

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กระบวนการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้เป็นกระบวนการที่มุ่งให้ความช่วยเหลือบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน เพื่อให้บริษัทต้องหยุดหรือเลิกการประกอบกิจการซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการและผู้ปฏิบัติงานในบริษัท รวมทั้งกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แต่ในปัจจุบันการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูฟูกิจการเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นมากขึ้น เช่น การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างทุน ทำให้ลูกหนี้ได้รับประโยชน์จากการสภาวะการพักชำระหนี้ และไม่ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย นอกจากนี้ยังเป็นการตัดหนี้บางส่วนของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายลงตามแผนฟื้นฟูฟูกิจการด้วย การฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ในปัจจุบันจึงไม่ได้เป็นเพราะได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจจะเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งการกระทำเหล่านั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ส่วน 13 ว่าด้วยการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ได้บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา ผู้กระทำต้องได้รับโทษทางอาญาทั้งปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับและจำคุก

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ส่วน 13 บทกำหนดโทษว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูฟูกิจการของลูกหนี้ ได้บัญญัติให้การกระทำหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 90/80 ถึงมาตรา 90/89 เป็นความผิดทางอาญา ผู้กระทำต้องได้รับโทษทางอาญา คือ ปรับ หรือจำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำคุก ซึ่งมาตรา 90/90 ได้บัญญัติให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้เป็นผู้เสียหายในความผิดตามหมวด 3/1 ด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติ

โทษทางอาญาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้บัญญัติให้ความผิดลักษณะใดเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน (ความผิดยอมความไม่ได้) หรือเป็นความผิดต่อส่วนตัว (ความผิดอันยอมความได้) ดังนั้น จึงต้องถือว่า ความผิดทุกฐานความผิดตั้งแต่มาตรา 90/80 ถึงมาตรา 90/89 เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน หรือความผิดยอมความไม่ได้ พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษจากผู้เสียหายแต่อย่างใด และหากพนักงานสอบสวนพบเห็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เกิดขึ้น พนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนและสรุปความเห็นควรตั้งฟ้องหรือควรส่งไปฟ้องไปยังพนักงานอัยการได้ เมื่อมาตรา 160 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ไม่ได้บัญญัติตัดอำนาจการสอบสวนไว้ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพียงผู้เดียว เป็นผลให้การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้กรรมเดียวแต่มีเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งหน่วยงานมีอำนาจทำการสอบสวน ก่อให้เกิดความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคล ก่อให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชน กฎหมายจึงควรจำกัดอำนาจการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยพิจารณาเปรียบเทียบความเหมาะสม ข้อดี ข้อเสีย ของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ว่าหน่วยงานใดสมควรทำหน้าที่นี้มากที่สุด จากการศึกษาพบว่า ความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะแตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป คือ

1) กฎหมายบัญญัติลักษณะองค์ประกอบความผิดเฉพาะเจาะจงสำหรับการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง หากการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการ แต่อาจต้องรับโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นได้

2) ความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่รุนแรงถึงขั้นเป็นอาชญากรรม เนื่องจากความผิดแต่ละฐานความผิดส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการแสดงพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ

3) องค์ประกอบความผิดส่วนใหญ่เป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ ไม่ใช่ความผิดอาญาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิต ร่างกายของผู้เสียหาย

ผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มากกว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญา ประกอบกับกระบวนการในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ยังมีระยะเวลาในการดำเนินงานสั้น การเริ่มต้นของคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เริ่มจากคดีแพ่งก่อน เอกสารหลักฐานเกี่ยวกับคดีฟื้นฟูกิจการทั้งหมดอยู่ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการส่วนใหญ่เป็นความผิดเกี่ยวกับพยานหลักฐานเป็นสำคัญ และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในกระบวนการฟื้นฟูกิจการและพบเห็นการกระทำความผิดก่อน

