

บทที่ 3

งานการบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีล้มละลาย

“ ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงงานการบังคับคดีล้มละลายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 ประวัติความเป็นมาของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

บทบัญญัติอันมีลักษณะ เป็นกฎหมายล้มละลายของไทยมีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง¹ จนในขณะปัจจุบันกฎหมายล้มละลายของไทยมีประวัติและวิวัฒนาการมาแล้วถึง 5 ยุค คือ²

- 1) กฎหมายลักษณะกู้หนี้ ศักราช 1278
- 2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะกู้หนี้นิยมสิน ร.ศ. 110
- 3) พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ.130 แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2470 และ พ.ศ. 2474
- 4) พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483
- 5) พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

¹ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าพิบูลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2504), หน้า 42.

² หลวงสารกิจปริษา, คำอธิบายกฎหมายลักษณะล้มละลาย, (กรุงเทพฯ : นำเนียบการพิมพ์, 2513), หน้า 6.

เมื่อพิจารณาที่มาจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปวิวัฒนาการของงานการจัดสรรหนี้สินของลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลาย เป็นลำดับได้ดังนี้

- 1) ในกฎหมายลักษณะฎีกา คีกราช 1278 เป็นงานของตระลาการโดยเฉพาะ
- 2) ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะฎีกายิมสิน ร.ศ. 110

พระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีวิธีการให้ลูกหนี้ที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ร้องขอให้ศาลตั้ง " เจ้าพนักงานจัดการล้มละลาย " ขึ้น เพื่อการชำระสะสางหนี้สินของลูกหนี้ เฉลี่ยใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามส่วนมากน้อยแห่งหนี้สิน¹ แต่ถึงกระนั้นก็ยัง ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับคดีล้มละลายขึ้น โดยเฉพาะ²

- 3) ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 130

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวิธีการให้ เจ้าหนี้ฝ่าย เดียวมีสิทธิฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย ในกรณีที่ลูกหนี้หนึ่งศการ ใช้เงิน³ และมีวิธีจัดสรรทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย ตามแบบอย่างของอารยประเทศ ในระยะนี้ได้มีการริเริ่มจัดตั้งหน่วยงาน เกี่ยวกับการล้มละลาย

¹ ปรินชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 10 - 11.

² งานวิชาการ กองพิทักษ์ทรัพย์, ที่ระลึกในพิธีเปิดอาคารที่ทำการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองธรรม, 2523), หน้า (6).

³ ตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Suspend ซึ่งมีความหมายไม่เหมือนกับคำว่า ผิดนัด (Default) และไม่ได้หมายความว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่มีความหมายไปในทางที่ว่า ลูกหนี้อยู่ในสภาวะที่หมดความ เชื่อถือ (Credit) โดยไม่สามารถชำระหนี้ เป็นการแน่นอนตลอดไป ๑ หลวงจักรปาณิศรศิลาวิสุทธิ, กฎหมายลักษณะล้มละลาย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2478), หน้า 20 - 22.



ขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า " กองล้มละลาย " โดยมี " เจ้าพนักงานรักษาทรัพย์ " เป็นผู้
ดำเนินงาน ผู้ดำรงตำแหน่ง เจ้ากรมกองล้มละลายในระยะแรก ๆ เป็นชาวต่างประเทศ
ซึ่งเป็นชาวอังกฤษทั้งสิ้น เจ้ากรมกองล้มละลายคนแรก คือ มีสเตอร์ ก๊อสแนล คนต่อมา
คือ มีสเตอร์ เจ.อาร์.ซี โลอนส์ และนับตั้งแต่วันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 131 (พ.ศ.
2455) เป็นต้นมาจึงมีคนไทยดำรงตำแหน่ง เป็นว่าที่อธิบดีกองล้มละลาย ผู้เข้ารับตำแหน่ง เป็น
คนแรก คือ หลวงจินดาภิรมย์ ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ เป็น เจ้าพระยาศรีธรรมมา-
ธิเบศ

ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบในกระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. 2476 ปรับปรุงงานของกองล้มละลาย โดยเปลี่ยนชื่อ เป็น " กองรักษาทรัพย์ " และ
ได้แบ่งงานในหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 5 แผนก คือ

- (1) แผนกสารบรรณ
- (2) แผนกพิสูจน์หนี้ (การพิสูจน์หนี้ในปัจจุบัน เรียกว่า " ขอรับชำระหนี้ ")
- (3) แผนกไต่สวนลูกหนี้
- (4) แผนกคำร้องขัดทรัพย์
- (5) แผนกรับและจ่ายเงิน

พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 เป็นกฎหมายที่ได้วางหลักเกณฑ์การล้มละลาย
ซึ่งนับว่าทันสมัยขึ้น เป็นครั้งแรก สืบ เนื่องจากการปฏิรูปการบริหารราชการทุกสาขาตามแบบอย่าง
ของอารยประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เนื่องจากพระราช-
บัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 เป็นกฎหมายที่ออกชั่วคราว มีบทบัญญัติเพียง 8 มาตรา จึงถูก
ยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 130 ซึ่งเป็นฉบับที่สมบูรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย
งานในอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานรักษาทรัพย์นั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 130
จะได้วางระ เเบียบวิธีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานรักษาทรัพย์

