนี้แต่ละประเภทและความคุ้มครองที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับเจ้าหนี้แต่ละประเภทซึ่งมีสิทธิเรียกร้องต่างกันแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายไทยควรตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างสิทธิและความคุ้มครองที่กฎหมายบัญญัติขึ้นสำหรับหนี้ที่มีประกันและหนี้ไม่มีประกัน และควรปฏิบัติต่อเจ้าหนี้แต่ละประเภทให้เหมาะสมกับสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้แต่ละคนมีอยู่ ในประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการเจ้าหนี้นั้น ควรมีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับประเภทของเจ้าหนี้ที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้แทนดูแลรักษาประโยชน์แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ตนทำหน้าที่แทนได้อย่างแท้จริงมีประสิทธิภาพมากที่สุด และไม่เกิดการขัดกันผลประโยชน์ เมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ทั้งสองแนวทางแล้ว เพื่อเป็นการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อสิทธิเรียกร้องประเภทเดียวกัน (equitable treatment) และให้โอกาสแก่เจ้าหนี้ทุกประเภท ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้มากกว่าหนึ่งคณะโดยให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญเลือกจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันและเจ้าหนี้มีประกันไม่เต็มจำนวนร่วมกันคณะหนึ่งซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีในคดีฟื้นฟูกิจการทุกคดีและอาจให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมโดยมาจากเจ้าหนี้ประเภทอื่น เช่น เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวนเจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น โดยตั้งขึ้นตามที่ได้มีส่วนได้เสียร้องขอและศาลอนุญาตได้อีกคณะหนึ่งนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหนี้ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการซึ่งเจ้าหนี้ทุกประเภทสามารถมีผู้แทนของตนมาทำหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์และสอดส่องดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้ โดยกฎหมายฟื้นฟูกิจการควรกำหนดให้คดีฟื้นฟูกิจการจะต้องมีคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญในทุกคดีโดยเลือกจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันและเจ้าหนี้มีประกันไม่เต็มจำนวนเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์แก่สิทธิเรียกร้องประเภทไม่มีประกันซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องที่อาจได้รับผลกระทบจากการฟื้นฟูกิจการมากที่สุด โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญนี้จะมีส่วนช่วยทำให้เจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องประเภทไม่มีหลักประกันได้รับการคุ้มครองดูแล มีบทบาทในการมีส่วนร่วมชัดเจน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดการหนี้ และหากผู้มีส่วนได้เสียในคดีฟื้นฟูกิจการใดเห็นว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญเพียงคณะเดียวนั้นไม่พอที่จะคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้อื่น ๆ เจ้าหนี้ประเภทอื่นหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมขึ้นได้ตามความเหมาะสมซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรที่จะตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมขึ้นหรือไม่ โดยคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมนี้จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไปตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองในกรณีพิเศษ

สำหรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้มากกว่าหนึ่งคณะนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการมีคณะกรรมการเพิ่มเติมนั้นคุ้มค่า

เหมาะสมกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งในจุดนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลเป็นผู้พิจารณาว่าค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นคุ้มค่างับประโยชน์ที่คณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันความเสียหาย หรือเพิ่มมูลค่า หรือให้ความช่วยเหลือพิเศษใด ๆ แก่ลูกหนี้หรือไม่ ซึ่งถือเป็นอำนาจหนึ่งของศาลที่สามารถควบคุมดูแลการดำเนินคดีฟื้นฟูกิจการได้อยู่แล้ว

5.1.3 พิจารณาวិธีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 90/55 ได้กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นผู้ลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมา โดยเจ้าหนี้คนหนึ่งจะมีผู้แทนเป็นกรรมการเจ้าหนี้เกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้ คณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายไทยจึงมาจากการเลือกโดยที่ประชุมเจ้าหนี้นั่นเอง วิธีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ของประเทศไทยนี้เหมือนกับวิธีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ของประเทศอังกฤษ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเป็นผู้เลือกตัวบุคคลซึ่งจะมา เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนในการดูแลประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายนั้นเป็นการกระตุ้น ทั้งความมั่นใจและการมีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้ ทั้งยังสร้างความมั่นใจว่ากฎหมาย ฟื้นฟูกิจการมีความโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ เจ้าหนี้จะเกิดความอุ่นใจมากกว่าหากให้คนที่ตนคิดว่ามีความรู้ความสามารถและเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ของตน ซึ่งวิธีการนี้เป็นเรื่องของทางจิตใจและความเชื่อมั่นมากกว่าและไม่อาจสรุปได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มาจาก การเลือกโดยเจ้าหนี้จะดูแลประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้ดีกว่าแต่อย่างใด สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นกฎหมาย กำหนดให้ Trustee เป็นผู้เลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้จากรายชื่อของเจ้าหนี้ไม่มีประกันที่ลูกหนี้ได้จัดทำขึ้น และแจ้งให้ทราบ และเนื่องจากเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งทำการแทนเจ้าหนี้ไม่มีประกันเท่านั้น สมาชิกของคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงจำกัดอยู่เพียงเจ้าหนี้ไม่มีประกันรายใหญ่ที่สุดตามจำนวนที่กำหนด วิธีการให้บุคคลเพียงคนเดียวหรือศาลตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้นี้อาจจะก่อให้เกิดผลเสีย เช่น มีแนวโน้มที่จะมีมุมมองอคติ ไม่เห็นด้วยกับคนที่ได้รับแต่งตั้ง หรือถูกมองว่าปราศจากความเสมอภาคและความโปร่งใส อาจทำให้เจ้าหนี้ขาดความมั่นใจในระบบที่ไม่สนับสนุนหรืออนุญาตให้พวกเขา มีบทบาทในการเลือกผู้แทนของตนเอง และไม่อาจแก้ปัญหาที่เกิดจากความไม่กระตือรือร้นของเจ้าหนี้ได้ แต่วิธีการเช่นนี้ก็มีข้อดีตรงที่ว่าอาจง่ายต่อกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ และลดจำนวนข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้ในการเลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ อันอาจนำไปสู่ความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างการใช้เจ้าหนี้เป็นผู้เลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยตรงกับการกำหนดตัวบุคคลซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้วเห็นว่าวิธีการที่ให้เจ้าหนี้

