

การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยนุพัชร์ ทিবวงษา

Pinyapat Tibwongsa

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร,

Assistant Professor Dr. Pinyapat Tibwongsa at the Department of

Law Faculty of Humanities and Social Sciences,

Phranakon Rajabhat University.

Email : Porjai-2558@hotmail.com

5

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย ให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น โดยการเขียนบทความครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเชิงเอกสารโดยคำตอบที่ได้นำไปพัฒนาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อค้นพบของบทความนี้คือ คำตอบของการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย ด้วยเหตุผลตามหลักความยุติธรรม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐล้มละลายเกี่ยวกับปัญหาการถูกฟ้องล้มละลายระหว่างดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาสถานะของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกศาลพิพากษาว่าล้มละลาย ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีผลบังคับเมื่อใด ปัญหาการรับบำเหน็จหรือบำนาญเมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐและปัญหาการนับอายุราชการของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีล้มละลาย

ข้อเสนอแนะการวิจัย โดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ



พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละองค์กรนั้นๆ โดยพิจารณาได้ดังนี้

ประเด็นแรก ควรบัญญัติกฎหมายว่า “หากการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นด้วยเหตุจำเป็นเกี่ยวกับครอบครัว การอุปการะเลี้ยงดู บุตรตามฐานานุรูป หรือเหตุผลใดๆ ก็ตามที่เป็นเหตุอันมิได้เกิดขึ้นเพราะตนเองไม่ระมัดระวังในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นย่อมสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ถือว่ามีใช้บุคคลที่ล้มละลายที่ต้องออกจากราชการแต่อย่างใด”

ประเด็นที่สอง ควรบัญญัติกฎหมายว่า “เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการในหน่วยงานนั้นล้มละลายให้มีผลในการนับเวลาที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการหรืองานนั้นๆ

คำสำคัญ : การคุ้มครองสิทธิ, เจ้าหน้าที่รัฐ, ล้มละลาย

ABSTRACT

This article is intended to protect the rights of bankruptcy government officials. to be more fair to government officials By writing this article, it is a qualitative research consisting of a documentary research by the answers that have been developed to amend the relevant laws further.

The findings of this article are Answers to protecting the rights of bankrupt government officials for reasons of justice In the event of bankruptcy of a government official regarding the issue of bankruptcy during his tenure Problems with the status of a person or government official who has been adjudged bankrupt The issue of retirement from government officials when it comes into force Problems in receiving pension or pension after retirement from government officials and problems in counting the age of government officials in case of bankruptcy

research recommendations by amending the laws relating to the State Administration Act B.E. 2534 or the Administrative Procedures B.E. 2539 or the Organic Act or the Act relating to government officials of each organization which can be considered as follows:

The first point should be to enact the law that “If the bankruptcy of a government official occurs because of family necessity, Child support under his power or any reason which did not arise because of his carelessness in spending extravagantly. Holding the position of a government official shall be able to continue holding the position. It is not a bankrupt person who has to retire from government service at all.”



Second issue The law should be stipulated that “When a government official or civil servant in such agency goes bankrupt, it shall take effect in counting the time to receive the gratuity or pension from the date the superior has issued an order to retire from that government service or job.

Keywords : protection of rights bankruptcy government officials

บทนำ

การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มลายนั้นเกี่ยวข้องกับอาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐทุกภาคส่วนในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 บัญญัติไว้ นั่นเจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิการประกอบอาชีพและมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐล้มละลายปรากฏว่ากฎหมายมิได้กำหนดเหตุไว้อย่างเป็นธรรมว่าการล้มละลายเกิดจากเหตุอันใดจึงให้ออกจากงานที่ทำทันที เมื่อผู้บังคับขาดรบเรื่องล้มละลายนั้นแล้ว ซึ่งหากว่าการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐมิใช่เหตุที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในอันที่จะให้ตนเองต้องล้มละลาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ได้เลย ทั้งที่กฎหมายในเรื่องการประกอบอาชีพนั้นย่อมเป็นกฎหมายต้องพิจารณาให้ลึกลงไปถึงข้อเท็จจริงที่เกิดการล้มละลายด้วยว่ามีเหตุผลที่เป็นธรรมอย่างไร หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ที่เจ้าหน้าที่รัฐล้มละลาย อันมีผลนำไปสู่ความทุกข์ยากของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ ที่จะดำรงชีวิตภายหลังจากล้มละลายแล้ว หากเกิดถูกฟ้องล้มละลายและมีผลต่อครอบครัวของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐอย่างยิ่ง ทั้งยังมีผลถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่อาจเกิดปัญหาตามมามากมายในองค์กรนั้นๆ ดังนั้นสิ่งสำคัญควรมีการคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่รัฐที่สุจริตและดำเนินงานราชการมาโดยมิได้กระทำผิดวินัยร้ายแรงใดๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐมีกำลังใจในการทำงานต่อไป

โดยภายใต้ภาวะสังคมปัจจุบันมีสถานการณ์ไม่ปกติกล่าวคือได้เกิดโรคระบาดชื่อว่า โรคไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ที่ได้ระบาดหนักในช่วงปี พ.ศ. 2563 - พ.ศ. 2564 โดยสถานการณ์ในตอนนี้ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นกล่าวคือมีการระบาดไปทั่วทุกพื้นที่ทำให้ประชาชนมีความยากลำบากเพราะโรคดังกล่าวติดต่อกันง่ายและหากติดเชื้ออาจถึงแก่ความตาย เจ้าหน้าที่รัฐบางคนมีภาระมากมายที่ต้องดูแลทั้งครอบครัวและตนเองต้องแบกรับภาระหนี้สินครัวเรือนจำนวนมากจากภาวะดังกล่าวไม่สามารถทำงานอย่างอื่นที่เป็นงานพิเศษได้เนื่องจากเศรษฐกิจไม่ดีได้รับความเดือนร้อนกันทั่ว อันนำไปสู่การอาจจะเป็น