ให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น แต่ก็ยังขาดการประสานงานกันระหว่างศาล เจ้าพนักงานรักษาทrophy และ พนักงานอัยการ¹ ซึ่งอาจเป็นเพราะตัวบทกฎหมายยังไม่รัดกุมพอ อีกทั้งเป็นของใหม่ยังขาด ความรู้ความเข้าใจในบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลาย วัตถุประสงค์ อันสำคัญของกฎหมายล้มละลาย ตลอดจนถึงลักษณะของคดีล้มละลาย

4) ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

งานของ "กองรักษาทrophy" ได้ดำเนินการมาจนในขณะที่ได้มีการเปลี่ยนมาใช้ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แล้ว หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงหน่วยงานมา เป็นลำดับ จนถึงปัจจุบัน ดังนี้²

กองบังคับคดีล้มละลาย

ในปี พ.ศ. 2483 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีล้มละลายจาก เดิมที่ว่าลูกหนี้ต้องงดการใช้เงินมา เป็น แต่เพียงการมีหนี้สินล้นพ้นตัว และได้เปลี่ยนชื่อที่ใช้เรียกเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการทรัพย์สินของ ลูกหนี้ในคดีล้มละลายมาเป็น " เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ " ในปีต่อมาคือ ปี พ.ศ. 2484 ได้มี พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม โดย เปลี่ยนชื่อ "กองรักษาทrophy" เป็น " กองบังคับคดีล้มละลาย " แบ่งงานออกเป็น 3 แผนก ดังนี้

¹บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

²งานวิชาการ กองพิทักษ์ทรัพย์, ที่ระลึกในพิธีเปิดอาคารที่ทำการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, หน้า (9) - (11).

- (1) แผนกกลาง
- (2) แผนกพิทักษ์ทรัพย์
- (3) แผนกบัญชี

ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการจัดวางระเบียบราชการในกระทรวงยุติธรรม
ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2485 แบ่งหน่วยงานในกองบังคับคดีล้มละลายออก
เป็น 3 แผนก ดังนี้

- (1) แผนกขอรับชำระหนี้
- (2) แผนกพิทักษ์ทรัพย์
- (3) แผนกรับและจ่ายเงิน

จนในปี พ.ศ. 2511 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงาน เลขาธิการ
รัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2511 แบ่งหน่วยงานของกองบังคับคดี
ล้มละลาย เป็น 3 แผนก ดังนี้

- (1) แผนกคำคู่ความ
- (2) แผนกติดตามทรัพย์สิน
- (3) แผนกเฉลี่ยทรัพย์และรับจ่ายเงิน

ในปี พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นปีเดียวกันนี้ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพื่อ
ให้เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน-
พิทักษ์ทรัพย์นั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2511 ได้เพิ่มอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์
ในการที่จะขอให้เพิกถอนการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งลูกหนี้ได้กระทำ
หรือยอมให้กระทำในระหว่างระยะเวลาสามปีก่อนมีการขอให้ล้มละลายขึ้นอีกประการหนึ่ง¹

¹ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 14.

กรมบังคับคดี

งานของกรมบังคับคดีมีที่มาจากหน่วยราชการระดับกอง ในสำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรม 2 กอง คือ กองบังคับคดีแพ่ง และกองบังคับคดีล้มละลาย

ในปี พ.ศ. 2517 กระทรวงยุติธรรมได้เห็นความสำคัญของกองบังคับคดีแพ่ง และกองบังคับคดีล้มละลาย ประกอบกับงานของทั้งสองกองทวีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี นอกจากนี้ยังมีความประสงค์ที่จะขยายขอบเขตงานของกองบังคับคดีแพ่งออกไปยังส่วนภูมิภาค รวมทั้งต้องการให้งานบังคับคดีล้มละลายและงานชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือนิติบุคคลตามคำสั่งศาลได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ตลอดจนริเริ่มงานใหม่ ๆ เช่น งานวางทรัพย์ งานอนุญาโตตุลาการ ฯลฯ หน่วยงานในระดับกองจึงไม่เหมาะสมอีกต่อไป เป็นเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2517 ยกฐานะกองบังคับคดีแพ่งและกองบังคับคดีล้มละลายจัดตั้ง เป็นกรมบังคับคดีขึ้น¹ อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2518 ได้แบ่งส่วนราชการออก เป็นหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สำนักงาน เลขานุการกรม
- (2) กองคลัง
- (3) กองยึดอายัดและจำหน่ายทรัพย์สิน
- (4) กองพิทักษ์ทรัพย์
- (5) กองจัดการทรัพย์สิน
- (6) กองดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา

¹พิศิษฐ์ เทศะบำรุง, กรมบังคับคดี, เอกสารอัดสำเนาของกรมบังคับคดี
พ.ศ. 2520, หน้า 6 .

- (7) สำนักงานวางทรัพย์กลาง
- (8) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 1
- (9) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 2
- (10) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 3
- (11) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 4
- (12) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 5
- (13) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 6
- (14) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 7
- (15) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 8
- (16) สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 9

3.2 ฐานะในกฎหมายของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

3.2.1 การแต่งตั้งและถอดถอน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 139 บัญญัติว่า " รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เหมาะสม โดย เฉพาะตัวหรือตำแหน่งหน้าที่ให้ เป็น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และมีอำนาจถอดถอนได้ "

การแต่งตั้งหรือถอดถอน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นให้ โฆษณาในราชกิจจานุเบกษา

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นให้ถือว่า เป็น เจ้าพนักงานของศาล "