เป็นผู้เลือกคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งมีผลดีต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการมากกว่าเพราะทำให้เจ้าหนี้เกิดความมั่นใจและเชื่อมั่นในตัวบุคคลที่ตนเป็นผู้เลือกมาทำหน้าที่แทน ทั้งยังทำให้เจ้าหนี้เกิดความรู้สึกว่ากฎหมายเห็นความสำคัญของตนและเปิดโอกาสให้ตนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจะทำให้เจ้าหนี้เกิดความรู้สึกอยากมีบทบาทและให้ความร่วมมือในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการมากกว่าการที่กฎหมายจะให้ผู้อื่นมาแต่งตั้งผู้แทนของตน ดังนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยที่กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้เป็นผู้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งมีความเหมาะสมดีแล้ว และยังเป็นการกระตุ้นบทบาทและความสนใจของเจ้าหนี้ต่อกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ถึงแม้จะไม่มีนัยสำคัญใด ๆ กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ แต่การฟื้นฟูกิจการที่ได้รับความร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะฟื้นฟูกิจการได้สำเร็จได้เร็วและง่ายยิ่งขึ้น สำหรับคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมนี้ หากศาลอนุญาตให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมได้แล้ว ก็ให้เจ้าหนี้ประเภทที่ศาลให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมเลือกจากเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องประเภทเดียวกัน

5.2 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ

นอกจากบทบาทในการดูแลผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้แก่การเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในส่วนนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในระหว่างระยะเวลาดำเนินการฟื้นฟูกิจการ โดยที่ในการฟื้นฟูกิจการนั้นผู้บริหารแผนหรือผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการจะต้องดำเนินธุรกิจและจัดกิจการของลูกหนี้ไปตามกรอบที่แผนฟื้นฟูกิจการได้วางไว้ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายได้ยอมรับและเชื่อว่าหากดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการแล้วจะเป็นการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินให้สูงที่สุด ทำให้กิจการสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้โดยไม่ต้องล้มละลาย และเจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้มากกว่าการให้ลูกหนี้ล้มละลายและเลิกกิจการ และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้บริหารแผนได้ปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการโดยไม่มีการกระทำทุจริต ประมาทเลินเล่อ หรือกระทำการใด ๆ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายจึงได้วางมาตรการให้มี การตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการไว้โดยกฎหมายล้มละลายหลายฉบับได้กำหนดให้ศาลมีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการกำกับดูแลลูกหนี้หลังจากที่แผนได้รับความเห็นชอบและอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามแผนให้เสร็จสิ้น แต่การตรวจสอบกำกับดูแลโดยศาลนั้นย่อมมีข้อจำกัดเนื่องจากศาลไม่สามารถที่จะติดตามการดำเนินการตามแผนอย่างใกล้ชิดได้ ดังนั้น กฎหมายจึงให้เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เข้ามามีบทบาทตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินการตามแผนในระดับการปฏิบัติงานและเพื่อเป็นการลดปัญหาความยุ่งยากและภาระค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้ามาทำหน้าที่แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

5.2.1 พิจารณาอำนาจหน้าที่ในระหว่างดำเนินการฟื้นฟูกิจการ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการไว้ในสองมาตรา ได้แก่ หน้าที่ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผน ตามมาตรา 90/55 และหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่ผู้บริหารแผนไม่ดำเนินการตามแผน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือขาดคุณสมบัติของผู้บริหารแผนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผนต่อไป ตามมาตรา 90/67 ซึ่งหน้าที่ทั้งสองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นี้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปและหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งให้ผู้บริหารแผนพ้นจากตำแหน่งนั้นกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว เป็นหน้าที่โดยเฉพาะที่ไม่มีประเด็นทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาใด ๆ อีก แต่หน้าที่ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนนั้นเป็นการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้เป็นกรอบที่ค่อนข้างกว้างและสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการมีบทบาทในเชิงตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการตามแผนฟื้นฟูกิจการมากกว่าจะให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้าไปดูแลรักษาประโยชน์ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายตั้งแต่ชั้นแรกกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่กว้างเกินไปและขาดรายละเอียดที่จำเป็นเท่าที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้าใจสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่แน่ใจว่าตนสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้างจึงจะถือว่าเป็นการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนอย่างเพียงพอ แม้คณะกรรมการเจ้าหนี้จะมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายแต่ก็อาจขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินการตามแผนได้ ข้อจำกัดที่กล่าวถึงนี้อาจทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้รู้สึกว่าคุณไม่มีช่องทางหรือกฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสอย่างแท้จริงให้ตนสามารถเข้าไปสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการได้จนอาจส่งผลให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เพิกเฉยหรือไม่กระตือรือร้นที่จะทำหน้าที่ตามที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้ทำแผนอาจตกลงกันกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ให้ชัดเจนในแผนฟื้นฟูกิจการได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิ อำนาจ หน้าที่อะไรบ้าง แต่พบว่าในคดีฟื้นฟูกิจการหลายคดีไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ตั้งขึ้นในการฟื้นฟูกิจการของ

ลูกหนี้ที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพและไม่สามารถมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญตามที่ควรจะเป็น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศแล้วพบว่าทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษต่าง บัญญัติกฎหมายที่ให้เครื่องมือแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ในการฟื้นฟูกิจการของประเทศตนได้ โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เจ้าหนี้ไว้ชัดเจนใน Chapter 11 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้เครื่องมือทางกฎหมายแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ใน ระดับที่ค่อนข้างสูงเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกรปฏิบัติ หน้าที่ในเชิงรุกสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และสิ่งหนึ่งที่โดดเด่นในกฎหมาย ฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา คือ การให้คณะกรรมการเจ้าหนี้มีสิทธิที่จะจ้างมืออาชีพ รวมถึงทนายความ นักบัญชี และตัวแทนอื่น ๆ มาทำหน้าที่ที่ปรึกษาให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือใน การปฏิบัติหน้าที่⁴ นอกจากนี้การให้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายแล้ว Chapter 11 ของ สหรัฐอเมริกายังกำหนดกรอบหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้อย่างชัดเจนที่ถึงแม้จะไม่ลงรายละเอียดไป ถึงขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็เพียงพอที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เข้าใจได้ว่าตนมีหน้าที่อะไรบ้าง เช่น การปรึกษาและให้คำแนะนำกับทรัสต์หรือลูกหนี้ผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การ ตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การร่วมกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ การดำเนินการใด ๆ อันเป็น ประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ที่ตนเป็นผู้แทน เป็นต้น ในส่วนของประเทศอังกฤษนั้น Insolvency Act 1986 ส่วนที่ 2 เรื่อง Administration Order ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่ บัญญัติว่าอาจให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนด⁵ แต่ประเทศ อังกฤษมีกฎหมายลูกที่ออกโดยอาศัยอำนาจ Insolvency Act 1986 ได้แก่ Insolvency Rules 1986 ซึ่งมี บทบัญญัติที่เกี่ยวกับรายละเอียดเรื่องคณะกรรมการเจ้าหนี้และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ เอาไว้โดยภาพรวมจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการเรียกประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ การดำเนินการในที่ ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้และการขอมติในที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ สำหรับหน้าที่ของ คณะกรรมการเจ้าหนี้ Insolvency Rules ได้กล่าวไว้ชัดเจนในตอนหนึ่งว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามข้อกำหนดใด ๆ ของ Insolvency Act 1986 นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้อง ช่วยเหลือ Administrator ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการร่วมกับ Administrator ในเรื่องใด ๆ ที่ได้ตกลง