บุคคลล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมาก ซึ่งการให้ความยุติธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐในการที่สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจึงมีความจำเป็นเพื่อไม่เป็นการไปซ้ำเติมความเดือดร้อนให้เจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงการเป็นบุคคลล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐให้ชัดเจนว่ารัฐจะสามารถช่วยเหลือบรรเทาภาระต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างไร จึงสมควรพิจารณาทฤษฎีกฎหมายหมายธรรมชาติประกอบกับทฤษฎีกฎหมายบ้านเมืองเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐที่จะล้มละลายให้สามารถยืนหยัดผ่านช่วงเวลาที่เป็นวิกฤตช่วงนี้ของประเทศให้ได้ อันจะนำไปสู่หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินสามารถทำงานได้อย่างไม่เป็นกั๊กวลมากจนเกินไป

ปัญหาการดำรงชีพในยุคปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สถานการณ์โรคระบาดในประเทศมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เจ้าหน้าที่รัฐมีภาระหลายประการในการดำรงชีพและแบกรับภาระในครอบครัวทำให้เกิดหนี้สินในช่วงสถานการณ์โรคโคโรนา (โควิด-19) ทำให้อาจถูกฟ้องคดีจนเป็นบุคคลล้มละลายในสภาวะการณ์เช่นนี้เกิดปัญหาที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้คือ ปัญหาการถูกฟ้องล้มละลายระหว่างดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาสถานะของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกศาลพิพากษาว่าล้มละลายแล้ว ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีผลบังคับเมื่อใด ปัญหาการรับบำเหน็จ บำนาญเมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐและปัญหาการนับอายุราชการของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีล้มละลาย

จากปัญหากฎหมายดังกล่าวข้างต้นทำให้ได้ค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้นโดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ความหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ¹ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐหมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและ

3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

สรุปว่า เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่มีสิทธิต่างๆ ในหน่วยงานเมื่อถูกศาลพิพากษาว่าล้มละลายแล้วย่อมมีสิทธิที่เพิ่มขึ้นในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในสภาวะการณ์ยุคโควิด-19 นี้ภายหลังที่ได้ล้มละลาย

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง คือ บุคคลทั้งหลายที่มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามไว้นั้นเอง² ส่วนเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ยังคงเป็นเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ใน

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)"

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 วรรคแรกบัญญัติว่า "หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง"



กรณีนี้ผู้เขียนเน้นหนักไปที่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นไม่ได้เจาะจงไปที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

บุคคลล้มละลาย (being a bankrupt) เป็นคำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 โดยบุคคลใดจะเป็นบุคคลล้มละลายจะมีผลกระทบไปถึงการที่สิ้นสุดการของผลตามกฎหมาย การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งในหน่วยงานราชการหรือนอกหน่วยงานราชการ ซึ่งควรศึกษาถึงการล้มละลายว่ามีผลต่อสถานภาพบุคคลหรือตำแหน่งของบุคคลอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย กฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมายของเจ้าหน้าที่รัฐและสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย
2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย

กรอบแนวคิด

1. ศึกษาเกี่ยวกับการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทย
2. ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการล้มละลายพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2497 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายล้มละลายในต่างประเทศ

3) ศึกษาถึงสภาพการณ์ในปัจจุบันและปัญหาของการล้มละลายของ
เจ้าหน้าที่รัฐ

4) ศึกษาถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่
ล้มละลายของไทย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายล้มละลาย สามารถพิจารณาได้
ออกเป็น สองประเด็น คือ การล้มละลายที่มีผลเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน
การล้มละลายที่มีผลเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล

ในการล้มละลายที่มีผลเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลจะเริ่มต้น
ตั้งแต่เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายทันทีโดยในคดี
ล้มละลายที่ไม่มีการทุเลาการบังคับคดีใด ย่อมทำให้บุคคลนั้นต้องพ้นจาก
ตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่
จำต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อน ส่วนการพ้นล้มละลายน้นมิได้มีผลกระทบ
กระเทือนถึงการใดๆ ที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใดเป็นไป
ตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่ง
ไม่มีผลไปถึงในขณะที่ยก่อนล้มละลายน้นเอง

โดยกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษนั้น วิธีดำเนินกระบวน
พิจารณาคำขอพิสูจน์หนี้ในคดีล้มละลายจะบัญญัติในลักษณะของกฎหมาย
ลำดับรองที่เรียกว่า "Insolvency Rules 1986" ซึ่งออกตาม Insolvency
Act 1986 โดยจะมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอพิสูจน์
หนี้ ตลอดจนวิธีการดำเนินกระบวนพิจารณาคำขอพิสูจน์หนี้โดยละเอียดใน
ลักษณะที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยมีได้นำ
หลักเกณฑ์และวิธีการคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา
ใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคำขอพิสูจน์หนี้ในคดีล้มละลายเพื่อให้คู่ความและ
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว
อีกด้วยซึ่งประเทศไทยพยายามนำมาหลักการนี้มาใช้ด้วยโดยในระบบ
กฎหมายล้มละลายในประเทศอังกฤษ วิวัฒนาการของระบบกฎหมาย



ล้มละลายในประเทศอังกฤษ³ กล่าวได้ว่ามี “หลักการแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย” จึงสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า ระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาจากระบบการติดตามและทวงหนี้สินที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันโดยอังกฤษในปัจจุบันมีกฎหมาย Insolvency Act of 1986⁴ ที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายซึ่งการล้มละลายจะใช้บังคับเฉพาะกรณีบุคคลธรรมดาเท่านั้น (Individual) แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีการล้มละลายของห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นๆ⁵ เหมือนกับประเทศไทย

ในประเทศไทย การเป็นผู้ล้มละลายจะต้องผ่านกระบวนการทางศาลเท่านั้น ลักษณะการดำเนินคดีเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับของสหรัฐอเมริกาข้างต้น กล่าวคือ คู่ความในคดีจะต้องนำพยานหลักฐาน และข้อกล่าวอ้างมาพิสูจน์ในศาล โดยศาลจะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ตลอดจนเหตุผลของบรรดาคู่ความในการพิจารณาตัดสินคดีกรณีนี้อาจเป็นเพราะระบบกฎหมาย ของอังกฤษ (Common Law)⁶

จากการศึกษาทั้งกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยและภาพรวมของการล้มละลายในประเทศอังกฤษพบบัญญัติทางกฎหมายที่ของบุคคลล้มละลายอาจเป็นลักษณะต้องห้ามและเป็นเหตุแห่งให้มีการพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ได้ทันทีซึ่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับสิทธิในการประกอบอาชีพอันเป็นประเด็นสำคัญซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กฎหมายของไทยได้บัญญัติให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง นั้นๆ พิจารณาได้สองกรณีคือไม่มีสิทธิลงสมัคร

³ ปวีตร เลิศธรรมเทวี และปาน จินดาพล, “หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย” (2560) 73(1) บทบัณฑิตย, 131-154

⁴ The Insolvency Act of 1986 (United Kingdom).