เมื่อเปรียบเทียบความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แล้วพบว่า ความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานซึ่งเป็นเอกสารเป็นสำคัญ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงสามารถสอบสวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหาเพื่อรายงานศาลได้ นอกจากนี้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยังเป็นผู้ที่พบเห็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ก่อนและมีความเชี่ยวชาญด้านกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปภายในระยะเวลาที่จำกัด และรวดเร็ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มากที่สุด การให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำหน้าที่สอบสวนการกระทำความผิดจึงเป็นไปตามที่มาตรา 160 ประกอบมาตรา 90/2 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญาด้วยเช่นเดียวกัน และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ดังนี้

1.1 ความทับซ้อนของอำนาจสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กับพนักงานสอบสวน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษแล้ว พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายต้องการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการ และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนได้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริงแล้วเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาเหมือนดังที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 160 มิได้บัญญัติให้อำนาจสอบสวนคดีอาญาอยู่เพียงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เพียงผู้เดียว เพื่อคัดอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างเด็ดขาด เมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายล้มละลาย พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจทำการสอบสวนได้เช่นกัน จึงเป็นการสร้างความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสามฝ่าย คือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และพนักงานสอบสวนขึ้นอย่างชัดเจน ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองซึ่งทรัพยากรบุคคลไปโดยไม่จำเป็น ก่อให้เกิดความสับสนของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐทั้งสองแห่ง

1.2 ความเหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์พบ เห็น หรือเชื่อว่าการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการเกิดขึ้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัด

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่งกรมบังคับคดี โดยทำการรวบรวมพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญานั้น ๆ และรายงานให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งตามที่เห็นสมควรว่าจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นหรือไม่ คำสั่งของกรมบังคับคดีที่ให้ผู้พนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพียงทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อเสนอความเห็นว่าจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดำเนินคดีอาญาหรือไม่ จึงมีลักษณะเพียงเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมข้อมูล รายละเอียด ข้อเท็จจริง เพื่อเป็นการเริ่มคดีให้แก่พนักงานสอบสวนสำหรับนำไปทำการสอบสวนและดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต่อไปเท่านั้น โดยจะไม่ทำการสอบสวนคดีอาญา ในลักษณะการกำหนดความผิดและโทษของผู้ถูกกล่าวหา ไม่แสวงหาพยานหลักฐานเอง และไม่เสนอสำนวนการสอบสวนเบื้องต้นของตนต่อพนักงานอัยการโดยตรง เมื่อทำการสอบสวนเบื้องต้นเสร็จเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะส่งสำนวนไปให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง ก่อนส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ทำหน้าที่เสมือนเป็นพนักงานอื่นที่ไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยตรง ทั้งที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เองก็มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจทำการสอบสวนเพื่อกำหนดความผิดและโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บทบัญญัติในมาตรา 160 จึงยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริงและสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.3 นิยามและความหมายของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยทุจริต

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ส่วนที่ 1 บทนิยาม ไม่ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยทุจริต” ไว้ และไม่มีแนวทางในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ร้องขอฟื้นฟูกิจการเกิดขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและความทุจริตที่เกิดขึ้นในการยื่นคำร้องขอเข้ากระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยทุจริต ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

ส่วนที่ 1 บทนิยาม โดยให้คำนิยาม และความหมายของคำว่า “การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยทุจริต” ว่าหมายความว่า “ผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” และบัญญัติถึงผลของการฟื้นฟูกิจการโดยทุจริตเพิ่มเติมอีกว่า “หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นการกระทำโดยทุจริตไม่ว่าเวลาถ้าศาลเห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าศาลไม่เห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายก็ให้มีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ”

ในกรณีที่พบ เห็น หรือเชื่อว่าเกิดการร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยทุจริตภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการแล้ว พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 หมวด 3/1 ไม่ได้บัญญัติผลของการร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยทุจริตไว้ และไม่ได้บัญญัติบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการทุจริตไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายฟื้นฟูกิจการ เพื่อเป็นการป้องกันและลงโทษผู้ที่มุ่งประสงค์จะใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงควรมีการกำหนดผลของการกระทำโดยทุจริตไว้ รวมถึงบทลงโทษทางอาญาเพื่อให้เกิดความยำเกรงกฎหมายมากยิ่งขึ้น