⁴ 11 U.S.C. section 1103(a)

⁵ Insolvency Act 1986, section 26 (1)

ดำเนินการร่วมกันเป็นกรณีๆไป⁶ ดังนั้น หน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้หลัก ๆ จึงเป็นการสนับสนุนการทำงานของ Administrator ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในแผนฟื้นฟูกิจการ หรือตามที่ Administrator ร้องขอ ซึ่งจะต้องมีมติของคณะกรรมการเจ้าหนี้นุมัติให้ดำเนินการได้เสียก่อน ดังนั้น Insolvency Rules จึงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม การดำเนินการในที่ประชุมและการขอมติในที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้อย่างชัดเจน แม้กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษจะบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัฒนธรรมการฟื้นฟูกิจการที่ต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่ทั้งสองประเทศมีเหมือนกันคือ บทบัญญัติที่เป็นการส่งต่อหรือถ่ายโอนข้อมูลหรือการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการจากผู้ที่เกี่ยวข้องดูแลอยู่ก่อนไปยังคณะกรรมการเจ้าหนี้⁷ เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถรับทราบข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับลูกหนี้ ความเป็นมาของการฟื้นฟูกิจการ และให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องไปได้อย่างราบรื่น

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณากฎหมายไทยแล้วเห็นได้ว่าการขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ชัดเจนนั้นส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการของไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็นเนื่องจากขาดเครื่องมือในการดำเนินการตามกฎหมาย และอาจทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่แน่ใจว่าตนมีหน้าที่หรืออำนาจที่จะดำเนินการอย่างใด ๆ ได้บ้าง นอกจากนี้กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการถ่ายโอนหรือส่งต่อข้อมูลหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องกับข้อมูลหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ได้เริ่มมาก่อนแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่จะช่วยส่งเสริมให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนได้ว่าตนมีกรอบในการปฏิบัติหน้าที่แค่ไหนเพียงไร การดำเนินการใดบ้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

⁶ I.R. 2.52 (1).

⁷ 11 U.S.C. section 1103(d) “As soon as practicable after the appointment of the committee under section 1102 of this title, the trustee shall meet with such committee to transact such business as may be necessary and proper.”

Insolvency Act 1986, section 26 (2) “ If such committee is established, the committee may, on giving not less than 7 days’ notice, require the administrator to attend before it at any reasonable time and furnish it with such information relating to the carrying out of his function as it may reasonably require.”

ตน โดยเริ่มตั้งแต่การบัญญัติให้มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ภายหลังจากที่มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถ่ายโอนหรือส่งต่อข้อมูล หรือข้อเท็จจริงใด ๆ ที่จำเป็นต่อคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และควรมีบทบัญญัติซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้พอสมควรให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถเข้าใจได้ว่าในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนนั้นตนสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง แต่การจะกำหนดรายละเอียดมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาต่อไปเช่นเดียวกับความจำเป็นในการให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่จะมีที่ปรึกษาคอยให้ความช่วยเหลือ

5.2.2 พิจารณาความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย

ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL ได้เสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการเจ้าหนี้และเจ้าหนี้ว่า ในกรณีที่กฎหมายล้มละลายได้อนุญาตให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนเจ้าหนี้ขึ้นมาแล้ว กฎหมายควรที่จะได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนของเจ้าหนี้ไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรระบุถึงวิธีการในการแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้และคณะกรรมการเจ้าหนี้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายล้มละลายในส่วนของการฟื้นฟูกิจการของทั้งของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และอังกฤษแล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และคณะกรรมการเจ้าหนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากการปรับใช้กฎหมายของศาลและจากตำราทางกฎหมายแล้วพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับคณะกรรมการเจ้าหนี้ และสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้ถูกตระหนักว่าเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นปรากฏชัดเจนในบทความ ตำราทางกฎหมาย และคำพิพากษาหลายคดี* ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้แทนเจ้าหนี้ที่ตนทำหน้าที่แทน เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์หรือสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้เป็นการเฉพาะเพียงแต่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่า "... ให้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้" เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตาม

* เช่นในคดี *In re Nat'l Liquidator Inc.*, กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ว่า "are designed to deal with the debtor in a more manageable way than the entire body of creditors could. They are representative bodies that must speak for groups of creditors with similar interests."