⁵ the Companies (Winding Up) Act of 1890 (United Kingdom).

⁶ <https://www.gov.uk/statutory-demands/overview>. สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2564

ในตำแหน่งนั้น เช่น พระราชบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45 บัญญัติว่า “ผู้ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกตั้ง (2) ล้มละลายหรือกรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ผู้สมัครนายกเทศบาลต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายภายหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่งนั้น จะถือว่าสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เมื่อไร และผลของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้กระทำไปผลเป็นอย่างไร ด้วย

ผู้วิจัยเริ่มต้นจากหลักเกณฑ์การเป็นบุคคลล้มละลาย จากอธิบายถึงการเริ่มต้นล้มละลาย การพ้นจากตำแหน่ง และผลของการปฏิบัติหน้าที่ และข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทกฎหมายที่บัญญัติให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้วิจัยคาดหวังว่าจะช่วยให้เกิดแนวคิดการพัฒนาการร่างกฎหมายของประเทศไทยได้ในอนาคตต่อไป

หลักเกณฑ์การเป็นบุคคลที่ล้มละลาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับบุคคลล้มละลายนั้น ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งเบื้องต้นการที่บุคคลใดจะตกเป็นบุคคลล้มละลายนั้นต้องปรากฏเสียก่อนว่าบุคคลนั้นมีฐานะเป็นลูกหนี้และต้องปรากฏว่ามีมูลเหตุตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งศาลจะพิพากษาให้ล้มละลายได้ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1) มูลเหตุที่ศาลจะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย
กฎหมายได้บัญญัติมูลเหตุที่ศาลจะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงอาจแยกองค์ประกอบของมูลเหตุที่ศาลจะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ ดังนี้

(1) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว คำว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” ไม่ มีบทวิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยเฉพาะ ในความหมายทั่วไปย่อมหมายถึงบุคคลที่มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินหรือจะเรียกว่าบุคคลที่มีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ก็



ได้⁷ การที่จะรู้ได้ว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ จำต้องพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินของลูกหนี้ว่ามีมากน้อยอยู่เท่าไรจะพิสูจน์ มาตรา 8⁸ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงได้กำหนดข้อสันนิษฐานว่ามีเหตุใดบ้างที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งบัญญัติไว้ให้เห็นเป็นสังเขปเท่านั้นว่า ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังสันนิษฐานไว้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่หากมีเหตุอื่นเกิดขึ้นนอกจากที่

⁷ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 7. บัญญัติว่า “ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอาจถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายได้ ถ้าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวในราชอาณาจักรหรือประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยตนเองหรือโดยตัวแทนในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้นี้ล้มละลาย หรือภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น”

⁸ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 8.บัญญัติว่า “ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(1) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินหรือสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนให้แก่บุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งเจ้าหนี้ทั้งหลายของตน ไม่ว่าได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

(2) ถ้าลูกหนี้โอนหรือส่งมอบทรัพย์สินของตนไปโดยการแสดงเจตนาลง หรือโดยการฉ้อฉล ไม่ว่าได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

(3) ถ้าลูกหนี้โอนทรัพย์สินของตนหรือก่อให้เกิดทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นเหนือทรัพย์สินนั้น ซึ่งถ้าลูกหนี้นี้ล้มละลายแล้ว จะต้องถือว่าเป็นการให้เปรียบ ไม่ว่าได้กระทำการนั้นในหรือนอกราชอาณาจักร

(4) ถ้าลูกหนี้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้

ก. ออกไปเสียนอกราชอาณาจักร หรือได้ออกไปก่อนแล้วและคงอยู่นอกราชอาณาจักร

ข. ไปเสียจากเคหสถานที่เคยอยู่ หรือซ่อนตัวอยู่ในเคหสถาน หรือหลบไป โดยวิธีอื่น หรือปิดสถานที่ประกอบธุรกิจ

ค. ยักย้ายทรัพย์สินไปให้พ้นอำนาจศาล

ง. ยอมตนให้ต้องคำพิพากษาซึ่งบังคับให้ชำระเงินซึ่งตนไม่ควรต้องชำระ

(5) ถ้าลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์ตามหมายบังคับคดี หรือไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้

(6) ถ้าลูกหนี้แถลงต่อศาลในคดีใด ๆ ว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้

(7) ถ้าลูกหนี้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้

(8) ถ้าลูกหนี้เสนอคำขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองคนขึ้นไป

(9) ถ้าลูกหนี้ได้รับหนังสือทวงถามจากเจ้าหนี้ให้ชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าสองครั้งซึ่งมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

ระบุไว้แล้วศาลอาจถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวได้ เช่น ไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามี เจ้าหน้าทีคนและทรัพย์สินมีเท่าใดกันแน่⁹ เป็นต้น

(2) ในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือภายในกำหนดเวลา หนึ่งปีก่อนนั้น ลูกหนี้มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร หรือประกอบธุรกิจใน ราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยตนเองหรือโดยตัวแทน หมายความว่า ลูกหนี้จะต้อง มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรขณะที่ยื่นคำฟ้องหรือภายในหนึ่งปีก่อนฟ้อง หรือลูกหนี้ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรไม่ว่าด้วยตนเองหรือโดยตัวแทน ขณะที่ยื่นคำฟ้องหรือภายในหนึ่งปีก่อนฟ้อง เจ้าหนี้จึงจะสามารถฟ้องลูกหนี้ ให้ล้มละลายได้

2) หลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 การฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ธรรมดา คือ

(1) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(2) ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียว หรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติ บุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า สองล้านบาท¹⁰