มาตรา 139 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ คำว่า " รัฐมนตรี " หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพราะ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ในการแต่งตั้งนั้นกฎหมายเปิดกว้างให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ โดยไม่บังคับว่าบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งจะต้อง เป็นข้าราชการ และจะแต่งตั้ง เป็นการ เฉพาะตัวหรือโดยตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ แต่โดยประเพณีหรือโดยทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรี

ไม่เคยแต่งตั้งบุคคลภายนอกกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เลย และบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งก็มีจำนวนจำกัดโดยคำนึงถึงคุณวุฒิและคุณสมบัติ เป็นสำคัญ ในระยะเริ่มแรกผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีแต่หัวหน้ากองบังคับคดีล้มละลายผู้เดียว แต่ในปัจจุบันนี้ ข้าราชการกรมบังคับคดีที่สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและสอบแข่งขันได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการในสายนิติกรตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ในกองยึดอายัดและจำหน่ายทรัพย์-สิน กองพิทักษ์ทรัพย์ กองจัดการทรัพย์สิน กองดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา และสำนักงานวางทรัพย์กลาง รวมทั้งอธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้ากองทั้งหลายในกรมบังคับคดี ตลอดจนหัวหน้าสำนักงานบังคับคดี และวางทรัพย์ในส่วนภูมิภาค และนิติกรที่ประจำในสำนักงานนั้น ๆ ล้วนแล้วแต่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการแต่งตั้ง เฉพาะตัว มิใช่โดยตำแหน่งหน้าที่¹

การแต่งตั้งและถอดถอน เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กฎหมายระบุให้มีการโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทั้งหลายได้ทราบทั่วกัน

อนึ่ง เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หมายความว่าตลอดถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจาก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ปฏิบัติการแทนด้วย (พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 6)

3.2.2 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะเจ้าพนักงานของศาล

มาตรา 139 ให้ถือว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้น เป็นเจ้าพนักงานของศาล เหตุที่พระราชบัญญัติล้มละลาย บัญญัติไว้เช่นนี้เพราะว่าโดยระเบียบราชการแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งแยกไปจากศาล กล่าวคือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็น

¹วิชา มหาคุณ, กฎหมายล้มละลาย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2523), หน้า 74 - 75.

ข้าราชการสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เพราะฉะนั้นจึงมิใช่ข้าราชการศาลโดยแท้ ถ้าหากไม่มีมาตรา 139 วรรคท้าย บัญญัติให้ เป็น เจ้าพนักงานของศาลแล้ว เจ้าพนักงาน-พิทักษ์ทรัพย์ก็ไม่อยู่ในฐานะที่ถือว่าเป็น เจ้าพนักงานของศาลได้¹

มาตรา 151 บัญญัติว่า "ศาลต้องสอดส่องให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่โดย เรียบร้อย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำคำชี้แจง ใน เรื่องบัญชีหรือ เรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย หรือจะสั่งให้กระทำหรือละ เว้นกระทำ การตามที่ เห็นสมควรได้"

มาตรา 143 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์-ทรัพย์อาจมีคำขอให้ศาลมีคำสั่ง เกี่ยวกับการใดที่เป็นปัญหาได้"

จะ เห็นว่าแม้ "เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์" จะเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับคดีล้มละลายและมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น โดย เฉพาะแยกต่างหากจากศาล แต่โดย แท้ที่จริงแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีความสัมพันธ์กับศาลอย่างใกล้ชิด โดยลักษณะหนึ่งนั้น พระราช-บัญญัติล้มละลายให้ถือว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็น เจ้าพนักงานของศาล ซึ่งศาลมีอำนาจควบคุม การปฏิบัติงานในหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และโดยอีกลักษณะหนึ่ง เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายด้วย ซึ่งต้องถือว่าการดำเนินกระบวนการนั้น ๆ อยู่ในอำนาจของศาล เพราะศาลย่อมมีอำนาจทั่วไปในคดีล้มละลาย เรื่องหนึ่ง ๆ

ในฐานที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็น เจ้าพนักงานของศาล สมควรจะได้พิจารณา ความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตลอดจนลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่ของ เจ้า-พนักงานพิทักษ์ทรัพย์อัน เกิดจากฐานะในกฎหมายดังกล่าวด้วย

¹ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 233.

1) การควบคุมเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

(1) การควบคุมโดยตรง

มาตรา 151 ให้ศาลสอดส่องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่โดยเรียบร้อย ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา 146 บัญญัติว่า "ถ้าบุคคลล้มละลาย เจ้าหนี้ หรือบุคคลใดได้รับความเสียหายโดยการกระทำหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ บุคคลนั้นอาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้ทราบการกระทำหรือคำวินิจฉัยนั้น ศาลมีอำนาจสั่งยินยอม กลับ หรือแก้ไข หรือสั่งประการใดตามที่เห็นสมควร"

บทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างศาล และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในแง่ของการควบคุม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการไว้เป็นการทั่วไป แต่ถ้าในบางกรณีกฎหมายมาตราใดบัญญัติถึงวิธีดำเนินการไว้เป็นพิเศษก็ต้องดำเนินการตามบทมาตรานั้น ๆ ก่อน เช่นในกรณีที่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการยึดทรัพย์สินอันไม่ควรต้องถูกยึดก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา 158 เสียก่อน ถ้าตรงมาร้องขอต่อศาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 146 เลยกี่เดียว ศาลย่อมยกคำร้องเสียได้ (ฎีกาที่ 638/2487)