กฎหมายแล้วจึงเข้าใจได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้แทนกระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในนามของเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่การเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายนี้ไม่ใช่ผู้แทนในความหมายเดียวกับการเป็นผู้แทนนิติบุคคลที่กระทำการใด ๆ หรือแสดงเจตนาแทนนิติบุคคลเพราะคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่ได้แสดงเจตนาแทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้กระทำการภายใต้กรอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้ ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงมีสถานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3182/2540 วินิจฉัยไว้ในคดีล้มละลายว่า กรรมการเจ้าหนี้อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งบรรทัดฐานจากคำพิพากษาดังกล่าวอาจนำมาอนุโลมตีความในส่วนที่ในปฏิบัติการได้ว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนนั่นเอง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับคณะกรรมการเจ้าหนี้จึงบังคับโดยบทบัญญัติเรื่องตัวการตัวแทนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้เป็นที่ชัดเจนและเข้าใจถูกต้องตรงกันตั้งแต่เริ่มระหว่างเจ้าหนี้ทั้งหลายและคณะกรรมการเจ้าหนี้ กฎหมายควรกำหนดสถานะและความสัมพันธ์ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยการนำบทบัญญัติในเรื่องตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม

เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้น กฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL และกฎหมายล้มละลายของนานาประเทศทั่วโลก เหตุผลที่ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ในกฎหมายล้มละลายหรือกฎหมายฟื้นฟูกิจการเนื่องจากเจ้าหนี้ที่มาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเจ้าหนี้ นั้นไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนและต้องห้ามทำการใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยลำพัง แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ตนเป็นผู้แทน จึงเป็นผู้สละเวลาและอาจต้องออกใช้ค่าใช้จ่ายส่วนตัวไปก่อนเพื่อมาดูแลประโยชน์แก่เจ้าหนี้อื่นด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้ยังไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจให้คนที่ได้รับเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้เต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ควรที่จะกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการเจ้าหนี้เอาไว้ในกรณีที่คณะกรรมการเจ้าหนี้กระทำการใด ๆ ไปในอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจตรงกันและยอมรับโดยทั่วไปว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้มีหน้าที่อย่างผู้ได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ (fiduciary duty) ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริต หากคณะกรรมการเจ้าหนี้กระทำการใดซึ่งเป็นการทุจริตหรือประพฤตินอกขอบหน้าที่ เมื่อนั้นคณะกรรมการเจ้าหนี้จะต้องรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายซึ่งตนเป็นผู้ดูแลประโยชน์ให้

5.3 วิเคราะห์ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้

5.3.1 พิจารณาการให้มีผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการปฏิบัติหน้าที่

ตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ว่า กฎหมายล้มละลายควรให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เลือก จ้าง หรือการให้ค่าตอบแทนแก่ผู้มีวิชาชีพเฉพาะทาง ภายใต้การอนุญาตจากศาล ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ กฎหมายล้มละลายควรจะต้องถึงค่าจ้างและค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้มีวิชาชีพเฉพาะทางด้วย โดยที่ UNCITRAL มองว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จำเป็นต้องที่จะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและเรื่องทางการเงินของลูกหนี้ และจะต้องสามารถแสดงความเห็นของตนและของเจ้าหนี้ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของตนหรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของเจ้าหนี้ ดังนั้น คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจต้องการความช่วยเหลืออย่างเชี่ยวชาญในด้านการบริหาร แม้ว่าความช่วยเหลือนั้นจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยตรง แต่การมีผู้เชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือจะทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำหรับการพิจารณาจ้างผู้ช่วยเหลือนั้นกฎหมายควรกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องขออนุญาตจากศาลหรือผู้แทนในคดีล้มละลายโดยศาลหรือผู้แทนในคดีล้มละลายจะพิจารณาว่าในคดีนั้นผู้เกี่ยวข้องสมควรจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้หรือไม่ ในส่วนของค่าจ้างหรือค่าตอบแทนนั้นอาจกำหนดให้ชำระค่าตอบแทนและค่าชดเชยในการว่าจ้างผู้ช่วยจากทรัพย์สินของลูกหนี้ แต่กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดให้เป็นภาระของเจ้าหนี้โดยให้เป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหนี้ในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลาย ในกรณีที่ค่าตอบแทนเหล่านั้นได้รับการชำระจากทรัพย์สินของลูกหนี้ ศาลจะต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดไม่เพียงเฉพาะการตัดสินใจที่จะว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น หากแต่ต้องควบคุมค่าตอบแทนและค่าบริการที่เกิดขึ้นจากการนั้นด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศพบว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้คณะกรรมการเจ้าหนี้อาจจ้างผู้ช่วยเหลือได้หากได้รับอนุญาตจากศาล โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการเจ้าหนี้ แต่ทั้งนี้การที่ศาลจะอนุญาตให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้หรือไม่ศาลต้องพิจารณาจากความจำเป็นและขนาดของกิจการของลูกหนี้ด้วย และต้องพิจารณาตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้ช่วยว่าต้องไม่ใช่ผู้มีผลประโยชน์ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่และไม่เป็นผู้แทนของผู้ซึ่งมีประโยชน์ตรงกันข้าม โดยปกติแล้วมักมีการอนุญาตให้คณะกรรมการเจ้าหนี้จ้างที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความคนหนึ่งเข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือได้เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาในการเจรจาหรือกับลูกหนี้ แนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในคดีฟื้นฟูกิจการ และมีอำนาจเป็นตัวแทน

คณะกรรมการเจ้าหนี้ในการดำเนินการทางด้านศาล สำหรับค่าจ้างนั้นกฎหมายกำหนดให้ได้รับจากทรัพย์สินของลูกหนี้โดยมีฐานะอย่างบุริมสิทธิในหนี้เพื่อการจัดการ โดยคำนึงถึงระยะเวลาการทำงาน ความยากง่าย เนื้อหาของงานและคุณค่าของบริการที่ได้รับว่ามีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน⁹

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยนั้นไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถจ้างทนายความหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยจะให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ได้จะเป็นการส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนและทำเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย การตัดสินใจในเรื่องใด ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวัง รอบคอบ และดำเนินการอย่างมีวิสัยทัศน์ ซึ่งถ้าฟังคณะกรรมการเจ้าหนี้เองอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทุกเรื่อง ดังนั้น หากกฎหมายเปิดช่องทางให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือได้ก็จะเป็นผลดีต่อเจ้าหนี้ทั้งหลายด้วย ซึ่งในส่วนของค่าจ้างค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่ผู้ช่วยนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมาจากทรัพย์สินของลูกหนี้โดยถือเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการ เพราะหากให้เจ้าหนี้ทั้งหลายเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้โดยถือเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหนี้ในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลายดังที่ UNCITRAL ว่า อาจเป็นการบั่นทอนและทำให้เจ้าหนี้ไม่อยากมีส่วนร่วมก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม การมีผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้ควรได้รับการตรวจสอบโดยศาลอย่างใกล้ชิด ไม่ใช่ทุกคดีสามารถมีผู้เชี่ยวชาญได้ ควรพิจารณาเป็นพิเศษ ๆ หรือมีกรณีจำเป็นเกิดขึ้นเท่านั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรกำหนดว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้ยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญได้ในเวลาใด ๆ ที่จำเป็น ไม่จำเป็นต้องมีมาแต่แรกก็ได้ และศาลควรเป็นผู้ควบคุมการจ่ายค่าจ้างแก่ผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยพิจารณาจากเวลาการทำงาน สภาพและเนื้อหาของงาน ความยากง่ายตามความเหมาะสม เป็นต้น