1.4 การกระทำความผิดหรือหลายกรรมเป็นความผิดตามกฎหมายหลายบท

กรณีหากการกระทำความผิดหรือหลายกรรมเป็นความผิดตามกฎหมายหลายบท บทหนึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการและอีกบทหนึ่งเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น เมื่ออำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการส่วนหนึ่งอยู่ในอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แต่อีกบทหนึ่งอยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และ

คำสั่งของกรมบังคับคดี ระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกรณีดังกล่าวไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าในกรณีดังกล่าวนี้ใครเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

1.5 ความพร้อมของการใช้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

ตามคำสั่งกรมบังคับคดี ระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ พบว่าในทางปฏิบัติการใช้อำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้บัญญัติให้อำนาจไว้นั้นยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง สาเหตุที่สำคัญไม่ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการก็เนื่องมาจากการสร้างภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนิติกร มีหน้าที่ และความชำนาญในควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้ทำแผน หรือผู้บริหารแผน จึงไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม คမ်းขัง หรือการเปรียบเทียบปรับ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอำนาจทางการเงินสูง นอกจากนี้กรมบังคับคดีก็ยังไม่มีความพร้อมในด้านสถานที่ในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด เช่น สถานที่คุมขัง หากมีการปรับปรุงในส่วนนี้ให้เหมาะสมแล้ว การดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแน่นอน

1.6 การจัดตั้งกองคดีอาญา

ในอดีตกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เคยมีกองดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแต่ปัจจุบันไม่ปรากฏกองดำเนินคดีอาญา โดยไม่ปรากฏสาเหตุของการยกเลิกหรือยุบรวม จึงทำให้กรมบังคับคดีไม่มีหน่วยงานเฉพาะความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการเพื่อทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังไม่มีหน่วยงานใด ๆ ใน

กรมบังคับคดีที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีความทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ และลักษณะการกระทำความผิดในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาบางส่วนเมื่อองค์กรซึ่งทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศไม่สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยได้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาจากเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาเพื่อหาแนวทางเหมาะสมนำมาปรับใช้กับการดำเนินกระบวนการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีเพียงอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พอเทียบเคียงได้อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษนั้นถือได้ว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ผู้เขียนจึงได้นำโครงสร้างการจัดองค์กรของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษบางส่วนมาเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างการทำงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจัดตั้งกองคดีอาญาดมบังคับคดีขึ้น

ด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงควรมีมาตรการรองรับที่เหมาะสมกับอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการ โดยต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ให้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ และบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาให้เพิ่มขึ้น เมื่อการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการแล้วเสร็จ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทำการสรุปสำนวนการสอบสวนเสนอพนักงานอัยการ โดยระบุให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 พร้อมทั้งปรับปรุงกฎ ระเบียบปฏิบัติของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และคำสั่ง

กรมบังคับคดีที่ใช้บังคับอยู่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ด้วย

การจัดตั้งองค์กรสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายล้มละลายขึ้นมานั้น กรมบังคับคดีอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาไว้ โดยเฉพาะ โดยตั้งกองคดีอาญา สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมขึ้น และมีการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา หรือระเบียบ คำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในฐานะพนักงานสอบสวนคดีอาญาขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การพบการกระทำความผิด ไปจนกระทั่งถึงส่งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องต่อพนักงานอัยการ มีการจัดสรรบุคคลากรในหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และเชิญผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญามาให้ความรู้ความเข้าใจในการสอบสวนคดีอาญา

มาตรการทางกฎหมายอาญามีส่วนสำคัญต่อผลสำเร็จของการคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นอย่างยิ่ง เพราะการดำเนินคดีอาญากับลูกหนี้ เจ้าหนี้ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการโดยเคร่งครัด จะมีส่วนช่วยให้การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการลดน้อยลง อันจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว สุจริต และเป็นธรรม ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของมาตรา 160 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 โดยตัดคำว่า “ด้วย” ในตอนท้ายของบทบัญญัติในวรรคแรกออก เพื่อให้อำนาจสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายทุกประเภทอยู่ในอำนาจสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทั้งสิ้น และเพิ่มเติมข้อความว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เป็นที่สุด” ในตอนท้ายของมาตรา 160 วรรคสอง เพิ่มเติมข้อความในวรรคสามและวรรคสี่ว่า “ในการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสอบสวนความผิดบทอื่นด้วย

เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็น มาตรา 160/1 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ให้ กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจแต่งตั้งออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในสอบสวนการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการ และออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อลดปัญหาความทับซ้อนของอำนาจสอบสวนระหว่างกัน

2.2 ให้อำนาจแก่กระทรวงยุติธรรม ที่จะออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีและการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา

2) ขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผลกระทบของการกระทำความผิด และประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง ในการนี้อาจกำหนดให้กรณีใดต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ

4) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

เมื่อมีข้อบังคับตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดนั้น ถ้าข้อบังคับดังกล่าวการกำหนดหน้าที่ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การสอบสวนคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรม จึงควรมีระบบการตรวจสอบระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กับพนักงานสอบสวนว่ามีการร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดเดียวกันนั้นอีกหรือไม่ เพื่อป้องกันการร้องทุกข์ซ้ำซ้อน

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 160 โดยบัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการในฐานะพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการเฉพาะ ผู้เสียหายจะต้องมาร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะทำหน้าที่สอบสวนความผิดต่อไป

2.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นิยามความหมายของ “บุคคลฟื้นฟูกิจการโดยทุจริต” หมายความว่า ผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

2.4 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ในความผิดเกี่ยวเนื่องกัน และบางกรรมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับเฉพาะกรรมใดกรรมหนึ่งหรือหลายกรรมที่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายไว้ และบางกรรมไม่เป็นความผิดตาม

กฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนโดยเร่งด่วนก็ได้”

นอกจากนี้ควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมบังคับคดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดแผนกคดีล้มละลาย เพื่อหาแนวทางเหมาะสมในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดหรือหลายกรรมเป็นความผิดตามกฎหมายหลายบทว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.5 พัฒนابทบาทอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

1) พัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะพัฒนาใหม่ตามรูปแบบต่าง ๆ ต้องมีการพัฒนาด้านความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่มีเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการฝึกอบรมศักยภาพทางด้านการสอบสวนคดีอาญาจากผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ในทางข้อกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน

2) พัฒนาอัตรากำลังของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟู-กิจการทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องมีภารกิจ และความรับผิดชอบงานมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพที่ดีได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพัฒนากำลังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้มีจำนวนเหมาะสมกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ให้มีงานล้นมือเกินกำลังเจ้าหน้าที่แต่ละคนที่จะพึงกระทำได้ เพราะจะมีผลกระทบกระเทือนถึงจำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบได้ดำเนินการไว้แล้ว

3) พัฒนาสวัสดิการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

2.6 การปฏิบัติการในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการนั้นเป็นภารกิจที่หนัก และต้องอาศัยความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ การปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และพนักงานสอบสวนคดีอาญาดำเนินการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แม้ว่าการสอบสวนคดีอาญาจะไม่ได้เกิดขึ้นทุกวัน และไม่ใช่ว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายนี้ทุกคน แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่การบำรุงขวัญและกำลังใจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรต้องมีการพัฒนา โดยการชมเชยผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเอาใจใส่รับผิดชอบในหน้าที่การงานดีให้ปรากฏแก่สายตาประชาชนทั่วไป และให้มีเงินประจำตำแหน่ง หรือเงินตอบแทนการดำเนินการสอบสวนการสอบสวนคดีอาญาของแต่ละสำนวน หรือจะจัดสวัสดิการอย่างอื่นที่สามารถบำรุงขวัญและกำลังใจแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ตามความเหมาะสม หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่แล้ว เชื่อได้ว่าการป้องกันการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการจะมีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เมื่อพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย

2.7 จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีอาญาล้มละลาย

โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในหน่วยงาน มีมาตรการรองรับในบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาในส่วนของคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้