(3) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

คำว่า “หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน” หมายถึง หนี้ที่ เจ้าหนี้กับลูกหนี้ตกลงกำหนดจำนวนกันไว้แน่นอน เช่น หนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ รถยนต์ หนี้ตามสัญญาจำนองที่ดิน เป็นต้น กรณีหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งแม้คดีนั้นยังไม่ถึงที่สุดก็ถือว่าเป็นหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน แล้ว เพราะว่าคุณค่าความยังต้องผูกพันในผลของคำพิพากษามากกว่าคำพิพากษานั้นจะถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย¹¹ ส่วนหนี้ที่ไม่อาจกำหนด

⁹ เรื่องเดิม,มาตรา 8

¹⁰ เรื่องเดิม,มาตรา 9

¹¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 3210/2532



จำนวนได้แน่นอน เช่น หนี้ค่าเสียหายที่เกิดจากมูลหนี้ละเมิดหรือจากค่าปรับ
ทำผิดสัญญา เป็นต้น

การฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้มีประกัน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ในมาตรา
10 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ดังนี้

(1) ต้องเข้าหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้ธรรมดา
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช
2483

(2) เจ้าหนี้มีประกันต้องมีได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้บังคับการชำระหนี้
เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าตัวทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งกรณีนี้ก็คือ
เจ้าหนี้ผู้รับจำนองที่ไม่มีข้อสัญญาเป็นพิเศษว่าลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบในหนี้ที่
ขาดอยู่หลังบังคับจำนอง¹²

(3) เจ้าหนี้มีประกันต้องกล่าวในฟ้องว่า ถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้ว จะ
ยอมสละหลักประกันเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือตีราคา
หลักประกันมาในฟ้องซึ่งเมื่อหักกับจำนวนหนี้ของตนแล้ว เงินยังขาดอยู่
สำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หรือ
ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท หากเจ้าหนี้มี
ประกันไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในข้อนี้ถือว่าเป็นการฟ้องคดีล้มละลายโดยมิ
ชอบ ศาลจะไม่รับฟ้องนั้นไว้พิจารณา¹³

คำว่า “เจ้าหนี้มีประกัน” ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย
พุทธศักราช 2483 มาตรา 6 ได้ให้นิยามว่า “เจ้าหนี้มีประกัน” หมายความว่า
เจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำน่า หรือสิทธิยึด
หน่วง หรือเจ้าหนี้ผู้มีบุริมสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ” จาก

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 733 บัญญัติว่า “ถ้าเอาทรัพย์สินจำนองและราคาทรัพย์สิน นั้น มี
ประมาณต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่ก็ดี หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ ได้
เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่นั้นก็ดี เงินยังขาดจำนวนอยู่เท่าใดลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบ
ในเงินนั้น”

¹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 175/2529

นियามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหนี้มีประกันตามกฎหมายล้มละลายคือเจ้าหนี้ที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น¹⁴ ซึ่งแตกต่างจากเจ้าหนี้มีประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่อาจมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของผู้ใดก็ได้รวมทั้งเจ้าหนี้ที่มีบุคคลเป็นผู้ค้ำประกันด้วย

3) หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดคดีล้มละลาย

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 14 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดคดีล้มละลายว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” ในการพิจารณาคดีล้มละลายไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะชี้ขาดหรือพิพากษาบังคับให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์โดยเฉพาะ ย่อมแตกต่างกับการพิจารณาคดีแพ่งสามัญเพราะการล้มละลายนั้นจำเลยซึ่งถูกฟ้องขอให้ล้มละลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้โจทก์จำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท สำหรับจำเลยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา หรือไม่น้อยกว่าสองล้านบาท สำหรับจำเลยซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือไม่แน่นอน หากศาลพิจารณาได้แน่ชัดแล้วศาลก็ต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยเด็ดขาด หากไม่จริงก็ไม่สมควรให้จำเลยล้มละลาย ศาลจะต้องพิพากษายกฟ้อง คดีล้มละลายศาลจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษา 2 กรณี คือ มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือพิพากษายกฟ้อง¹⁵

3.1) กรณีที่ศาลจะพิพากษายกฟ้อง หากปรากฏว่า

¹⁴ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 6 บัญญัติว่า “..เจ้าหนี้มีประกัน” หมายความว่า เจ้าหนี้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางจำนอง จำน่า หรือสิทธิยดหน่วง หรือเจ้าหนี้ผู้มีปริณสิทธิที่บังคับได้ทำนองเดียวกับผู้รับจำนำ..”

¹⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 2230/2544



(1) การพิจารณาไม่ได้ความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 หรือมาตรา 10 และเมื่อการพิจารณาคดีล้มละลายแตกต่างกับการพิจารณาคดีแพ่งสามัญ เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁶ มีผลในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ศาลจึงต้องพิจารณาให้มีความจริงว่ามีเหตุที่จะฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายนั้นจริง

(2) ลูกหนี้ที่สามารถนำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด คือ การที่ลูกหนี้แสดงได้ว่าตนอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หากการพิจารณาจะให้ความจริงว่าเป็นหนี้จำนวนมากตามมาตรา 9 มาตรา 10 ศาลต้องยกฟ้อง เพราะการฟ้องคดีให้ลูกหนี้ล้มละลายเพื่อจัดการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อแบ่งเฉลี่ยให้แก่เจ้าหนี้ตามส่วนที่เป็นหนี้กัน ถ้าลูกหนี้สามารถชำระหนี้ทั้งหมดได้ก็ไม่จำเป็นต้องรวบรวมทรัพย์สินต่อไป

(3) มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย กรณีนี้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะไม่พิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายเพราะมีเหตุอันสมควร แม้ว่าในการพิจารณาจะความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ก็ตาม เช่น หนี้ตามฟ้องของโจทก์ขาดอายุความ¹⁷ ถือได้ว่าเป็นเหตุที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ศาลย่อมพิพากษายกฟ้องโจทก์เสียได้เป็นต้น