(2) การควบคุมโดยทางอ้อม

เป็นการควบคุมโดยเจ้าหนี้เสียชั้นหนึ่งก่อน การควบคุมโดยเจ้าหนี้นี้อาจเป็นการควบคุมโดยกรรมการเจ้าหนี้ หรือโดยที่ประชุมเจ้าหนี้ สุดแล้วแต่กรณี

มาตรา 145 บัญญัติว่า "เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะกระทำการดังต่อไปนี้ได้ต่อ เมื่อได้รับความเห็นชอบของกรรมการเจ้าหนี้แล้ว

- (1) ถอนการยึดทรัพย์ในคดีล้มละลาย
- (2) โอนทรัพย์สินใด ๆ นอกจากโดยวิธีขายทอดตลาด
- (3) สละสิทธิ
- (4) ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีแพ่ง เกี่ยวกับทรัพย์สินในคดีล้มละลาย หรือ ฟ้อง หรือถอนฟ้องคดีล้มละลาย
- (5) ประนีประนอมยอมความหรือมอบคดีให้อนุญาตศาลการวินิจฉัย

มาตรา 120 วรรคแรก บัญญัติว่า "ถ้าลักษณะแห่งธุรกิจของลูกหนี้มี เหตุอันสมควรที่จะดำเนินต่อไป เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากที่ประชุม เจ้าหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จะดำเนินธุรกิจของลูกหนี้เอง เพื่อชำระสะสางธุรกิจนั้นให้เสร็จไป หรือจะตั้งบุคคลใดหรือลูกหนี้ เป็นผู้จัดการโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ก็ได้"

บทมาตราดังกล่าวข้างต้น เปิดโอกาสให้ เจ้าหนี้ได้ เข้ามาควบคุมส่วนได้ เสียของตน แต่ ถ้า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ฝ่าฝืนกระทำการ โดยไม่ได้รับความ เห็นชอบจากกรรมการ เจ้าหนี้หรือ จากที่ประชุม เจ้าหนี้ การควบคุมโดยเด็ดขาดก็ต้องคงมายังศาลในที่สุด เพราะศาลย่อมมีอำนาจ ทั่วไปในคดีล้มละลาย

ในเรื่องการควบคุม เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยกรรมการ เจ้าหนี้หรือโดยที่ประชุม เจ้าหนี้¹ ตามมาตรา 145 นั้น มีปัญหาความ เกี่ยวถึง เรื่องการร้องคัดค้านการยึดทรัพย์สินในคดี ล้มละลายตามมาตรา 158 และการไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญาตามมาตรา 122 ว่า การที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะถอนการยึด หรือปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญา โดย อาศัยอำนาจตามบทมาตรานั้น ๆ จะต้องได้รับความ เห็นชอบจากกรรมการ เจ้าหนี้หรือที่ประชุม เจ้าหนี้ เสียก่อนตามมาตรา 145 หรือไม่ ปัญหาดังกล่าว นักกฎหมาย มีความ เห็นแตกต่างกัน เป็น 2 นัย คือ²

¹ ดู พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 41

² ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 244, 247.

นัยหนึ่ง คีความมาตรา 145 ความตัวอักษรว่าการ "ถอนการยึดทรัพย์ในคดีล้มละลาย" และการ "สละสิทธิ" ความมาตรา 145 นั้น เป็นการถอนการยึดทรัพย์และการสละสิทธิในทุกกรณี มาตรา 158 และมาตรา 122 ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 145 ด้วย

นัยที่สอง เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะถอนการยึดหรือปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญา นั้น เป็นอำนาจของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา 158 และมาตรา 122 บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ส่วนการถอนการยึดหรือการสละสิทธิตามมาตรา 145 (1) และ (3) เป็นการถอนการยึดหรือการสละสิทธิในกรณีอื่นที่อยู่นอกเหนือความหมายของมาตรา 158 และมาตรา 122

ผลการศึกษาสอดคล้องกับความ เห็นที่สอง โดยมี เหตุผลสนับสนุนดังนี้

1. ทำให้เกิดความคล่องตัว สะดวก และรวดเร็วต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยเฉพาะในเรื่องการไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญาที่มีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้นั้น ดูจะมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อยู่ ปัญหาก็คือ "กำหนดเวลาสาม เดือนนับแต่วันที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์" ตามมาตรา 122 จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด อันที่จริงแล้วก่อนที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะทราบได้ว่าทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้หรือไม่นั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องสอบสวน เสียก่อนจึงจะวินิจฉัยได้ว่าทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญานั้นมีภาระเกินควรหรือไม่ ซึ่งน่าจะถือว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบว่าทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้คือ เมื่อได้สอบสวน เสร็จและมีความ เห็นแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะ เริ่มนับระยะเวลา 3 เดือนโดยทันทีนับแต่วันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความผิดพลาด เนื่องจากยังไม่มีบรรทัดฐานของศาลฎีกาในประเด็นดังกล่าวโดยตรง คดีล้มละลายบาง เรื่องมีผู้ยื่นคำร้องขอปฏิบัติตามสัญญา มากกว่าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะสอบสวน เสร็จและมีความ เห็นได้ก็อาจ เลยกำหนด เวลา 3 เดือนแล้ว ปัญหาดังกล่าว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เคยหาทางออกด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 143 และขอขยายระยะเวลา 3 เดือน ตามมาตรา 122 ใน

การนี้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้อ้างมาตรา 153 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา-
ความแพ่ง ๗ มาตรา 23

ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์¹ ในประเด็นที่เป็นปัญหา
2 ประการ พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) กรณีตามมาตรา 122 ตลอดจนการ เริ่มนับระยะเวลา เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีคำสั่ง เป็นประการใดแล้วผู้ที่
ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิร้องขอต่อศาลได้ตามมาตรา 146 ซึ่ง เมื่อถึงวาระนั้นจึง เป็น เรื่อง
ที่ศาลจะได้พิจารณาและมีคำสั่งตามรูปคดี เป็น เรื่อง ๗ ไป ศาลไม่พึงให้ความ เห็น เป็นการ
ล่วงหน้าอันจะมีผลผูกพันศาลโดยยังไม่จำเป็น

(2) คำร้องของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ เข้าหลัก เกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธี-
พิจารณาความแพ่ง ๗ มาตรา 23 จึงไม่อาจพิจารณาอนุญาตให้ได้

คำสั่งคำร้องของศาลดังกล่าวก็มีได้ช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของ
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ประการใด จึง เห็นว่าการถอนการยึด ตามมาตรา 158 ก็ดี การ
ปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญาตามมาตรา 122 ก็ดี น่าจะ เป็นอำนาจในดุลยพินิจ
ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยเฉพาะ หากจะบังคับให้ต้องขอความเห็นชอบจากกรรมการ เจ้าหนี้
หรือที่ประชุม เจ้าหนี้ตามมาตรา 145 ด้วยก็ เห็นว่าจะ เป็นการ เพิ่มปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของ
เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มากยิ่งขึ้นไปอีก และ เพื่อที่จะไม่ให้ เป็นปัญหาผูกพันถึงความรับผิดชอบ เจ้า-
พนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็อาจปฏิบัติไม่ เต็มตามหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่นริบปฏิเสธสิทธิตามสัญญา
ไป เสียชั้นหนึ่งก่อนโดยหย่อนต่อ เหตุผลในการปฏิเสธ ถ้า เป็นดังนี้แล้วก็จะทำให้คดีขึ้นไปสู่ศาล
เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งในชั้น เจ้าพนักงาน-
พิทักษ์ทรัพย์และในชั้นศาล ไม่สมดัง เจตนารมณ์ของมาตรา 153 ที่ต้องการให้ดำเนิน เป็นการด่วน

¹ คำสั่งคำร้องในคดีหมายเลขแดงที่ ล.153/2526 ระหว่างบริษัท เครดิตฟองซิเอร์
อา เซียน จำกัด โจทก์ บริษัท เครดิตฟองซิเอร์ เสรีสาทลชนกิจ จำกัด จำเลย



2. เหตุผลที่สนับสนุนให้เห็นว่ากรณีตามมาตรา 158 หรือมาตรา 122 ก็ดีไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 145 อีกกรณีนั้นได้จากการสังเกตุการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 158 ก็ดี มาตรา 122 ก็ดีไม่ได้บัญญัติไว้เลยว่าก่อนที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะใช้อำนาจตามมาตรา 158 หรือมาตรา 122 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกรรมการเจ้าหนี้ก่อน ไม่เหมือนกับมาตรา 123 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนเดียวกันกับมาตรา 122 ที่เขียนไว้ชัดเจนว่า การขายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นนอกจากการขายทอดตลาดนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกรรมการเจ้าหนี้¹

3. ทำให้ไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เนื่องจากไม่ต้องเรียกประชุมเจ้าหนี้ หรือกรรมการเจ้าหนี้ ทั้งมาตรา 146 ก็มีบัญญัติทางแก้ไขให้เจ้าหนี้หรือผู้ได้รับความเสียหายร้องคัดค้านการกระทำหรือคำวินิจฉัยของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต่อศาลได้เสมอ

คำสั่งคำร้องของศาลฎีกาที่ 68/2510 (ประชุมใหญ่) การที่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลายยื่นคำร้องต่อศาลตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 146 ว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ให้ถอนการยึดไม่ชอบ ขอให้สั่งยึดต่อไปนั้นไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลตามราคาทรัพย์สินที่ยึด

2) ลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็น เจ้าพนักงานของศาล มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ กำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะดังนี้ ²

(1) อำนาจหน้าที่รวบรวมทรัพย์สิน จัดธุรกิจ และชำระบัญชี

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจรวบรวมทรัพย์สินอันอาจแบ่งได้ในคดี

¹ ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 247 - 248.

² วิธา มหาคุณ, กฎหมายล้มละลาย, หน้า 193 - 195.

ล้มละลาย¹ (มาตรา 19 และมาตรา 22 (2)) จัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ (มาตรา 22 (1)) ตลอดจนชำระสะสางบัญชีและแบ่งทรัพย์สินแก่เจ้าหนี้ให้ได้รับชำระหนี้โดยเสมอภาคกัน

(2) อำนาจหน้าที่คล้ายตุลาการ

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดมาสอบสวน มีอำนาจทำความเห็น ตลอดจนมีคำสั่งชี้ขาดในคดีได้เช่นเดียวกับศาล เช่น อำนาจตามมาตรา 105, 117, 119 และมาตรา 158 เป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่ในทางทนายความ

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจเข้าว่าต่างแก่ต่าง เป็นโจทก์หรือจำเลยในศาล ไม่ว่าคดีแพ่งหรือคดีล้มละลายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของลูกหนี้ (มาตรา 22 (3) และมาตรา 25) ทำหน้าที่ไต่สวนลูกหนี้ในการไต่สวนโดยเปิดเผย หรือในกรณีอื่น ๆ (มาตรา 43 และมาตรา 142 (2)) ซึ่งนับว่าเป็นหน้าที่ในทางทนายความ