5.3.2 พิจารณาการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่

แนวทางการร่างกฎหมายกฎหมายของ UNCITRAL มีข้อเสนอแนะว่ากฎหมายล้มละลายรวมทั้งการฟื้นฟูกิจการควรระบุถึงจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ด้วย ซึ่งจำนวนเงินที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หมายความว่าถึงจำนวนเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ออกใช้ไปหรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จะ

⁹ 11 U.S.C. section 503(b)(4)

เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นที่ทราบกันดีว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ที่สละเวลาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายหากจะต้องให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายหรือมีความไม่แน่นอนว่าจะได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ย่อมเป็นการบั่นทอนหรือไม่จูงใจให้เจ้าหนี้รายใดอยากเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ ดังนั้น กฎหมายล้มละลายควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะมีการเบิกจ่ายหรือชดเชยอย่างไรและควรกำหนดว่าค่าใช้จ่ายใดบ้างที่สามารถเบิกจ่ายได้เพื่อที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการและป้องกันค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหรือสูงเกินส่วน

กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ศาลเป็นผู้ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยให้เบิกจ่ายจากทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม Chapter 11 มาตรา 503(b)(3)(f) กำหนดว่าให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ยื่นคำขอรับค่าใช้จ่ายต่อศาลภายในเวลาที่เหมาะสม หรือช้ากว่านั้นหากได้รับอนุญาตจากศาล หากศาลได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและได้ไต่สวนแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุมัติค่าใช้จ่ายที่จำเป็นแก่คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามที่ร้องขอได้ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ละเอียดว่าเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งใดบ้าง เพียงแต่กำหนดว่าต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นซึ่งเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหนี้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจเป็นค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าส่งเอกสาร หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ตามที่เกิดขึ้นจริง แต่ต้องมีรายละเอียดและหลักฐานของค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพื่อที่ศาลจะได้พิจารณาไต่สวนว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง สมเหตุสมผล และควรอนุมัติหรือไม่ สำหรับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษนั้น Insolvency Rules 1986 ข้อ 2.63. กำหนดให้ Administrator นำเงินจากทรัพย์สินของลูกหนี้มาชดใช้ค่าใช้จ่ายค่าในการเดินทางมาร่วมประชุมคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้แก่กรรมการเจ้าหนี้หรือผู้แทนกรรมการเจ้าหนี้แต่ละราย นอกจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางแล้ว Administrator อาจต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางนั้นมักกำหนดไว้ในแผนฟื้นฟูกิจการ เช่น ค่าติดต่อสื่อสาร ค่าที่พัก ค่าเดินทางที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ Administrator ได้ตกลงไว้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลายของไทยทั้งในส่วนล้มละลายและส่วนฟื้นฟูกิจการไม่พบว่ามีกรณีบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากฎหมายล้มละลายของไทยควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ได้รับเลือกให้เป็นทำหน้าที่คณะกรรมการเจ้าหนี้มั่นใจได้ว่าตนจะไม่ต้องออกใช้ทรัพย์สินส่วนตัวมาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่และจูงใจให้เจ้าหนี้ยอมรับทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้มากยิ่งขึ้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการและปรับโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ให้กลับคืนสู่สภาพที่สามารถดำเนินกิจการตามปกติต่อไปได้ ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งตัวลูกหนี้เองที่ไม่ต้องปิดกิจการลง เจ้าหนี้จะได้รับส่วนแบ่งในการชำระหนี้มากกว่าการชำระบัญชีให้ลูกหนี้เลิกกิจการไปเพราะการฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นการทำให้กองทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีอยู่เดิมมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ต้องถูกกระทบจากการเลิกกิจการของลูกหนี้ ทั้งนี้การฟื้นฟูกิจการจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับมาตรการทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น ทั้งในส่วนของลูกหนี้ เจ้าหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ และศาล ซึ่งความร่วมมือของเจ้าหนี้นั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการฟื้นฟูกิจการเพราะหากได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้แล้ว การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ก็มีโอกาสประสบความสำเร็จมากและเหตุผลที่สำคัญอีกประการที่กฎหมายควรสนับสนุนให้เจ้าหนี้มีบทบาทและส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการมาก เนื่องจากเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม การจะให้เจ้าหนี้ทุกรายเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการนั้นในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีเจ้าหนี้จำนวนมาก หรือเจ้าหนี้มีหลักแหล่งอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ต่างกันหรืออยู่กันคนละประเทศ และยิ่งอาจทำให้การฟื้นฟูกิจการประสบปัญหาเรื่องการเจรจาต่อรองกับเจ้าหนี้ทุกราย การเพิ่มขึ้นตอน ต้นทุนสูงและกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น กฎหมายล้มละลายจึงคิดกลไกในการเอื้ออำนวยให้เจ้าหนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เจ้าหนี้ทั้งหลายตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการกองทรัพย์สินของลูกหนี้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 หมวด 3/1 กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้วพบว่า แม้จะมีบทบัญญัติให้เจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายได้ก็ตาม แต่บทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายไทยในการฟื้นฟูกิจการนั้นไม่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนและส่งเสริมการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้อย่างที่ควรจะเป็น อัน