¹⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 341/2531 การพิจารณาคดีล้มละลายผิดแผกแตกต่างกับการพิจารณาคดีแพ่งสามัญเพราะพระราชบัญญัติล้มละลายฯ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีผลในทางตัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ศาลจึงต้องพิจารณาเอาความจริงตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2463 ว่าคดีมีเหตุควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ฉะนั้น แม้ในชั้นอุทธรณ์ฎีกาคดีจะไม่มีประเด็นโต้เถียงโดยตรงว่า จำเลยเป็นหนี้โจทก์ 90,000 บาท จริงหรือไม่ ศาลก็มีอำนาจพิจารณาไปถึงประเด็นดังกล่าวได้เมื่อทางพิจารณาได้ความว่า จำเลยทั้งสองเป็นหนี้เงินกู้โจทก์เพียง 8,000 บาท จึงไม่เข้าองค์ประกอบที่โจทก์จะฟ้องให้จำเลยล้มละลายได้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 9(2) ที่แก้ไขแล้ว

¹⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 71/2522

3.2) กรณีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด¹⁸ ถ้าได้ความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 หรือมาตรา 10 แล้วแต่กรณี ประกอบกับลูกหนี้ไม่น่าสืบไม่ได้ว่าตนอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด และไม่มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย

คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว เป็นวิธีการชั่วคราวก่อนวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ก่อนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องขอให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราวก็ได้ เมื่อศาลได้รับคำร้องนี้แล้วให้ดำเนินการไต่สวนต่อไปโดยทันที ถ้าศาลเห็นว่าคดีมีมูล ก็ให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราว แต่ก่อนจะสั่งตั้งว่านี้ จะให้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ให้ประกันค่าเสียหายของลูกหนี้ตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้” โดยคำว่า “คดีมีมูล” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ซึ่งเป็นบทว่าด้วยการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างพิจารณาเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของลูกหนี้ในระหว่างนั้น มีความหมายว่ามีมูลที่จะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายได้หาได้หมายความว่าเพียงมีมูลเป็นหนี้สินกันอยู่จริงแต่อย่างเดียวไม่¹⁹ นอกจากนี้คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวก็มีได้เฉพาะในศาลชั้นต้นเท่านั้น

¹⁸ คำอธิบาย เกี่ยวกับคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์ มีสองกรณี คือ ประการแรก คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว เป็นคำสั่งที่จะเกิดขึ้นในช่วงระหว่างพิจารณาค่าฟ้อง โดยเจ้าหนี้สามารถขอให้ศาลพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ชั่วคราวได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้อยกย้าย ถ้ายโอนทรัพย์สินไปไว้ที่อื่น และประการที่สอง คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ารวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้โดยเด็ดขาด อันมีผลเหมือนเป็นคำพิพากษาแต่จะยังไม่ถือว่าเป็นบุคคลล้มละลาย เพราะสามารถขอเจรจากับเจ้าหนี้เพื่อประนอมหนี้ก่อนได้ภายในกำหนด 7 วัน

¹⁹ ข้อสังเกต

1) ในการขอให้พิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวนั้น ขอได้เฉพาะในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น จะขอในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2142/2517)

2) เมื่อพ.ร.บ.ล้มละลายบัญญัติวิธีการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ชั่วคราวก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามวิธีการพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวแล้ว จึงไม่น่าการยึดอายัดชั่วคราวตาม



คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด เป็นคำสั่งที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นแห่งคดี เมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานโจทก์ฟังได้ตามฟ้อง ศาลจะมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งมีผลอย่างคำพิพากษา ทั้งนี้ เพราะคดีล้มละลายนั้นเมื่อได้ความจริงตามฟ้องของโจทก์แล้วศาลจะพิพากษาให้จำเลยล้มละลายทันทีไม่ได้ แต่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยเด็ดขาดเสียก่อนเพื่อให้โอกาสจำเลยที่จะขอประนอมหนี้ ถ้าการประนอมหนี้เป็นผลสำเร็จ จำเลยก็จะต้องถูกพิพากษาให้ล้มละลาย คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเป็นอันถูกยกเลิกเพิกถอนไปในตัว ต่อเมื่อการประนอมหนี้ไม่สำเร็จหรือจำเลยไม่ยื่นคำขอประนอมหนี้ ศาลจึงจะพิพากษาให้จำเลยเป็นบุคคลล้มละลายต่อไป²⁰

4) การเริ่มต้นล้มละลายและการพ้นจากตำแหน่ง โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีล้มละลายได้มีคำพิพากษาให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว บุคคลผู้นั้นจะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งนั้นตั้งแต่เมื่อใด กรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่าการเป็นบุคคลล้มละลายของบุคคลผู้นั้นเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ใด กล่าวคือ จะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย และถ้าหากการเป็นบุคคลล้มละลายเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย คำพิพากษาที่ให้บุคคลนั้นตกเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254(1) มาใช้ในคดีล้มละลาย (คำพิพากษาฎีกาที่ 3721/2535) (วินิจฉัยตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 1745/2532)

3) ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ ต่อมาศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา โจทก์สามารถขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณาป้องกันไม่ให้ลูกหนี้อย่าจำหน่ายโอนทรัพย์สินไปได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 264 โดยขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นไว้ต่อไป (ดูคำสั่งคำร้องที่ 14/2506)

อนึ่งเพื่อคุ้มครองลูกหนี้มิให้ใช้สิทธิในการขอให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวโดยมิชอบ ตาม พ.ร.บ.ล้มละลายฯ มาตรา 18 และ 29 คือมาตรการเยียวยาแก่ลูกหนี้เช่นเดียวกัน

²⁰ วิชัย วิวิทเสวี, กฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ : หลักกฎหมายจากคำพิพากษาฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : อธิศปรีณ, 2546), หน้า 21.