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจ้างทนายความทำการแทนได้ (มาตรา 141) ปัจจุบันนี้ในส่วนกลาง กรมบังคับคดีมีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กองดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นผู้ดำเนินคดีล้มละลายและคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีล้มละลาย มิได้มีการจ้างทนายความดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เหมือนแต่ก่อน แต่ในส่วนภูมิภาคยังคงจ้างทนายความ เข้าทำการแทนในบางกรณี

(4) อำนาจหน้าที่ เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญา

เป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 160

(5) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายดังนี้

¹ ๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 109

มาตรา 142 บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในมาตราอื่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รายงานข้อความเกี่ยวกับกิจการ ทรัพย์สิน หรือความประพฤติของลูกหนี้ตามที่ศาลต้องการ
- (2) ช่วยซักถามลูกหนี้หรือบุคคลอื่นในการที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 143 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติกรณคดีตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ อาจมีคำขอให้ศาลมีคำสั่ง เกี่ยวกับการใดที่เป็นปัญหาได้”

3.2.3 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในฐานะพนักงานสอบสวน

มาตรา 160 บัญญัติว่า “ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้ามีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าลูกหนี้หรือผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำความผิดในทางอาญา เกี่ยวกับการล้มละลาย ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่ควรฟ้อง ซึ่งแย้งกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ให้ส่งสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อสั่ง”

มาตรา 160 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนความผิดในทางอาญา เกี่ยวกับการล้มละลายด้วย อันได้แก่ความผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 161 ถึงมาตรา 175 และรวมถึงความผิดฐานยักยอก ฉ้อโกง อันเกี่ยวกับการล้มละลาย เช่นความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงทรัพย์สินในคดีล้มละลาย ความผิดฐานโกง เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นต้น¹ การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นพนักงานสอบสวนด้วยนั้นไม่เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา-

¹ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 264.

ความอาญา หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่สอบสวน ผู้เสียหายก็ชอบที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือจะฟ้องเองก็ได้ (ฎีกาที่ 288/2516)

มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 160 - 175 จะบัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งกระทำผิดทางอาญา เกี่ยวกับการล้มละลายได้ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติ เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ปรากฏว่ามีได้มีการดำเนินการ เพื่อให้ผู้กระทำผิดดังกล่าวได้รับการสอบสวน เพื่อให้ศาลลงโทษตามความผิดนั้น ๆ อันเป็นผลให้มีการยื่นคำขอรับชำระหนี้โดยสมยอม หรือสร้างหนี้ขึ้นโดยไม่เป็นความจริง นอกจากนั้นลูกหนี้ยังทำการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำอันเป็นความผิดทางอาญาอยู่เสมอ ๆ ทำให้บุคคลบางฝ่ายในคดีล้มละลายต้องเสียหายและทำให้การดำเนินคดีล้มละลายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องล่าช้าออกไป ผลจากการศึกษาปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าวพบว่ามีที่มาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนอยู่แล้ว เพราะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา 160 ไม่ได้ต่ออำนาจของพนักงานสอบสวน อีกประการหนึ่งนั้น เป็นปัญหาในตัวของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอง คือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขาดประสบการณ์ทางด้านการสืบสวน สอบสวน

2. ปัญหาความบกพร่องในเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นต้นว่าในกรณีที่บังคับให้ลูกหนี้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลายบางมาตราไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ลูกหนี้ปฏิบัติ เป็นการแน่นอน จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 23 บัญญัติว่า เมื่อลูกหนี้ได้รับทราบคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว ลูกหนี้ต้องส่งมอบทรัพย์สินดวงตรา สมุดบัญชีและเอกสารอันเกี่ยวกับทรัพย์สินและกิจการของตนซึ่งอยู่ในความครอบครองให้แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทั้งสิ้น ถ้าลูกหนี้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษตามมาตรา 163

ปัญหาของมาตรา 23 นั้น เริ่มต้นที่เดียวลูกหนี้อาจรับทราบคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ในเวลาที่แตกต่างกัน ในกรณีที่ลูกหนี้ไปฟังคำสั่งศาลก็ถือว่าลูกหนี้ทราบตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ถ้าลูกหนี้ไม่ไปศาลหรือไม่อาจทราบโดยวิธีอื่นใดก็ต้องถือว่าลูกหนี้ทราบ เมื่อได้โฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์แล้ว ในการโฆษณาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอีกว่า วันที่ลงโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันนั้นไม่ตรงกัน ซึ่งต้องถือเอาวันที่โฆษณาครั้งสุดท้าย¹ ครั้นพิสูจน์ได้ว่าลูกหนี้รับทราบคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ตั้งแต่เมื่อใดแล้วก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ลูกหนี้ปฏิบัติ เป็นการแน่นอน จึงอาจเป็นช่องทางให้ลูกหนี้แกเล้งหน่วงเหนี่ยว ประวิงเวลา ยักยักย้ายถ่ายเท หรือปิดบังทรัพย์สิน อันควรต้องส่งมอบแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และถึงแม้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะพบเหตุอันควรสงสัยก็อาจจำเป็นต้องปฏิบัติต่อลูกหนี้อย่างโอนอ่อนผ่อนผัน ไม่เต็มตามหน้าที่และความรับผิดชอบ บทบัญญัติมาตรา 23 มีข้อดีที่มีความยืดหยุ่น เพราะการส่งมอบทรัพย์สินแต่ละสิ่งแต่ละอย่างย่อมต้องใช้เวลาแตกต่างกัน แต่ข้อเสียอันสำคัญก็คือไม่มีความชัดเจน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพอีกตัวอย่างก็เช่นในเรื่อง การชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ มาตรา 30 (1) กำหนดให้ลูกหนี้ที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาดแล้วต้องไปสาบานตัวต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และยื่นคำชี้แจงตามแบบพิมพ์ว่า ได้มีส่วนร่วมกับผู้ใดหรือไม่ ถ้ามีให้ระบุชื่อและตำบลที่อยู่ของห้างหุ้นส่วนและผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมด ทั้งนี้ ลูกหนี้ต้องปฏิบัติภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ลูกหนี้ทราบคำสั่ง ถ้าฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษตาม มาตรา 163 แต่ในทางปฏิบัตินั้นกว่าเจ้าหน้าที่ของศาลจะพิมพ์หมายเสร็จและแจ้งคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์มายังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็เกินกำหนดเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมงแล้ว จึงเป็นไปไม่ได้ที่ลูกหนี้จะปฏิบัติได้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลายขาดความศักดิ์สิทธิ์