เป็นผลมาจากการที่กฎหมายกำหนดที่มา อำนาจ หน้าที่ ตลอดจนค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไว้ไม่เหมาะสมเพียงพอหรือไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อดูแลปกป้องสิทธิประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายและให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของการฟื้นฟูกิจการ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มา อำนาจ หน้าที่และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นั้น เริ่มตั้งแต่ระยะเวลาการให้เริ่มมีคณะกรรมการเจ้าหนี้ โดยกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยนั้นกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว โดยต้องการให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ทำหน้าที่แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนฟื้นฟูกิจการเท่านั้น แต่หากกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการ กล่าวคือ ตั้งแต่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้วจะมีประโยชน์และส่งเสริมการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นอย่างมาก เพราะการฟื้นฟูกิจการจะประสบความสำเร็จได้นั้นจุดเริ่มต้นอยู่ที่การเจรจากับเจ้าหนี้ทั้งหลายและพยายามให้เจ้าหนี้เหล่านั้นยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ คณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางติดต่อประสานงานกับลูกหนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและถ่ายทอดไปยังเจ้าหนี้ทั้งหลาย ทำให้เจ้าหนี้ทั้งหลายได้เข้าถึงข้อมูลที่สำคัญของลูกหนี้อย่างเท่าเทียมกัน เจ้าหนี้ทั้งหลายจึงมีข้อมูลเพียงพอเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการเจรจาหรือแผนฟื้นฟูกิจการกับลูกหนี้ นอกจากนี้ การมีคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นสื่อกลางยังช่วยลดขั้นตอนการทำแผนฟื้นฟูกิจการ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และยังมีความเป็นไปได้สูงที่จะได้แผนฟื้นฟูกิจการที่เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นจะช่วยส่งเสริมให้เจ้าหนี้มีศักยภาพและข้อมูลในการเจรจาเรื่องนี้กับลูกหนี้มากยิ่งขึ้น ทั้งยังเพิ่มโอกาสที่เจ้าหนี้จะยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ และนำไปสู่การฟื้นฟูกิจการที่ประสบความสำเร็จในที่สุด

ความไม่เหมาะสมประการถัดไปได้แก่ คุณสมบัติของผู้จะมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้โดยพิจารณาถึงสถานะของสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้กำหนดแต่เพียงว่าเมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการแล้ว ที่ประชุมเจ้าหนี้อาจลงมติตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้ โดยมีได้บัญญัติถึงประเภทของสิทธิเรียกร้องหรือสถานะของเจ้าหนี้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ตามกฎหมายไทยมีกรรมการทั้งที่มาจากกรรมการที่เป็นเจ้าหนี้มีประกันและกรรมการที่เป็นเจ้าหนี้ไม่มีประกันอยู่ในคณะเดียวกันได้ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ เนื่องจากการเจรจาต่อรองและการกำกับดูแล

กระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นเจ้าหน้าที่ต่างประเภทกันและมีสิทธิเรียกร้องต่างกันอย่างมีผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน ซึ่งการจะแก้ปัญหาตรงจุดนี้ได้จำเป็นต้องกฎหมายควรกำหนดประเภทของเจ้าหน้าที่และสถานะของเจ้าหน้าที่ที่อาจได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศนั้น มีทั้งแบบคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันคณะเดียว และคณะกรรมการเจ้าหน้าที่หลายคน เมื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสียของทั้งสองรูปแบบแล้ว เพื่อให้เป็นการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อสิทธิเรียกร้องประเภทเดียวกัน (equitable treatment) และให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ทุกประเภท ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางการกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งคณะโดยมีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามัญเลือกจากเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันและเจ้าหน้าที่มีประกันไม่เต็มจำนวนร่วมกันคณะหนึ่ง และอาจให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมโดยมาจากเจ้าหน้าที่ประเภทอื่นนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกประเภทสามารถมีผู้แทนของตนมาทำหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์และสอดส่องดูแลการดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้ โดยคณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามัญจะต้องมีในทุกคดีเพื่อมาทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์แก่สิทธิเรียกร้องประเภทไม่มีประกัน ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องที่อาจได้รับผลกระทบจากการฟื้นฟูกิจการมากที่สุด ซึ่งจะมีส่วนช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องประเภทไม่มีประกันได้รับการคุ้มครองดูแล มีบทบาทในการมีส่วนร่วมชัดเจน ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการจัดการหนี้ ส่วนคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมนั้นอาจตั้งขึ้นได้ตามความเหมาะสมซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรที่จะตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นหรือไม่โดยพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

ถึงแม้กฎหมายไทยฟื้นฟูกิจการของไทยจะให้มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายแล้ว แต่บทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่นั้นกล่าวไว้เพียงว่า ให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนได้ ซึ่งบทบัญญัติเช่นว่านี้ยังไม่เพียงพอให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูกิจการอย่างสูงสุด เนื่องจากกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่กว้างเกินไปและขาดรายละเอียดที่จำเป็นเท่าที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่เข้าใจสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าตนสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้างจึงจะถือว่าการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนอย่างเพียงพอ แม้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่จะมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายแต่ก็อาจขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินการตามแผนได้ ดังนั้นกฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้พอสมควรให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถเข้าใจได้ว่าการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานตามแผนนั้นตนสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง ที่จะช่วยส่งเสริมให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนได้ว่าตนมีกรอบในการปฏิบัติ

หน้าที่แค่ไหนเพียงไร การดำเนินการใดบ้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมี บทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่จะเรียกให้มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการเจ้าหนี้ และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังจากที่มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้ขึ้นมาเพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ ทรัพย์ถ่ายโอนหรือส่งต่อข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ที่จำเป็นต่อคณะกรรมการเจ้าหนี้เพื่อให้คณะกรรมการ เจ้าหนี้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