ที่สุดหรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งบัญญัติว่า “การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์” ปัญหาตามมาตรานี้ คือ คำว่า “การล้มละลาย” มีความหมายอย่างไร ในเรื่องนี้ปรากฏว่านักกฎหมายมีความเห็นแยกออกเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การล้มละลายเป็นผลของคำพิพากษาให้ล้มละลาย เพราะฉะนั้นการล้มละลายจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหากศาลยังไม่ได้พิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายตามมาตรา 61²¹ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้ศาลยังไม่ได้พิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้แล้ว ถือว่าการล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์²²

สรุปได้ว่า กรณีการล้มละลายของลูกหนี้จะเริ่มต้นทันทีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์โดยไม่ต้องรอให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายเสียก่อน แต่การล้มละลายที่เริ่มต้นทันทีตามมาตรา 62 นี้ หมายความว่าเฉพาะการล้มละลายที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงสถานภาพของลูกหนี้ด้วย โดยสถานภาพของลูกหนี้จะเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้วเท่านั้น การเป็นบุคคลล้มละลายของลูกหนี้จะไม่มีผลย้อนหลังไปเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ตามมาตรา 62 ดังนั้นเรื่องสถานภาพของบุคคลกับอำนาจในการจัดการทรัพย์สินนั้นจึงแตกต่างกัน เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลได้มีคำ

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1748/2498 ซึ่งวินิจฉัยว่า “... ขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นนั้นศาลยังมิได้พิพากษาให้ผู้ร้องล้มละลายแต่อย่างใด แม้เมื่อศาลชั้นต้นสั่งคำร้องของผู้ร้อง ผู้ร้องก็ยังไม่ได้เป็นบุคคลล้มละลาย จึงไม่มีการล้มละลายอย่างใดที่ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกได้ ...” ซึ่งหากพิจารณาตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1748/2498 น่าจะหมายความว่าเมื่อศาลยังมิได้พิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ลูกหนี้ก็ยังไม่ใช่บุคคลล้มละลายและจะขอให้ศาลยกเลิกการล้มละลายไม่ได้ จึงเท่ากับว่าการล้มละลายต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1897 - 1898/2531



พิพากษาให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นบุคคลล้มละลาย ย่อมทำให้สถานภาพของบุคคลนั้นเปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายทันทีโดยมีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานแล้ว²³ ไม่จำให้คดีถึงที่สุดก่อน

5) ผลของการปฏิบัติหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ที่ล้มละลาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสภาวการณ์ในปัจจุบันนี้เป็นช่วงที่เกิดโรคระบาดอย่างหนักในการพิจารณาเรื่องการล้มละลายนั้น กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเพราะล้มละลาย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ เนื่องจากเข้าใจว่าตนสามารถทำงานได้ต่อไปในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ กรณีดังกล่าวนี้หากกฎหมายนั้นมิได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อมีการออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามแล้ว การที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่จะเกิดผลอย่างไร ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิใดๆ ที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ไปแล้วทั้งยังมีผลต่อเนื่องในการทำหน้าที่นั้นโดยให้ถือว่าเป็นการทำหน้าที่ทางราชการอยู่ในการทำงานอย่างต่อเนื่องมิใช่กรณีพ้นจากตำแหน่งทันทีตามคำพิพากษาของศาลล้มละลาย ด้วยเหตุผลที่ว่า การล้มละลายเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในสังคม การพิจารณากฎหมายล้มละลาย ย่อมต้องคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและสังคมด้วยว่าสถานการณ์ช่วงนั้น ๆ เป็นอย่างไร จึงจะมีผลทำให้การพิจารณาถึงการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินมาตลอดชีวิตด้วย การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 763/2527 (ประชุมใหญ่) พิพากษาว่า คำว่า “ล้มละลาย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1154 หมายถึง ศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว ดังนั้น การที่กรรมการบริษัทจำกัด ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จึงยังถือไม่ได้ว่ากรรมการบริษัทตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว

ปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและสามารถนำมาอนุโลมใช้บังคับได้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะนั้นมิได้กำหนดไว้²⁴ มาใช้บังคับและในมาตรา 19²⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่รองรับหลักการดังกล่าวว่า การที่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีของค่าตอบแทนที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้รับไปในช่วงที่ตนพ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ด้วยเหตุผลนี้มีผลกระทบเทือนถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลายแล้ว เพราะมีปัญหาที่ต้องจะพิจารณาต่อไปว่าแล้ว บำเหน็จหรือบำนาญที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลายจะได้รับนั้นควรพิจารณาอย่างไร แค่นั้นเพียงใดด้วย

ในเรื่องนี้ผู้วิจัย เห็นว่า ในการพิจารณาในเรื่องนี้ควรพิจารณาอย่างไร ตามที่เคยมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค เรื่องดำที่ 5910161 เรื่องแดงที่ 0038161 ซึ่งเรื่องที่มีการอุทธรณ์กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้ทำงานอยู่จนตนเองล้มละลาย แต่ปรากฏว่าจะนับวันใดที่จะถือว่าบุคคลนั้นพ้นจากการเป็นข้าราชการเนื่องด้วยมีผลกระทบต่อเงิน บำเหน็จ บำนาญ คณะกรรมการจึงมีคำวินิจฉัยที่เป็นธรรมให้นับแต่วันที่ผู้ว่ามีคำสั่งให้ออกจากราชการซึ่งมิใช่วันที่ข้าราชการตนดังกล่าวถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย อันมี

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็น ธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 19 บัญญัติว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการใน คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใด ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการ พ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”



ผลให้บุคคลนั้นได้รับบำเหน็จ บำนาญเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่ง²⁶ โดยในเรื่องนี้ ผู้เขียน ช้ออ้างเหตุผลว่า ในเมื่อการพิจารณาถึงบุคคลนั้นล้มละลายแล้ว ก็ควรพิจารณาถึงเนื้อหาแห่งการล้มละลายด้วยจึงจะเป็นธรรมกับบุคคลนั้น โดยผู้วิจัยเห็นว่าสมควรพิจารณา ดังนี้

(1) เหตุผลของการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐ หากว่าเจ้าหน้าที่รัฐล้มละลายเพราะเหตุว่า ได้ค้ำประกันบุคคลใดๆ ก็ตามแล้วตกเป็นบุคคลล้มละลาย ถูกฟ้องต่อศาล เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวก็สมควรได้รับการยกเว้นมิให้พ้นจากการเป็นผู้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า มิได้เกิดจากการฟุ่มเฟือยหรือใช้จ่ายอย่างไม่ระมัดระวังในการดำรงชีพ หากแต่ไปค้ำประกันบุคคลอื่นจนตนเองล้มละลาย มิได้มีความจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายต่อตนเองแต่อย่างใด ซึ่งส่วนใหญ่ข้าราชการก็มักจะวนกัน ค้ำประกันเพื่อกู้เงินมาซื้อบ้านหรือซื้อรถยนต์เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นจะล้มละลายก็ถือว่าเป็นบุคคลที่มีได้มีเจตนาให้ตนเองล้มละลายแต่ด้วยเหตุที่บุคคลอื่นทำให้ตนเองล้มละลายจึงสมควรที่จะได้รับการดูแลจากรัฐเป็นอย่างยิ่ง ว่ามิต้องถูกให้ออกจากราชการให้สามารถทำงานได้ต่อไปแม้ศาลจะมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายแล้วก็ตามและให้มีสิทธิในการรับบำเหน็จ บำนาญได้ตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ ทั้งนี้ก็ควรต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับหลักความเชื่อโดยสุจริต²⁷ ด้วย