¹ เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 960/2509

3.3 ความรับผิดของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

มาตรา 147 บัญญัติว่า " ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ไม่ต้องรับผิด เป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดย เจตนาร้ายหรือโดยประมาท เลิน เล่ออย่าง ร้ายแรง "

มาตรา 152 บัญญัติว่า " ถ้าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แก่กองทรัพย์สินในคดีล้มละลายโดย เจตนาร้าย หรือประมาทเลิน เล่ออย่างร้ายแรง ศาลมี อำนาจสั่งให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นส่วนตัวตามที่ เห็นสมควรได้ "

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หากจะ ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ขึ้นแก่กองทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องรับผิด เป็นส่วนตัวต่อ เมื่อกระทำโดย เจตนาร้าย หรือโดยประมาท เลิน เล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น¹ จะเห็นว่า เป็นความรับผิดที่แตกต่างไปจากหลักทั่วไปใน เรื่องละเมิด จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า ขอบเขตความรับผิดของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามที่พระราชบัญญัติล้มละลายวางไว้ นั้นมีความ รัดกุม เพียงพอต่อการควบคุม เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจะ ได้นำกฎหมายของต่างประเทศมา เปรียบ เทียบด้วย ดังนี้

¹ "กระทำโดย เจตนาร้าย" เป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือแก่กองทรัพย์สิน

"กระทำโดยประมาท เลิน เล่ออย่างร้ายแรง" เป็นการกระทำโดยประมาท เลิน เล่อถึงขนาดที่เรียกได้ว่าอาจ เล็ง เห็นผล

ดู ปรีชา พานิชวงศ์, คู่มือกฎหมายล้มละลาย, หน้า 262.

ตามกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ ในกรณีที่ Official receiver หรือ Trustee ได้ยึดหรือจำหน่ายทรัพย์สินใด ๆ ในความครอบครองของตนหรือของลูกหนี้ตามคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ โดยมีได้แจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ Official receiver หรือ Trustee ไม่ต้องรับผิด เป็นส่วนตัวสำหรับความสูญหาย หรือเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดจากการที่มีบุคคลกล่าวอ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น รวมทั้งไม่ต้องรับผิด เป็นการส่วนตัวสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท¹ (guilty of negligence)

ตามกฎหมายฝรั่งเศส Syndic ต้องรับผิดต่อลูกหนี้ ต่อกลุ่มเจ้าหนี้ หรือต่อบุคคลภายนอกสำหรับความเสียหายอันเกิดขึ้นในทางการจัดการของตนหรือที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจ Syndic ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ดำเนินการฟ้องร้อง Syndic ผู้ถูกถอดถอนให้รับผิดในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นแต่ก่อนนั้นได้ด้วย

จะเห็นว่ากฎหมายล้มละลายของอังกฤษหรือของฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของ Official receiver ของ Trustee หรือของ Syndic ขึ้นเป็นพิเศษยกเว้นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดเหมือนเช่นหลักเกณฑ์ความรับผิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลายของไทย กฎหมายล้มละลายของอังกฤษบัญญัติคุ้มครอง Official receiver หรือ Trustee จากความรับผิดเป็นส่วนตัวในบางกรณี และจะต้องรับผิดต่อเมื่อกระทำโดยประมาทเท่านั้น (guilty of negligence) กฎหมายไม่ได้ใช้คำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ซึ่งจะทำให้เห็นเป็นอย่างอื่น ส่วนความรับผิดของ Syndic ตามกฎหมายฝรั่งเศสก็เป็นความรับผิดที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษแต่อย่างใด การที่กฎหมายของต่างประเทศเป็นเช่นนี้ดูจะมีความเหมาะสมดีแล้ว ตามกฎหมายล้มละลายของอังกฤษนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของ Official receiver หรือของ Trustee ถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจเป็นการควบคุมโดยเจ้าหนี้ หรือโดย

¹Bankruptcy Act 1914, s.61

Committee of inspection ในกรณีที่มิปัญหาข้อยุ่งยากก็อาจร้องขอต่อศาลตามวิธีการที่กำหนด เพื่อให้ศาลมีคำสั่งดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ หรือจะเรียกประชุมเพื่อขอทราบความประสงค์ของเจ้าหนี้ในเวลาใดก็ได้¹ ถ้าบุคคลล้มละลาย เจ้าหนี้ หรือบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยของ Trustee ก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลและศาลอาจมีคำสั่งยินยอม กลับ แก้ไขการกระทำหรือคำวินิจฉัยอันถูกร้องเรียน หรือจะมีคำสั่งโดยประการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้² นอกจากนี้ยังมี Board of Trade ซึ่งเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง เข้ามาควบคุมดูแลด้วย ในกรณีที่มีการกระทำผิดหน้าที่ตามกฎหมาย หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนโดยเจ้าหนี้ Board of Trade อาจมีคำสั่งสอบสวนถึงกรณีดังกล่าว และดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควร Board of Trade อาจร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งให้ Trustee มาให้การต่อหน้าศาล และอาจสั่งให้มีการตรวจสอบหนังสือหรือเอกสารใด ๆ อันอยู่ในอำนาจของ Trustee ก็ได้³ และที่สำคัญก็คือ กฎหมายล้มละลายของอังกฤษมีบทบัญญัติที่ให้มีการถอดถอน Trustee ได้โดยการดำเนินการของเจ้าหนี้หรือโดย Board of Trade⁴ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ Syndic ตามกฎหมายฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน นอกจากศาลซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดแล้ว Juge-Commissaire ยังเข้ามามีบทบาทอันสำคัญในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ Syndic กฎหมายกำหนดให้ Syndic ต้องได้รับอนุญาตจาก Juge-Commissaire ก่อนที่จะกระทำการบางอย่าง เช่นการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ต่อไป⁵ และ Syndic อาจถูกเปลี่ยนแปลงถอดถอนโดย Juge-Commissaire เป็นผู้เสนอต่อศาลจากการร้องขอของ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรืออัยการ หรือแม้แต่ Juge-Commissaire จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เสนอขอต่อศาลเองก็ย่อมทำได้⁶ นอกจากการควบคุมโดยตรงจาก Juge-Commissaire

¹Bankruptcy Act 1914, s.79

²Bankruptcy Act 1914, s.80

³Bankruptcy Act 1914, s.81

⁴Bankruptcy Act 1914, s.95 (1), (2)

⁵La loi No.563 du 13 Juillet 1967 art.25, 26

⁶La loi No.927 du 15 Octobre 1981 art.4.

แล้ว Contrôleur ยัง เข้ามามีส่วนช่วย เหลือ Juge-Commissaire ตรวจสอบการดำเนินการของ Syndic ทางฝ่าย เจ้าหนี้หรือฝ่ายลูกหนี้ก็สามารถดูแลส่วนได้เสียของตนโดยการร้องเรียนต่อ Juge-Commissaire ให้มีคำสั่ง เกี่ยวด้วยการดำเนินงานของ Syndic หรืออาจร้องขอให้ถอดถอน Syndic ซึ่ง Juge-Commissaire ต้องมีคำสั่งภายใน 3 วัน หรือ 8 วัน แล้วแต่กรณี

ข้อพิจารณาตั้งแต่ต้นชี้ให้เห็นว่า ในกฎหมายของต่างประเทศมีการจัดองค์กรที่หลากหลาย ควบคุมดูแลกันอย่างใกล้ชิดและรัดกุมมากกว่า จึงทำให้เกิดแนวปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจน แตกต่างกับกฎหมายล้มละลายของไทยที่สุดจะมุ่งหมายให้ศาล เป็นผู้วางแนวปฏิบัติให้แก่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์¹ และเป็นองค์กรสำคัญอยู่เพียงองค์เดียวที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จะไม่กล้าใช้ดุลยพินิจดำเนินการใด ๆ ในกรณีที่ยังไม่มีคำพิพากษาฎีกา เป็นบรรทัดฐานและ เพื่อไม่ให้ เป็นปัญหาผูกพันถึงความรับผิดชอบ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะร้องขอให้ศาลสั่งตามมาตรา 143 ซึ่ง เคยปรากฏกรณีที่ศาลสั่งคำร้องว่าศาลมีบัณฑลให้ความเห็นล่วงหน้าอัน เป็นการผูกพันศาลโดยไม่จำเป็น ปัญหาดังกล่าวจะเป็น เหตุจูงใจให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มตามความรับผิดชอบ ผลจากการศึกษาทั่วโลกของกฎหมายในส่วนนี้พบว่าถ้ามิได้บัญญัติหลัก เกณฑ์ความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขึ้น เป็นพิเศษ ยกเว้นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดแล้วจะส่งผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพราะ เหตุที่งานการบังคับคดีล้มละลาย เป็นงานที่จะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ ในส่วนของบุคลากรก็ไม่ได้รับการฝึกฝนและอบรม เพื่อการดังกล่าวมาโดยเฉพาะ หรือไม่ได้บังคับให้ต้องขึ้นทะเบียน เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อบำ เหน็จเหมือน เช่นของต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในบางกรณีก็ เป็น เรื่องที่จะต้องกระทำโดยใช้ดุลยพินิจ จึงนับว่าบทบัญญัติมาตรา 147 ซึ่งให้ความคุ้มครอง เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จากความรับผิด เป็นส่วนตัวยังคงมีความจำเป็น สำหรับกระบวนการล้มละลายตามกฎหมายไทยอยู่

¹ ดูพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มาตรา 143