นอกจากปัญหาทางกฎหมายเรื่องที่มา อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้แล้ว ยังมีปัญหาสำคัญอื่นที่เป็นอุปสรรคและไม่ส่งเสริมการมีบทบาทของคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟู กิจการของลูกหนี้ คือ การพิจารณาให้มีผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการ เจ้าหนี้ การให้มีผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่นั้นอาจจำเป็นในกรณี ที่ คณะกรรมการเจ้าหนี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ เฉพาะเจาะจง เช่น นักกฎหมาย นักบัญชี เข้ามาช่วยให้คำปรึกษาหรือแนะนำหรือช่วยเหลือการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหนี้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่ทั้งนี้ไม่ จำเป็นต้องมีในการฟื้นฟูกิจการทุกคดี ควรให้มีเฉพาะคดีที่สำคัญ ๆ หรือมีกรณีจำเป็นเกิดขึ้นเท่านั้น และ ภายใต้อาการตรวจสอบควบคุมโดยศาลทั้งเรื่องความจำเป็นให้มีผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการเจ้าหนี้และ ค่าตอบแทนผู้ช่วยเหลือนั้น สำหรับประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหนี้ที่นับเป็นประเด็นทาง กฎหมายที่สำคัญที่ควรได้รับการเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายทั้งในส่วนล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจำนวนเงิน ที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้จะได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ หมายความว่าถึงจำนวนเงินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ออกใช้ไปหรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นที่ทราบกันดีว่าคณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้ที่สละเวลามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ เจ้าหนี้ทั้งหลายหากจะต้องให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายหรือมีความไม่แน่นอนว่าจะ ได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ย่อมเป็นการบั่นทอนหรือไม่จูงใจให้เจ้าหนี้รายใด อยากรเข้ามาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ ดังนั้น กฎหมายล้มละลายควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะมีการเบิกจ่ายหรือชดเชยอย่างไรและควรกำหนดว่าค่าใช้จ่ายใดบ้างที่ สามารถเบิกจ่ายได้เพื่อที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการและป้องกันค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น หรือสูงเกินส่วน

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการยังไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามารถมีบทบาทในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทำให้คณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่สามารถเป็นผู้แทนดูแลประโยชน์เพื่อเจ้าทั้งหลายสมดังเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ เพื่อให้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีความเพียงพอและเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้และมีส่วนช่วยให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหนี้เป็นผู้แทนเจ้าหนี้ทั้งหลายในการติดต่อประสานงาน และดูแลขั้นตอนที่เป็นงานธุรการแทนเจ้าหนี้ทั้งหลายอันจะทำให้การฟื้นฟูกิจการดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย นอกจากนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบสำคัญในการเข้าไปตรวจสอบรับทราบข้อมูลของลูกหนี้ทั้งเรื่องหนี้สิน ทรัพย์สิน การดำเนินกิจการและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่สำคัญแทนเจ้าหนี้และแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบเพื่อที่เจ้าหนี้จะได้มีข้อมูลในการนำไปพิจารณาเรื่องการฟื้นฟูกิจการต่อไปกับลูกหนี้และประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องว่าควรจะเห็นชอบกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้หรือไม่

(2) กฎหมายควรบัญญัติประเภทของเจ้าหนี้ที่สามารถเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้ให้ชัดเจน ไม่ควรให้เจ้าหนี้มีประกันและเจ้าหนี้มีประกันมาเป็นคณะกรรมการเจ้าหนี้คณะเดียวกัน เพราะเป็นเจ้าหนี้ที่มีสาระสำคัญแห่งสิทธิเรียกร้องต่างกัน ผลประโยชน์ย่อมต่างกันและอาจขัดกันได้อันจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการเจ้าหนี้ไม่เป็นเอกภาพและอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการฟื้นฟูกิจการและการดูแลประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้ ผู้เขียนขอเสนอแนะในส่วนนี้ว่าเพื่อให้เป็นการปฏิบัติอย่างเดียวกันต่อสิทธิเรียกร้องประเภทเดียวกัน (equitable treatment) และให้โอกาสแก่เจ้าหนี้ทุกประเภท กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ได้มากกว่าหนึ่งคณะ โดยให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญที่เลือกจากเจ้าหนี้ไม่มีประกันและเจ้าหนี้มีประกันไม่เต็มจำนวนร่วมกันคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์แทน เพราะเจ้าหนี้ไม่มีประกันหรือเจ้าหนี้มีประกันไม่เต็มจำนวนนั้นมักเป็นเจ้าหนี้รายย่อย มีจำนวนมากหากปล่อยให้อยู่แยกต่างหากจากกันมักประสบปัญหาการเข้าร่วมในการฟื้นฟูกิจการเพราะมีข้อจำกัดทั้งด้านช่องทางการเข้าร่วม บุคลากร เวลาและค่าใช้จ่าย จึงเป็นกลุ่มเจ้าหนี้ที่จำเป็นต้องมีผู้แทนมาดูแลประโยชน์ในทุกคดี นอกจากนี้คณะกรรมการเจ้าหนี้สามัญแล้วกฎหมายควรบัญญัติให้อาจตั้งคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมได้ เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์แทนเจ้าหนี้ประเภทอื่น เช่น เจ้าหนี้มีประกันเต็มจำนวน เจ้าหนี้ประเภทผู้ถือหุ้น ในกรณีที่ต้องการความคุ้มครองเป็นพิเศษ หรือมีปัจจัยจำเป็นอื่น ๆ แต่คณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมนี้ไม่จำเป็นต้องมีในทุกคดีฟื้นฟูกิจการ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลอนุญาตให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติม ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้เพิ่มเติมหรือไม่

(3) มาตรา 90/55 บัญญัติหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้เพียงให้เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามแผนเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการเท่านั้น แต่การฟื้นฟูกิจการจะดำเนินไปได้ด้วยดีและประสบความสำเร็จได้นั้นควรให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่เข้ามามีบทบาทตั้งแต่ขั้นแรกจากร่างแผนฟื้นฟูกิจการทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ดังนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการแก้ไขให้มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการฟื้นฟูกิจการตามข้อเสนอแนะข้อ (1) แล้ว จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ขั้นแรกจากร่างแผนด้วย โดยกฎหมายควรกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับ Chapter 11 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ทราบได้อย่างแน่ชัดว่าตนมีอำนาจและหน้าที่อย่างไรบ้าง ให้กำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ไว้โดยที่ถึงแม้จะไม่ลงรายละเอียดไปถึงขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็เพียงพอที่จะให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่เข้าใจได้ว่าตนมีหน้าที่อะไรบ้าง เช่น การปรึกษาและให้คำแนะนำกับลูกหนี้เกี่ยวกับการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การตรวจสอบการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การร่วมกำหนดแผนฟื้นฟูกิจการ การดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ตนเป็นผู้แทน เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายควรบัญญัติให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือให้มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังจากที่มีการตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ขึ้นมาเพื่อให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่รับทราบข้อมูลที่สำคัญจำเป็นจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อันจะทำให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพต่อไป

(4) กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรให้อำนาจคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ที่จะร้องขอต่อศาลให้อนุญาตให้ตนสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ได้ โดยให้อำนาจของศาลในการพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญและการควบคุมค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมโดยอาจพิจารณากำหนดจากเวลาการทำงาน สภาพและเนื้อหาของงาน ความยากง่ายของงาน เป็นต้น