(2) เมื่อบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่รัฐได้ซื้อบ้านและรถยนต์หรือสิ่งจำเป็นตามควรแก่ฐานะารูปและอุปการะเลี้ยงดูบุตร จนถูกศาลมีคำพิพากษา

²⁶ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค เรื่องดำที่ 5910161 เรื่องแดงที่ 0038161

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้ บังคับโดยอนุโลม”

ล้มละลาย ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่สามารถวินิจฉัยให้ความเป็นธรรมตามหลักความเหมาะสมและหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายปกครองได้ว่าสมควรให้บุคคลนั้น แม้ศาลมีคำพิพากษาล้มละลายก็ตามซึ่งได้ก็สมควรได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่อไปด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพด้วยความสุจริต แต่ประกอบกับภาระและหนี้สินที่เกิดจากความจำเป็นตามฐานานุรูปนั้น เจ้าหน้าที่นั้นไม่สามารถแบกรับภาระได้จึงถูกฟ้องล้มละลายเพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นมีสิทธิได้รับเงิน บำเหน็จ บำนาญหรือเงินพิเศษใดๆ หลังเกษียณอายุราชการเพื่อให้ไม่ลำบากต่อไปในอนาคตเนื่องจากส่วนใหญ่บุคคลดังกล่าวจะเข้าสู่วัยชราแล้วไม่สามารถหางานใหม่ได้อย่างแน่นอน

(3) เมื่อบุคคลใดระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลานานถึง 20 - 29 ปีแล้ว แล้วศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายการที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายหากว่าได้ประกอบอาชีพโดยสุจริตมาตลอดแต่ด้วยเหตุผลของครอบครัว ภาระต่างๆ ที่ต้องรับภาระนั้น ๆ แม้จะศาลจะพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นบุคคลล้มละลายก็ตามรัฐก็ควรระลึกถึงคุณความดีที่ทำงานมาอย่างยาวนานให้สามารถเป็นเจ้าหน้าที่รัฐต่อไปจนเกษียณอายุราชการมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามปกติด้วย โดยที่เคยมีคำวินิจฉัยเรื่องผลของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งได้กระทำไป²⁸

²⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 116/2548 ได้วินิจฉัยว่า

“... ในกรณีดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีการออกจากตำแหน่งภายหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัย บทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งปรากฏว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังกำหนดหลักการทำนองเดียวกันไว้สำหรับกรณีของสมาชิกรัฐสภาด้วย ...” สำหรับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) อ้างถึงประกอบความเห็นนั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “การออก



6) เหตุผลแห่งการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการเป็นบุคคลล้มละลาย

(1) การกำหนดลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง
ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐ

การกำหนดให้การเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรณีของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ เช่น มาตรา 30 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปดังต่อไปนี้ ... (9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย” กรณีนี้การกำหนดในลักษณะดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะอาจมีปัญหากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้วย ฐานะทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคมอยู่ในช่วงวิกฤตเช่นปัจจุบันที่มีโรคระบาด หรือการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่เกินความจำเป็น โดยอาจกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 26²⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ ถ้าบุคคลเหล่านั้นไม่อาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐได้เลย ทั้งที่ความสามารถในการจัดการทรัพย์สินไม่ได้

จากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาล่วงวันที่ยื่นคำร้องขอสมัครรับเลือกตั้ง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว”

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ...”

เกี่ยวข้องกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่การงานแต่อย่างใด³⁰ หรือแม้เจ้าหน้าที่รัฐนั้นไม่สามารถจัดการทรัพย์สินได้ก็ตามรัฐโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยย่อมคุ้มครองเพราะกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ทั้งจะไปซ้ำเติมเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการตีความกฎหมายเคร่งครัดเกินไปในช่วงเกินภาวะวิกฤตย่อมทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดวิกฤตไปด้วยเช่นเดียวกันเพราะเจ้าหน้าที่รัฐหมดแรงจูงใจที่จะดำรงตนทำงานอุทิศให้กับการบริหารราชการแผ่นดินทำให้เกิดปัญหาในระบบอีกมากมายขึ้น

7) การการศึกษาผู้เขียนจึงพบว่าปัญหาเกี่ยวกับการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(1) ปัญหาการถูกฟ้องล้มละลายระหว่างดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐล้มละลายนั่นระหว่างดำรงตำแหน่งมีปัญหาต้องพิจารณาว่าเมื่อศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายจะถือว่าบุคคลล้มละลายเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อใด ซึ่งตามกฎหมายล้มละลายนั่นถือว่าบุคคลนั้นล้มละลายทันที เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับว่าบุคคลนั้น จะถูกยึดอายัดทรัพย์สินทั้งหมดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ การดำรงตำแหน่งในขณะนั้นต้องยุติลงทันที อันมีผลอย่างมากต่อการต้องประกอบอาชีพนั้น ปัญหานี้เจ้าหน้าที่รัฐแม้ยังไม่พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องรายงานผู้บังคับบัญชาหากปกปิด อาจมีโทษทางวินัยร้ายแรงถือว่าทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐอย่างยิ่ง

(2) ปัญหาสถานะของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกศาลพิพากษาว่าล้มละลายแล้ว กล่าวคือ หากยังไม่มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ออกจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ บุคคลนั้นย่อมยังเป็นเจ้าหน้าที่รัฐอยู่เพียงอาจเป็นได้อีกไม่นานก็จะถูกดำเนินการให้ออกจากตำแหน่งนั้นซึ่งสถานะขณะนั้นยังไม่พ้นจาก



ความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ไปจนกว่าจะมีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ถือว่าบุคคลนั้นหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐแล้วเมื่อศาลตัดสินพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นล้มละลาย กล่าวคือให้มีผลวันนั้นว่าบุคคลนั้นล้มละลาย ไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดๆ ได้อีกต้องให้ออกจากราชการเนื่องจากพ้นตำแหน่งเพราะล้มละลายแล้ว อันไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานมาอย่างยาวนาน

(3) ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีผลบังคับเมื่อใด ในเรื่องนี้ในทางปฏิบัตินั้นเจ้าหน้าที่รัฐสามารถทำงานได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ผลทางกฎหมายยังไม่ชัดเจนว่าเป็นไปในทางใดในสองทาง กล่าวคือให้นับวันใดกันแน่ระหว่างวันที่ศาลล้มละลายมีคำพิพากษาหรือกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากเป็นบุคคลล้มละลายนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออก โดยไม่มีผลย้อนหลังไปในวันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายซึ่งในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหาอย่างยิ่ง

(4) ปัญหาการรับบำเหน็จ บำนาญเมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐล้มละลายปัญหาว่ากรณีบุคคลนั้นมีสิทธิรับบำเหน็จหรือบำนาญจะรับเมื่อใด กรณีปัญหาอยู่จึงเป็นเรื่องการตีความโดยการตีความของกฎหมายจะตีความคำสั่งผู้บังคับบัญชาให้เป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐมิได้เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกกว่าทำให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้นพ้นจากตำแหน่งใดๆ ย่อมมีผลต่อการรับเงินบำเหน็จ บำนาญอย่างยิ่ง ตลอดระยะเวลาหลังเกษียณอายุราชการแล้ว ดังนั้นคำสั่งทางปกครองย่อมต้องมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาให้มีผลนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ออกจากราชการหรือหน่วยงานนั้นๆ

(5) ปัญหาการนับอายุราชการของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีล้มละลายเมื่อบุคคลใดล้มละลายแล้วหากยังไม่มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชาให้ออกจากราชการย่อมถือว่าบุคคลนั้นได้ทำงานอยู่มิใช่ให้ออกทันทีที่ศาลมีคำสั่งให้

เจ้าหน้าที่รัฐนั้นล้มละลาย ดังนั้นในการนับอายุราชการย่อมต้องนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกมิใช่วันที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย

8) บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 บัญญัติให้การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นทันทีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ แต่คงมีความหมายเฉพาะการล้มละลายที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงสถานภาพของลูกหนี้ด้วย แต่จะมีผลถึงสถานภาพของลูกหนี้คือการเป็นบุคคลล้มละลายที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้วเท่านั้น และการเป็นบุคคลล้มละลายของลูกหนี้จะไม่มีผลย้อนหลังไปเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รัฐตามที่กฎหมายกำหนดเป็นบุคคลล้มละลายย่อมทำให้สถานภาพของบุคคลนั้นเปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายทันทีตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว การที่กฎหมายจะให้ความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐในสภาวะการณ์ฉุกเฉินนี้ รัฐควรมีมาตรการที่ดีและเป็นธรรมขึ้นรองรับการล้มละลายคนเจ้าหน้าที่รัฐด้วยจากกรณีปัญหาในข้อที่ 7 นั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นต่อไปอันมีผลต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง

ดังนั้นในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้มละลาย รัฐควรมีกฎหมายออกมาเป็นกฎหมายกลางในช่วงวิกฤตนี้ เช่นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละองค์กรนั้นๆ

ประเด็นแรกในการแก้ไขปัญหาคือ 7(1)-(4) ควรบัญญัติกฎหมายว่า “หากการล้มละลายของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นด้วยเหตุจำเป็นเกี่ยวกับครอบครัว การอุปการะเลี้ยงดูบุตรตามฐานานุรูป หรือเหตุผลใด ๆ ก็ตามที่เป็นเหตุอันมิได้เกิดขึ้นเพราะตนเองไม่ระมัดระวังในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การ



ดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นย่อมสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ถือว่ามิใช่บุคคลที่ล้มละลายที่ต้องออกจากราชการแต่อย่างใด”

ประเด็นที่สองในการแก้ไขปัญหาคือที่ 7(5) ควรบัญญัติกฎหมายว่า “เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการในหน่วยงานนั้นล้มละลายให้มีผลในการนับเวลาที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการหรืองานนั้นๆ

สรุปด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่กดดันจนเกินไปในการทำงานช่วงวิกฤตนี้และไม่เกิดอคติความขึ้นจากการทุจริตเพื่อหาทางรอดในการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น อันจะยังผลให้มีความสงบเรียบร้อยในสังคมอย่างทั่วถึงกันทุกองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2547). **กฎหมายกับความยุติธรรม**.

กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ในพระบรมราชูปถัมภ์.

ปรีชา พานิชวงศ์. (2543). **คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย**.

กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (2547). **กฎหมายที่มีบทบัญญัติไม่สอดคล้อง**

กับรัฐธรรมนูญ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ
คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อการพัฒนาประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วิชัย วิวิทเสวี. (2546). **กฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของ**

ลูกหนี้ : หลักกฎหมาย จากคำพิพากษากฎีกา. (พิมพ์ครั้งที่ 2)
กรุงเทพมหานคร: อธิศปวิณ.

ปวริศร เลิศธรรมเทวี และปาน จินดาพล. (2560). “**หลักการ แนวคิด และ**

ทฤษฎีเกี่ยวกับ ระบบกฎหมายล้มละลาย” 73(1) *บทบัญญัติ*.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

The Insolvency Act of 1986 (United Kingdom).

the Companies (Winding Up) Act of 1890 (United Kingdom).

เว็บไซต์

<https://www.gov.uk/statutory-demands/overview>. สืบค้นเมื่อวันที่
13 กรกฎาคม 2564

https://www.krisdika.go.th/data/activity/act78.htm#_ftn17 อ้างถึง
นายยงยุทธ ภูประดับกฤต นิติกรระดับ 4 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง
สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม
2564

คำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3210/2532

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 175/2529

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2230/2544

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 341/2531

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 71/2522

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2142/2517

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3721/2535

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1745/2532)

คำสั่งศาลฎีกาที่ 14/2506



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1748/2498

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1897 - 1898/2531

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 763/2527 (ประชุมใหญ่)

คำวินิจฉัยขององค์กรอื่นๆ

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค เรื่องดำที่ 5910161 เรื่องแดงที่ 0038161

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 116/2548