(5) กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรเพิ่มบทบัญญัติเรื่องค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยออกใช้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ถือเสมือนว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูกิจการ และเพื่อให้สามารถตรวจสอบและควบคุมค่าใช้จ่ายได้ควรกำหนดว่าให้มีค่าใช้จ่ายใดบ้างที่สามารถเรียกเก็บจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยให้แนบรายละเอียดหรือใบเสร็จของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย หากลูกหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่มีจำนวนมากเกินไปอาจยื่นคำร้องให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายนั้นได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะผู้วิจัยฝ่ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะผู้วิจัยฝ่ายศาลล้มละลายกลาง. 2545. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทของกฎหมายล้มละลายและศาลล้มละลายต่อระบบเศรษฐกิจไทย. เสนอต่อศาลล้มละลายกลาง.
- ฉัทชนัน ศรีเจริญ. 2548. หน้าที่ไม่ต้องขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ : ศึกษากรณีหนี้ที่ผู้ทำแผน ก่อขึ้นหรือกำหนดไว้ในแผน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชำนาญ ตัฒทวาริระพันธ์” 2546. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการของที่ประชุมเจ้าหนี้. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปกรณ์ คุณสาระ. 2546. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชิตพล เอี่ยมมงคลชัย และฤทธิชัย งดงาม. มิถุนายน 2543. บทบาทคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ. วารสารการเงินธนาคาร. 19 , 218 : 131-133
- พิชิตพล เอี่ยมมงคลชัย และฤทธิชัย งดงาม. กรกฎาคม 2543. บทบาทคณะกรรมการเจ้าหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ. วารสารการเงินธนาคาร. 19 , 219 : 136-138
- วรภรณ์ อาษาพร. 2541. การฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- วรภรณ์ อาษาพร. มิถุนายน 2541. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบและบทบาทของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 10 , 1 : 53.
- วิชา มหาคุณ. 2551. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่อง กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วิชา มหาคุณ. กันยายน 2541. การวิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย. วารสารกฎหมายนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 8 , 3 : 42.

- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. 2547. กฎหมายฟื้นฟูกิจการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
วิศิษฐ์สรอรรถ (ฝ่ายการพิมพ์).
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. เมษายน-มิถุนายน 2539. การฟื้นฟูกิจการในคดีล้มละลาย(Reorganization). ดุลพิน
43, 2 : 42-57.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. เมษายน-กรกฎาคม 2541. พระราชบัญญัติล้มละลายกับการฟื้นฟูกิจการ.
วารสารนักบัญชี : 38.
- สหชน รัตนไพจิตร. การฟื้นฟูกิจการของบริษัทลูกหนึ่งโดยการขอ Administration Order ตามกฎหมาย
อังกฤษ. ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ : 117-122
- สุกิจ ไสภิตลี้วัฒนานนท์. 2539. สถานะทางกฎหมายและความรับผิดชอบของผู้เริ่มจัดตั้งบริษัท.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุธีร์ ศุภนิตย์. 2549. หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ . พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุธีร์ ศุภนิตย์ และคณะ. 19 กันยายน 2552. รายงานวิจัย เรื่อง ระบบกฎหมายล้มละลายใน
ประเทศไทย. เสนอต่อสถาบันกฎหมายพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภาษาอังกฤษ

- Spannaus, E. A Short History of Chapter 11 : Model for a Bankrupt Economy [Online].
Available from: <http://www.larouchepub.com> [2009, March 29]
- G and R LLP. The Role of Creditors' Committee In Chapter 11 Bankruptcies [Online].
Available from: <http://web2.westlaw.com> [2009, April 23]
- Gold, H. J., Morrison, V. P., and Laughlin, A. M. The Creditor Committee In Chapter 11 [Online].
Available from: www.wileyrein.com [April 15, 2009]
- Anderson, H. Administrators Part II of the Insolvency Act 1986. London : Sweet & Maxwell.
- Miller, H. R. The Changing Face of Chapter 11 : A Reemergence of The Bankruptcy
Judge As Producer, Director, and Sometimes Star of The Reorganization Passion
Play. (Fall, 1995). American Bankruptcy Law Journal .
- Fletcher, I. F. The Law of Insolvency. London : Sweet & Maxwell, 1990.
- Dalhuisen, J.H. Compositions in Bankruptcy : A Comparative Study of the Laws of E.E.C.
Countries, England and the U.S.A.. Netherlands : A.W. Sijthoff, 1968.
- MacLachlan, J. A. Handbook of the Law of Bankruptcy. U.S.A. : West Publishing, 1956.

- Beckerman, L. G. Creditors' Committee : Should You Serve? [Online]. Available from: <http://web2.westlaw.com> [August 1, 2009]
- Harner, M. M. and Marincic, J. Committee Capture? An Empirical Analysis of the Role of Creditors' Committees in Business Reorganizations [Online]. Available from: www.papers.ssrn.com [October 19, 2010]
- Bruce, N. S. Liability of Creditors' Committee member [Online]. Available from: www.connection.ebscohost.com [October 1, 1996]
- Ito, P. W. The Role of A Chapter 11 Unsecured Creditors' Committee And Eligibility To Serve Thereon [Online]. Available from: <http://web2.westlaw.com> [June 20, 2009]
- Broude, R. F. Reorganization Under Chapter 11 of the Bankruptcy Code. 3rd New York : Law Journal Seminar-Press.
- U.S. Courts. Chapter 11 Reorganization Under the Bankruptcy Code [Online]. Available from: <http://www.uscourts.gov> [November 18, 2009]



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนันทพร ทับทิมศรี เกิดเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547 เข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ หมวดวิชากฎหมายเอกชนและธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2550
 ประวัติการทำงาน : พนักงานประνομหนี้ 7 ฝ่ายประνομหนี้นครหลวง ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 1 กันยายน 2549 ถึง 31 ธันวาคม 2549, ที่ปรึกษากฎหมายและทนายความ บริษัทสำนักกฎหมายอัมพร อนุพร แอนด์ แอสโซซิเอทส์ จำกัด 1 มกราคม 2550 ถึง 31 ธันวาคม 2552



ศูนย์วิทยพัทพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย