

**รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)**  
**กรณีการประชุมสามัญประจำปีขององค์การผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายระหว่างประเทศ**  
**(International Association of Insolvency Regulators - IAIR)**  
**ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๑ กันยายน ๒๕๕๗ ณ The World Bank กรุงวอชิงตันดีซี**  
**ประเทศสหรัฐอเมริกา**

---

การประชุม สมัยสามัญประจำปีขององค์การเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายระหว่างประเทศ (International Association of Insolvency Regulators - IAIR) ประจำปี ๒๐๑๔ จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ - ๑๑ กันยายน ๒๕๕๗ โดยมี Rosemary Winter-Scott ประธาน International Association of Insolvency Regulators - IAIR เป็นประธานการประชุม ประกอบด้วยตัวแทนจาก ๒๓ ประเทศ ผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้แทนสถาบันล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้แทนองค์การการค้าโลก รวมถึงผู้แทนองค์กรเอกชน ในหัวข้อเรื่อง “นวัตกรรมของกฎระเบียบด้านล้มละลาย (Innovation in Insolvency Regulation)” ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

- ๑) การประชุมเชิงวิชาการเรื่อง การเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ของการล้มละลายในสหรัฐอเมริกา (The changing landscape of bankruptcy in the USA), การควบคุมค่าใช้จ่ายในคดีล้มละลาย (Reining in the cost of bankruptcy), การถกแถลงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อกรณีการปฏิรูปด้านการล้มละลายของธุรกิจในสหรัฐอเมริกา (The case for business bankruptcy reform in the U.S.) และการให้ข้อมูลตอบกลับต่อโครงการของ IAIR เรื่อง ค่าธรรมเนียมในคดีล้มละลายและแนวทางการคิดค่าธรรมเนียม (Feedback on IAIR projects - Bankruptcy fees and approaches to charging (Scotland))
- ๒) การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การจัดการคดีล้มละลายข้ามชาติ (Cross border arrangements), วิกฤตการณ์ด้านการจำนอง (The mortgage crisis) และการทำให้ลูกหนี้ชำระหนี้อย่างเป็นธรรม (Getting debtors to make a fair contribution)

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ ถกแถลงเชิงวิชาการ พิจารณาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ขั้นตอน และกระบวนการล้มละลายของแต่ละประเทศ สรุปสาระสำคัญของการประชุม IAIR ประจำปี ๒๐๑๔ ดังนี้

## ๑. การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการล้มละลายในสหรัฐอเมริกา (The changing landscape of bankruptcy in the USA)

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัสต์แห่งสหรัฐอเมริกา ได้แนะนำหลักการสำคัญของตัวแทนที่มีหน้าที่ในการควบคุม หรือบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีคุณสมบัติ ๒ ประการคือ ประการแรก ตัวแทนดังกล่าวจะต้องอยู่ในศีลธรรมอันดี และมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบโดยสภานิติบัญญัติ ประการที่สอง ตัวแทนที่มีหน้าที่นั้นจะต้องปฏิบัติงานด้วยความคล่องแคล่วว่องไว แม้ว่าจะประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ

การปฏิบัติงานในกระบวนการล้มละลายเป็นการดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรม และควรมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ควบคุม และผู้บังคับใช้กฎหมายล้มละลายจึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ ภายใต้การออกกฎระเบียบ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทสภาพสังคม และเศรษฐกิจ แม้ในภาวะเศรษฐกิจที่มีความรุนแรงเช่นนี้ อาจมีใช้เรื่องที่ยาก แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการล้มละลาย เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และมหาชนชาวอเมริกัน

สำนักงานทรัสต์แห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Trustee Program - USTP) มีหน้าที่เป็นกลางระหว่างฝ่ายบริหาร , ฝ่ายออกกฎระเบียบ และฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย ทั้งยังมีหน้าที่ดำเนินการจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบของระบบกฎหมายล้มละลาย ขอบเขตความได้เปรียบเสียเปรียบเหล่านี้มีความสำคัญเนื่องจากส่งผลกระทบต่อทิศทาง และอุปสรรคของเศรษฐกิจประเทศสหรัฐอเมริกาในวงกว้างอย่างเห็นได้ชัด

เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี ๑๙๘๐ นักเศรษฐศาสตร์หลายคนอธิบายว่า เป็นช่วงระยะเวลาที่สงบสุข และเจริญรุ่งเรืองยาวนานที่สุดของประวัติศาสตร์ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลจากความเจริญรุ่งเรืองดังกล่าวทำให้เกิดการขยายวงกว้างในการปล่อยสินเชื่อ และการกู้ยืมเงิน จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ผู้ประกอบการและธุรกิจทั้งหลายเริ่มขยายตัวเกินขีดความสามารถ และเป็นเหตุให้ไม่สามารถชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้เป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ในช่วงปี ๑๙๙๐ – ๑๙๙๙ การยื่นฟ้องคดีล้มละลายมีเพิ่มมากขึ้นกว่า ๔ เท่า โดยเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๓๐๐ ,๐๐๐ คดี เป็นมากกว่า ๑.๓ ล้านคดีต่อปี การเพิ่มขึ้นของจำนวนการยื่นฟ้องคดีล้มละลายไม่จำกัดเฉพาะในคดีผู้ประกอบการ หากรวมถึงคดีของนิติบุคคล ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จากประมาณ ๖,๐๐๐ คดี ในปี ๑๙๘๐ เพิ่มสูงขึ้นเกือบ ๒๔,๐๐๐ คดี ในปี ๑๙๙๑

การเพิ่มขึ้นอย่างไม่น่าเชื่อในการฟ้องคดีล้มละลายนำไปสู่การเรียกประชุมของรัฐสภาเพื่อแก้ไขกฎหมายล้มละลาย แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจทำได้อย่างรวดเร็ว ขณะนั้นทำได้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายในปี ๑๙๘๔ , ๑๙๘๖ และ ๑๙๙๔ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาหลายปีก่อนระบบกฎหมายล้มละลายฉบับแก้ไขสมบูรณ์จะถูกนำไปประกาศใช้

เนื่องจากการล้มละลายเป็นทางออกที่สำคัญอย่างยิ่งของความยุ่งยากทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากปี ๑๙๙๔ รัฐสภาเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการล้มละลาย จึงได้ก่อตั้งคณะกรรมการ ทบทวนกฎหมายล้มละลายขึ้น เพื่อศึกษาค้นคว้าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลาย ซึ่งในขณะนั้น คณะกรรมการได้ยื่นข้อเสนอแนะกว่า ๑๗๐ วาระ ผ่านรัฐสภาแต่ไม่มีวาระใดได้รับมติเห็นชอบอย่างเป็นทางการ ความพยายามดังกล่าวใช้เวลาเกือบ ๑๒ ปี ก่อนที่รัฐสภาจะตรากฎหมายแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของ ประมวลกฎหมายล้มละลายนี้

ในช่วงระยะเวลา ๑๒ ปี ดังกล่าวข้างต้น ก่อนที่รัฐสภาจะแก้ไขกฎหมายล้มละลาย สำนักงาน ทรัสต์ แห่งสหรัฐอเมริกา ใช้อำนาจที่มีอยู่ดำเนินการจัดการกับปัญหาด้านการบังคับคดีที่เกิดขึ้นทั้งหลาย อีกทั้งยัง ดำเนินการเปลี่ยนหน้าที่ของตนจากฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ในด้านการบังคับคดีแพ่งโดยตรง ดำเนินการยกระดับ กระบวนการล้มละลายให้เกิดความยุติธรรมระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสีย และได้มีความพยายาม ผลักดันให้มีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการค้นหาข้อมูลคดี รวมถึงการนำทบทวนคดี เรื่องการป้องกันการใช้ กฎหมายล้มละลายในทางที่ผิด และการคุ้มครองผู้บริโภคมาบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คู่ความ

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัสต์แห่งสหรัฐอเมริกากล่าวสรุปไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการล้มละลาย ในสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีกฎหมายล้มละลายที่ดี มีความสอดคล้องกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบัน ยังต้องมีผู้ควบคุม และผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีคุณธรรม และมีประสิทธิภาพในขณะเดียวกันอีกด้วย

## ๒. การควบคุมค่าใช้จ่ายในคดีล้มละลาย (Reining in the cost of bankruptcy)

Bill James ตัวแทนจากประเทศแคนาดาทำหน้าที่เป็นผู้บรรยาย เกี่ยวกับเรื่องค่าวิชาชีพในเชิงพาณิชย์ ในการดำเนินกระบวนการล้มละลายไว้ว่า ประเทศแคนาดามีประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการล้มละลาย ๒ เรื่อง คือ

๑. The Bankruptcy and Insolvency Act (BIA) ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้กับบุคคลธรรมดา และ นิติบุคคลทุกประเภท โดยไม่จำกัดจำนวนหนี้ขึ้นต่ำในการยื่นฟ้องล้มละลาย
๒. The Companies' Creditors Arrangement Act (CCAA) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับการปรับโครงสร้าง หนี้ของบริษัทที่มีจำนวนหนี้มากกว่า ๕ ล้าน US Dollar ขึ้นไป เพียงอย่างเดียว

การล้มละลายภายใต้บทบัญญัติ BIA (มีประมาณ ๓,๒๐๐ คดี ในปี ๒๐๑๓) คดีแบบนี้ส่วนใหญ่แล้ว ทรัสต์จะเป็นผู้มีหน้าที่ในการยื่นฟ้องล้มละลาย กฎหมาย BIA จึงบัญญัติให้ทรัสต์ได้รับค่าธรรมเนียมวิชาชีพ จำนวน ๗.๕% ของจำนวนทรัพย์สินที่ลูกหนี้มีอยู่ และได้รับส่วนแบ่งภายหลังจากได้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้มีประกัน เสรีจลินแล้ว แต่อย่างไรก็ตามศาลอาจเพิ่มหรือลดจำนวนเงินดังกล่าวได้ หากทรัสต์เป็นผู้ดำเนินการจัดกิจการ ทรัพย์สินของลูกหนี้ กฎหมาย BIA จึงบัญญัติให้ค่าจ้างเป็นกรณีพิเศษได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้

การฟื้นฟูกิจการทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติ BIA (มีประมาณ ๑,๑๐๐ คำร้องขอฟื้นฟูกิจการ ในปี ๒๐๑๓) ผู้เชี่ยวชาญทางคดี เช่น ที่ปรึกษากฎหมายของลูกหนี้ และทรัสต์อาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความยุ่งยากซับซ้อนของคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ทรัสต์มีสิทธิได้รับค่าจ้างภายใต้ความยินยอมของลูกหนี้ ในทางปฏิบัติทรัสต์จะได้รับค่าเสียเวลาตามจริง ในอัตราที่กำหนดไว้

การปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้บทบัญญัติ CCAA (มีประมาณ ๓๓ คำร้องขอ ในปี ๒๐๑๓) มิได้กำหนดอัตรา การจ่ายเงินค่าธรรมเนียมวิชาชีพไว้เป็นหลักเกณฑ์อย่างแน่ชัด การปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กฎหมาย CCAA นี้ จะต้องมีผู้ตรวจสอบ ซึ่งมีหน้าที่และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยศาลจะเป็นผู้แต่งตั้งให้ และผู้ตรวจสอบจะได้รับค่าจ้างตามที่ปฏิบัติงานจริง ในอัตรามาตรฐานทั่วไป ส่วนผู้เชี่ยวชาญทางคดี อื่นๆ จะเข้ามาสู่กระบวนการของกฎหมาย CCAA ได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกต่างๆ เช่น ขนาดและความยุ่งยาก ซับซ้อนของโครงสร้างบริษัทในประเภทธุรกิจนั้นๆ หรือการปรับโครงสร้างบริษัทได้ขยายขอบเขตไปยังประเทศอื่น ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างเป็นอัตราร้อยละ จากจำนวนทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีอยู่

บทบัญญัติ BIA ทรัสต์จะต้องทำการประมาณค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ตั้งแต่ขณะยื่นฟ้องคดีล้มละลายหรือร้องขอฟื้นฟูกิจการ ซึ่งกรณีนี้จะนำไปใช้กับคดีที่ไม่มีความยุ่งยากแต่อย่างใด โดยการประมาณการค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าจะไม่มีผลผูกพัน หากภายหลังได้รู้ว่าคดีมีกิจการทรัพย์สิน ที่ต้องดำเนินการเพิ่มขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียชอบที่จะตรวจสอบค่าธรรมเนียมและการใช้จ่ายเงินของทรัสต์เมื่อใดก็ได้ ตั้งแต่ระยะเวลาแห่งการเริ่มต้นจนคดีเสร็จสิ้นไป และผู้มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิโต้แย้งค่าธรรมเนียมดังกล่าว ในระหว่างที่ศาลพิจารณาค่าฟ้องคดีล้มละลาย หรือคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ รวมถึงก่อนคดีจะถึงที่สุดทรัสต์ต้องทำบัญชีรับ-จ่ายครั้งสุดท้าย และสรุปค่าธรรมเนียมวิชาชีพทุกรายการ เพื่อแจ้งให้คู่ความทราบต่อไป

ในส่วนของบทบัญญัติ CCAA กำหนดว่าค่าธรรมเนียมผู้ตรวจสอบ และค่าธรรมเนียมผู้เชี่ยวชาญทางคดี (บางประเภท) จะต้องทำการเปิดเผยไว้ในรายงานของผู้ตรวจสอบ และจะต้องผ่านความเห็นชอบจากศาลก่อนที่จะทำการจ่ายเงิน ยกเว้นค่าธรรมเนียมในกรณีให้คำปรึกษาทางคดีแก่ลูกหนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล และกฎหมาย CCAA ระบุอีกว่ารายงานของผู้ตรวจสอบต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่มิได้กำหนดถึงรูปแบบ หรือฟอร์มที่ใช้ในการรายงาน หรือต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายมากน้อยแค่ไหนอย่างไร

แนวทางการควบคุมค่าใช้จ่าย เรื่องค่าวิชาชีพในการดำเนินกระบวนการล้มละลาย นอกจากจะกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน ปราศจากข้อสงสัยแล้ว ยังต้องสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ เพื่อความ โปร่งใสและยุติธรรม

### ๓. การถกแถลงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อ กรณีการปฏิรูปด้านการล้มละลายของธุรกิจใน สหรัฐอเมริกา (The case for business bankruptcy reform in the U.S.)

เป็นระยะเวลากว่า ๓๐ ปี ตั้งแต่ประมวลกฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับปัจจุบัน (the “๑๙๗๘ Code”) ถูกประกาศใช้ และเสียงส่วนใหญ่ได้กล่าวถึงว่า กฎหมายฉบับปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องได้รับการทบทวนและแก้ไขใหม่ กฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา ( the “๑๙๗๘ Code”) จึงได้ถูกแก้ไขให้ทันกับยุคสมัยและสามารถปรับใช้ได้ดีกับสถานการณ์ต่างๆ อยู่หลายปี โดยมีความเชื่อ ว่ากฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา มีความยุติธรรมในเรื่องการมีส่วนได้เสียระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ขณะประกาศใช้เป็นครั้งแรก ผู้สนับสนุนประมวลกฎหมายฉบับนี้เห็นว่า ทำให้เกิดผลดีแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากลูกหนี้ รวมถึงลูกจ้าง สังคมโดยรอบ สาธารณะประโยชน์ ส่วนได้ ส่วนเสียของเจ้าหนี้ แม้จะเป็นวิธีปฏิบัติที่ยืดหยุ่น แต่ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลทั้งหลาย ขณะเดียวกันยังบรรล่วัตถุประสงค์ของลูกหนี้ในการที่จะรักษากิจการให้คงอยู่ต่อไป

ในทางกลับกันผู้มีความเห็นต่างได้ยืนยันว่า กฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา ( the “๑๙๗๘ Code”) เอื้อประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้มากจนเกินไป ทำให้ คดีเกิดความยืดเยื้อ ขาดประสิทธิภาพ และให้อำนาจศาลล้มละลายในการวินิจฉัยชี้ขาดมากจนเกินไป ดังนั้นกฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้รับการแก้ไขหลังจากปี ๑๙๗๘ แต่ผู้สนับสนุนกฎหมายฉบับเก่า มีความเห็น ว่า การแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการฟื้นฟูกิจการ หรือผลลัพธ์ไม่ได้เป็นไปอย่างที่คาดหวังไว้

กรณี ข้อถกเถียงที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องยากที่จะปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกกรอบกฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา (the “๑๙๗๘ Code”) ที่มีผลกระทบต่อกิจการฟื้นฟูกิจการบริษัท ตัวอย่างเช่น ตั้งแต่มีการตรากฎหมายล้มละลายฉบับนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีการใช้หลักการนี้มีประกันเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้เกือบทุกประเภทในโครงสร้างการลงทุน ส่วนมากกฎหมายล้มละลายสันนิษฐานการมีอยู่ทางมูลค่าของทรัพย์สินเหนือหนี้ที่มีประกัน แต่บทบัญญัติเรื่อง มูลค่าทางทรัพย์สินไม่มีปรากฏมากนักใน chapter ๑๑ ฉบับปัจจุบัน โครงสร้างหนี้และการลงทุนของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทส่วนมากมีความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งมีความหลากหลายทั้งหนี้มีประกัน และหนี้ไม่มีประกัน โดยส่วนใหญ่แล้วจะถูกควบคุมตาม “สัญญาที่เกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้จากหลักประกันและการตัดสินใจร่วมกันของบรรดาเจ้าหนี้มีประกันทั้งหลาย ” กรณีเช่นนี้ไม่อาจพูดได้ว่าเป็นความผิดพลาดของการเจริญเติบโตในด้านการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์ อย่างแน่นอนความเจริญเติบโตนี้นำไปสู่การได้รับสินเชื่อของหลายบริษัทที่ไม่อาจหาได้โดยวิธีอื่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา (the “๑๙๗๘ Code”) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของมูลค่าเหนือจำนวนบุริมสิทธิที่อยู่บนทรัพย์สิน ซึ่งก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาหากทรัพย์สินนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้อย่างชัดเจน

ปัจจุบันบริษัทจำนวนมากขาดความเป็นอิสระใน การนำทรัพย์สินมีรูปร่าง (Hard assets) ไปใช้ในธุรกิจ เช่น ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (Real estate) เครื่องจักรและอุปกรณ์ (Machinery and Equipment) หรือ สิ่งของต่างๆ (Inventory) ขึ้นอยู่กับข้อสัญญา และทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual property) ที่เป็นหลักการ ของเรื่องทรัพย์สินทั้งหลาย กฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา ( the “๑๙๗๘ Code”) มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องควมมีประสิทธิภาพในการบำรุงรักษาทรัพย์สินเช่นว่านั้นและผลกระทบต่อคู่สัญญา ส่วนใหญ่ลูกหนี้เป็น บริษัทข้ามชาติ ซึ่งหมายความว่าขบวนการผลิต และการดำเนินการขั้นตอนอื่นๆ อยู่ภายนอกประเทศ อาจนำไปสู่ การใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และต้องเลือกใช้กฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยปริยาย ทุกวันนี้ลูกหนี้ มีลักษณะเป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และต้องพึ่งพาอาศัยกันบ่อยครั้ง ดังนั้น ผลกระทบของการ เปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้ ในความไม่มีประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์การฟื้นฟูกิจการจะ แพร่กระจาย ไปอย่าง รวดเร็วในสังคมปัจจุบัน

แนวทางปฏิบัติของ ศาล และผู้แสดงความคิดเห็น ที่ได้ ถูกเถียงกันถึงวัตถุประสงค์ของ chapter ๑๑ เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ความคิดเห็นในช่วงแรก ตั้งแต่ประวัติการตรากฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา (the “๑๙๗๘ Code”) เน้นไปที่วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกฎหมายล้มละลายฉบับนี้ คือการฟื้นฟูกิจการบริษัท การปกป้องอาชีพ และภาษีมลรัฐ ท้องถิ่น และสหพันธรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไป วัตถุประสงค์เหล่านี้ถูกเปลี่ยนแปลง ไปโดยสิ้นเชิงกลายเป็นมุมมองในเรื่อง “มูลค่าสูงสุด” (Value maximization) เมื่อไม่นานมานี้ การแสดง ความคิดเห็นถึงวัตถุประสงค์ของ chapter ๑๑ พยายามที่จะเน้นเรื่อง “มูลค่าสูงสุด” (Value maximization) โดยให้แยกต่างหากจากจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์อื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ เป็นการประเมิน วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายในหลักเกณฑ์การฟื้นฟูกิจการของประเทศสหรัฐอเมริกาใหม่อีกครั้ง

ยิ่งไปกว่านั้น การเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ครบถ้วนและบ่อยครั้ง มิใช่วิธีการหรือคำตอบที่ดีที่สุดที่จะจัดการ กับปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าในกรณีนี้จะได้รับการจัดการแก้ไขใหม่อีกครั้ง แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นการสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่าย การฟื้นฟูกิจการอาจจะมีประสิทธิภาพลดลง และมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นกว่าทางเลือกอื่นๆ เจ้าพนักงานและ ศาลได้รับความสำเร็จอย่างน่าประหลาดใจ ทั้งๆที่ ผลจากการแก้ไขกฎหมายมีจุดอ่อนมากมาย แต่อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ตั้งแต่มีการบัญญัติกฎหมายล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา (the “๑๙๗๘ Code”) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่การปรับโครงสร้างชุมชน การพิจารณาถึงเรื่องความ จำเป็นอย่างทันที่ และการประเมินผลของตัวบทกฎหมายที่ถูกเปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้งโดยละเอียด ดังนั้น การเตรียมความพร้อมไว้จึงเป็นสิ่งที่ดี

#### ๔. การให้ข้อมูลตอบกลับต่อโครงการของ IAIR เรื่องค่าธรรมเนียมในคดีล้มละลาย และแนวทางการคิดค่าธรรมเนียม (Feedback on IAIR projects – Bankruptcy fees and approaches to charging (Scotland))

ประเทศสกอตแลนด์ในฐานะเจ้าภาพการประชุมองค์การเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายระหว่างประเทศ (Association of Insolvency Regulators - IAIR) ประจำปี ๒๐๑๓ ได้ร้องขอประเทศสมาชิก IAIR ให้ดำเนินการตอบกลับแบบสอบถาม โดยที่แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและเปรียบเทียบแนวทางการคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติในแต่ละประเทศ และจะเก็บรวบรวมข้อมูลเปรียบเทียบดังกล่าวไว้ในที่แห่งเดียว เพื่อจะได้นำแนวปฏิบัติที่ดีเลิศไปใช้ในการพัฒนานโยบายต่อไปในอนาคต

จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวผลปรากฏว่า ประเทศส่วนใหญ่คิดอัตราค่าธรรมเนียม , ค่าใช้จ่าย และค่าตอบแทน ๓ ประการคล้ายคลึงกัน แต่ความแตกต่างอยู่ที่วิธีการคำนวณของแต่ละประเทศ เช่น ใช้วิธีการคำนวณแบบอัตราร้อยละ , คำนวณแบบอัตราส่วนปรับลดได้ , ค่าธรรมเนียมที่กำหนดอัตราไว้โดยเฉพาะ และค่าภาษีอากร

ความแตกต่างบางประการในขั้นตอนของการคิดอัตราค่าธรรมเนียมในประเทศสกอตแลนด์ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติ The Bankruptcy Fees etc. (Scotland) Regulations ๒๐๑๒ มีดังนี้

- ไม่คิดค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องขอให้ล้มละลาย
- ไม่คิดค่าธรรมเนียมในกรณีที่ไม่สามารถรวบรวมทรัพย์สินได้
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากทรัพย์สิน ซึ่งต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาด
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าหนี้ ซึ่งขอรับชำระหนี้ในส่วนที่ขาด
- เรียกให้วางหลักประกันมากกว่าเก็บค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้อง
- ไม่อนุญาตให้บุคคลที่มีทรัพย์สิน ไม่ถึง ชั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่มีทรัพย์สินใดๆ เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราคงที่ในกรณีมีค่าตัดสินชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ
- สามารถเปลี่ยนจากการตกเป็นบุคคลล้มละลายไปสู่โปรแกรมการฟื้นฟูสภาพหนี้ที่อื่นที่เหมาะสม
- สามารถยื่นคำร้องเป็นบุคคลล้มละลายได้กรณีที่มีจำนวนหนี้สูงมาก

จากการสำรวจมีเพียงประเทศเดียวที่มีวิธีปฏิบัติในเรื่อง การได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน เหมือนกับประเทศสกอตแลนด์คือประเทศแคนาดา ซึ่งประเทศทั้งสองจะได้รับเงินอุดหนุน จากกองทุนรัฐบาล ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากโครงสร้างการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม นั่นหมายความว่าประเทศทั้งสองจะไม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับ การคิดค่าธรรมเนียมในการขอรับชำระหนี้ในส่วนที่ขาด

ประเทศออสเตรเลียได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุน กองทุนรัฐบาล แต่การได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน จะได้รับเฉพาะในงบการเงินปีปัจจุบัน ซึ่งคล้ายกับประเทศแคนาดา และประเทศสกอตแลนด์

ประเทศอังกฤษ และประเทศเวลส์ใช้ระบบการได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน โดยเรียกเก็บจาก อัตราค่าธรรมเนียมคงที่และอัตราส่วนร้อยละที่ปรับลดลง แต่อย่างไรก็ตาม การคิดค่าธรรมเนียมและกำหนด อัตราส่วนร้อยละ แตกต่างกันอย่างมากระบบของประเทศสก๊อตแลนด์ เนื่องจากมีการกำหนดอัตราที่สูงกว่า ประเทศสิงคโปร์มีการดำเนินการในเรื่อง การได้รับชำระหนี้เต็มจำนวนเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันใช้อัตรา ค่าธรรมเนียมคงที่และอัตราส่วนร้อยละที่ปรับลดลง ถึงแม้ว่าตารางกำหนดค่าธรรมเนียมจะคล้ายคลึงกับระบบ ของประเทศสก๊อตแลนด์ แต่ในประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ เพิ่มเติมอีก ซึ่งมีได้กำหนดไว้ ในประเทศสก๊อตแลนด์

ประเทศรัสเซียใช้ระบบการได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน แต่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะใช้ในกรณีค่าใช้จ่ายที่ เกี่ยวกับบทบาทการใช้อำนาจ เช่น การออกกฎหมาย และการควบคุมกำกับดูแล มิใช่ค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารจัดการคดี ส่วนหนี้ที่ไม่อาจได้รับชำระหนี้โดยปกติจะไม่มีกรณีนี้เกิดขึ้น เพราะศาลจะส่งรับคำร้องในคดีล้มละลาย เฉพาะกรณีที่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้เท่านั้น

ประเทศไอร์แลนด์ใช้ระบบการคิดค่าธรรมเนียมแบบอัตราส่วนร้อยละคงที่ สำหรับค่าธรรมเนียม ทุกประเภท ซึ่งจะไม่เกิดความยุ่งยากซับซ้อนแก่บรรดาเจ้าหนี้ในการคำนวณอัตราต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศไอร์แลนด์มีการกำหนดอัตราร้อยละที่สูงกว่าประเทศสก๊อตแลนด์

## ๕. การจัดการคดีล้มละลายข้ามชาติ (Cross border arrangements)

Mike Wilkins ตัวแทนจากประเทศ Jersey เป็นประธานในการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวข้อเรื่อง การจัดการคดีล้มละลายบุคคลธรรมดาที่ลูกหนี้มีทรัพย์สินตั้งอยู่ในหลายประเทศ โดยในการประชุมครั้งนี้ ได้หยิบยกสถานการณ์จำลองมาให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ทำการวิเคราะห์แยกแยะถึงปัญหา เพื่อหาแนวทางแก้ไข ระหว่างประเทศร่วมกัน ปรากฏตามข้อเท็จจริงดังนี้

คดีล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไอร์แลนด์ ขณะนี้ยังไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศ สำหรับการจัดการกิจการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่บังคับใช้ร่วมกัน มีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับเอา UNCITRAL Model Law on Cross – Border Insolvency ไปบังคับใช้ภายในประเทศของตน แต่ประเทศไอร์แลนด์ก็ยังมีได้ บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เช่นเดียวกันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นคดีล้มละลาย ที่มีได้อยู่ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) ยังมีได้รับหลักการของ Model Law อีกทั้งศาลก็ยังมิได้รับคำร้อง ในคดีล้มละลายข้ามชาติอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมมองเห็นถึงปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น Mike Wilkins จึงได้ยกตัวอย่างสถานการณ์จำลองดังนี้

นายไมค์ นักธุรกิจชาวอเมริกัน มีภูมิลำเนาอยู่รัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ถูกศาลสูงประเทศ ไอร์แลนด์พิพากษาให้ล้มละลาย เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๐๑๓ จึงทำให้ทรัพย์สินของนายไมค์ทั้งหมด มีผลกระทบต่ออำนาจของเจ้าพนักงานในการรวบรวมตามคำสั่งศาลล้มละลายประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อต้นปี



๒๐๑๓ นายไมค์ได้ดำเนินการยื่นคำขอให้ตนเองเป็นบุคคลล้มละลายด้วยความสมัครใจภายใต้กระบวนการของ ศาลสหรัฐอเมริกา ตามภาคที่ ๑๑ U.S.C. มาตรา ๓๐๑ และเริ่มดำเนินคดีตาม Chapter ๗ ประมวลกฎหมาย ล้มละลายแห่งสหรัฐอเมริกา จึงเป็นเหตุให้ศาลสหรัฐอเมริกามีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่ง ในคดีล้มละลายตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา คดีนี้นายไมค์มีหนี้เงิน จำนวน ๙๐๐ ล้าน US Dollar และทรัพย์สิน ที่เป็นหนี้ อีก จำนวน ๕๐ ล้าน US dollar โดย ๙๕% ของหนี้ทั้งหมดอยู่ในประเทศไอร์แลนด์ ทั้งยังมีการโอน ทรัพย์สินไปให้คู่สมรสระหว่างปี ๒๐๐๕ - ๒๐๑๐ ประมาณ ๑๐๐ ล้าน US Dollar

Mike Wilkins ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ของศาลทั้งสองประเทศในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ล้มละลายคดีนี้ และต่อมาแจ้งให้ผู้เข้าร่วมประชุมทราบในภายหลังว่า คดีนี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งขณะนี้คดี อยู่ระหว่าง คำวินิจฉัยของศาลสูงประเทศไอร์แลนด์ซึ่งถูกปฏิเสธโดยศาลอุทธรณ์สูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ยกการกระทำข้ามประเทศที่ฝ่าฝืนต่อการรวบรวมทรัพย์สิน ศาลท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกาถูกปฏิเสธกลับ เช่นเดียวกัน เนื่องจากศาลสูงประเทศไอร์แลนด์อ้างว่าในช่วงระยะเวลาที่มีคำพิพากษาให้นายไมค์ล้มละลาย ในประเทศไอร์แลนด์นั้น มิได้กระทำการที่ฝ่าฝืนคำสั่งใดๆ ของศาลท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าเรื่องนี้ได้รับ อนุญาต จากศาลอุทธรณ์ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำได้ เนื่องจากทรัพย์สินประเทศสหรัฐอเมริกามีความเห็น ว่า กระบวนการล้มละลายของสหรัฐอเมริกามีได้หมดสิ้นไป จากการมีอยู่ของกระบวนการล้มละลายในประเทศไอร์แลนด์

ศาลล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไอร์แลนด์แยกการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อเร็วๆ นี้ โดยปฏิเสธการใช้กฎหมายแม่แบบ Cross-Border Insolvency PROTOCOL ร่วมกัน แต่ให้ระยะเวลา แก่ทรัพย์สินในการที่จะตัดสินใจร่วมกันเฉพาะบางเรื่อง ขณะนี้ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปด้วยดี โดยใช้วิธีการติดต่อทางโทรศัพท์และอีเมล ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยอมรับได้ในทุกวันนี้ และเมื่อไม่นานนี้ ได้มีการยื่น คำร้องขอปลดล้มละลายในคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกคัดค้านโดยตัวแทนเจ้าหนี้ และทรัพย์สินของทั้งสอง ประเทศ

Mike Wilkins ได้กล่าวโดยสรุปว่า การแก้ปัญหาในระยะยาวสำหรับประเด็นนี้ คือประเทศไอร์แลนด์ ควรที่จะรับเอา UNCITRAL Model Law มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในประเทศของตน โดยให้การยอมรับและ บังคับใช้กฎหมายล้มละลายต่างประเทศที่หลากหลายในระดับที่ดีที่สุด (ภายนอกกลุ่มสหภาพยุโรป EU) ในการ ดำเนินการจัดการทรัพย์สินภายในประเทศไอร์แลนด์ และควรจะอนุญาตให้ทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินในประเทศไอร์แลนด์ด้วย เนื่องจากทรัพย์สินเข้านั้นเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สิน ในคดีล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีกระบวนการล้มละลายลำดับรองของประเทศไอร์แลนด์ ดำเนินการซ้ำซ้อนอีก รวมถึงทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้การมีอยู่ของกฎหมายไอร์แลนด์ควรจะให้ ความช่วยเหลือประเทศไอร์แลนด์ตามที่เขาร้องขอในการจัดการทรัพย์สิน เพื่อขจัดความจำเป็นสำหรับ กระบวนการล้มละลายลำดับรองออกไป

## ๖. วิกฤตการณ์ด้านการจำนอง (The mortgage crisis)

Christopher Lehane ผู้แทนจากประเทศไอร์แลนด์ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์ด้านการจำนอง โดยมุ่งเน้นไปในส่วนที่มีผลกระทบต่อกระบวนการล้มละลาย เนื่องจากเทคโนโลยีเป็นสิ่งจำเป็น และมีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ลูกค้า (ผู้จำนอง) แต่การนำเทคโนโลยีดังกล่าว ไปใช้มากเกินไปอาจทำให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคได้ สำนักงานยุติข้อพิพาทว่าด้วยการจำนองแห่งชาติ (the National Mortgage Settlement) จึงเข้ามามีบทบาท และเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลในเรื่องนี้ มีความเห็นวาระบบการให้บริการ และนโยบายในการปฏิบัติงานที่มีอยู่เริ่มเกิดความไม่สอดคล้องในการรองรับการเปิดเผยข้อมูลในปัจจุบัน รวมถึงเงื่อนไขการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับจำนองมีหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลในคดีล้มละลายบุคคลธรรมดาที่ไม่สอดคล้องเช่นเดียวกัน

วิกฤตการณ์ด้านการจำนองยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาด้านความไม่เหมาะสม และความไม่ถูกต้องแม่นยำของผู้ให้บริการ (เจ้าหน้าที่ผู้รับจำนอง) ที่จะต้องยื่นคำร้องในคดีล้มละลายที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และยังเกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของผู้ให้บริการ ที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับจำนองอีกหนึ่งฐานะ ในด้านความถูกต้องและความสมเหตุสมผลในการคิดอัตราค่าธรรมเนียม และค่าปรับกรณีผิดสัญญาที่ผู้กู้ยืม (ผู้จำนอง) ไม่อาจยอมรับในค่าธรรมเนียมที่สูงเกินความเป็นจริงได้

หลายครั้งปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายการใช้เทคโนโลยี และบุคคลภายนอกได้เคยมีการปรับปรุงการให้บริการและการยื่นคำร้องให้มีประสิทธิภาพแล้ว แต่ผู้ให้บริการด้านการจำนองยังคงประสบกับปัญหา และเงื่อนไขต่างๆ เมื่อให้บริการสินเชื่อแก่ผู้กู้ยืมในคดีล้มละลาย ซึ่งวิกฤตการณ์การจำนองทำให้เรารู้ได้ว่า ผู้ให้บริการมิได้เตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มจำนวนของผู้กู้ยืมในคดีล้มละลายที่พยายามจะปกป้องที่อยู่อาศัยของตนให้พ้นจากการถูกบังคับจำนอง ดังนั้น ผู้ให้บริการจะต้องพิจารณาประเด็นหลักที่สำคัญ เมื่อให้บริการสินเชื่อแก่ผู้กู้ยืมในคดีล้มละลายตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด และผู้กู้ยืมเองจะต้องมีความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ ๒ ทาง คือประการแรก ชำระหนี้ในบัญชีเงินค้ำชำระก่อนที่จะมีการล้มละลาย และประการที่สอง ชำระหนี้จำนองเป็นรายเดือนภายหลังจากการล้มละลาย

ตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ด้านการจำนอง ผู้ให้บริการด้านการจำนองประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายล้มละลาย เรื่องเจ้าหน้าที่จำนองฉบับใหม่ และเงื่อนไขที่เคร่งครัดของกฎหมายได้ถูกนำไปปฏิบัติใช้ เพื่อพัฒนาด้านความโปร่งใส ความเชื่อมั่น และความถูกต้อง ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่นี้ถูกกำหนดเงื่อนไขโดยผู้ควบคุมทางการเงินและการบริโภค มากกว่านั้น ความเป็นมาตรฐานได้ถูกกำหนดภายใต้ข้อยุติของสำนักงานยุติข้อพิพาทว่าด้วยการจำนองแห่งชาติ (the National Mortgage Settlement) ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น สำนักงานยุติข้อพิพาทว่าด้วยการจำนองแห่งชาติ (the National Mortgage Settlement) จึงมีนโยบายที่จะเดินหน้านำการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในการให้บริการสินเชื่อสำหรับผู้กู้ยืมในคดีล้มละลายดังกล่าวมาพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

### ๗. การทำให้ลูกหนี้ชำระหนี้อย่างเป็นธรรม (Getting debtors to make a fair contribution)

การควบคุมกำกับดูแลการชำระหนี้ของลูกหนี้ในคดีล้มละลายอย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นหลักการสำคัญของสำนักงานบริการทางการเงิน (The new Financial Health Service) โดยบุคคลล้มละลายสามารถที่จะชำระหนี้ผ่านทางสำนักงานบริการทางการเงินได้ ไม่ว่าจะเป็นการชำระด้วยเงิน หรือโดยวิธีการขายทอดตลาด ซึ่งจะได้จ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายภายหลังหักค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการรวบรวมทรัพย์สิน เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินมีผลทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ต่ำลง ผู้ถือกรรมสิทธิ์น้อยคนที่จะได้รับความยุติธรรมในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง ดังนั้น จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการชำระหนี้ดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่อง วิธีการคำนวณอัตราการผ่อนชำระหนี้ที่เหมาะสมกับบุคคลล้มละลายในประเทศสกอตแลนด์ เนื่องจากหน่วยงานผู้ให้คำปรึกษาด้านการเงินของทรัสต์และนักบัญชีในคดีล้มละลายใช้หลักเกณฑ์ในการคำนวณหนี้ของบุคคลล้มละลายแตกต่างกันไป ทำให้ลูกหนี้เกิดความสับสนกับจำนวนหนี้ที่ต้องชำระ ภายหลังจากนั้น จึงได้มีคำสั่งให้ใช้ “Common Financial Tool” (CFT) เป็นแนวทางในการคำนวณหนี้ของบุคคลล้มละลายว่าจะต้องชำระหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อลูกหนี้ทั้งหลายจะได้รับความมั่นใจว่าได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน เกิดความโปร่งใส และปราศจากข้อสงสัยในการรวบรวมทรัพย์สิน

บุคคลล้มละลายสามารถขอรับคำแนะนำได้จากผู้ให้คำปรึกษาทางการเงิน ซึ่งบุคคลเช่นว่านี้จะต้องได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพให้คำปรึกษาตามบทบัญญัติของกฎหมาย และให้หมายรวมถึงผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลาย และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือผู้ให้คำปรึกษาด้านการเงินท้องถิ่น ผู้ให้คำปรึกษาจะต้องทำการประเมินรายได้และค่าใช้จ่ายต่างๆ ของลูกหนี้ โดยใช้วิธีการคำนวณแบบ CFT

The Common Financial Statement (CFS) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการคำนวณแบบ CFT นี้ โดยลูกหนี้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานในชีวิตประจำวันเช่น ค่าอาหาร , ค่าโทรศัพท์, ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามสมควร การประเมินหนี้ที่ลูกหนี้ต้องชำระ ผู้ให้คำปรึกษาทางการเงินจะพิจารณาจากเงินรายได้ส่วนที่เหลือ ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เงินส่วนที่เหลือนี้จึงจะนำไปชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ต่อไป ซึ่งระยะเวลาในการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ในประเทศสกอตแลนด์รวมทั้งสิ้น ๔๘ เดือน (๔ ปี) เว้นเสียแต่ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ครบถ้วนก่อนสิ้นระยะเวลาดังกล่าว ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น รัฐบาล ประเทศสกอตแลนด์จะเริ่มนำไปบังคับใช้ในปี ๒๐๑๕

## ๘. ทักษะศึกษาที่ศาลล้มละลาย

เยี่ยมชมศาลล้มละลายกลาง ณ เมือง Greenbelt, Maryland ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นศาลที่ได้รับคำชื่นชมว่า มีการจัดการนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีที่ดีที่สุดของสหรัฐอเมริกา ในการเยี่ยมชมครั้งนี้ตัวแทนของแต่ละประเทศจะได้รับความรู้ในขั้นตอน กระบวนการต่างๆ ในชั้นศาล ซึ่งใช้เทคโนโลยีในการดำเนินการขับเคลื่อนกระบวนการล้มละลาย รวมถึงตัวอย่างการแสดงผลเสมือนจริงของการออกนั่งพิจารณาคดีของศาล โดยผู้พิพากษา Nancy Alquist ให้เกียรติมาต้อนรับ ดำเนินการบรรยาย และแสดงเหตุการณ์จำลองดังกล่าว

๙. เรื่องอื่นๆ ได้แก่ กรณีการเชื่อมโยงข้อมูลเครือข่ายของคอมพิวเตอร์และข้อมูลในอินเทอร์เน็ต ซึ่งแวดล้อมอยู่ในชีวิตประจำวันที่เราใช้ติดต่อสื่อสาร หรือการสืบค้นข้อมูล รวมไปถึงการเข้าถึงหรือสืบค้นข้อมูลของลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดูประวัติการติดต่อบุคคล หมายเลขโทรศัพท์ เว็บไซต์ที่ลูกหนี้ติดต่อหรือทำธุรกรรม เว็บไซต์ที่แนะนำ ได้แก่ [www.duedil.com](http://www.duedil.com)

๑๐. การประชุมสามัญสมาชิกประจำปี ๒๐๑๔ (Annual General Meeting) ประธานได้เสนอวาระเพื่อขอลงมติจากประเทศสมาชิก มี ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องการขึ้นค่าธรรมเนียมสมาชิก จากเดิมกำหนดค่าสมาชิกรายปีเป็นเงิน จำนวน ๑,๐๕๒ ปอนด์ โดยคณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมและขอเสนอให้มีการปรับค่าธรรมเนียมโดยรวมค่าสมาชิกรายปี กับค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมประชุมของสมาชิก ๑ รายโดยเพิ่มค่าสมาชิกเป็นเงิน ๑,๙๐๐.- ปอนด์ โดยให้เหตุผลว่าการเพิ่มค่าสมาชิสดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประเทศเจ้าภาพว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากประเทศสมาชิกเหล่านั้นเป็นจำนวนที่แน่นอนโดยไม่ต้องคำนึงว่าประเทศนั้นจะได้เข้าร่วมประชุมหรือไม่ หรือมีจำนวนผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมก็อาจสามารถดาวน์โหลดหรือเข้าถึงข้อมูลการประชุมได้ทางเว็บไซต์ และเป็นการช่วยบรรเทาประเทศเจ้าภาพที่จะต้องหากองทุนสนับสนุนเพิ่มเติม ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบไม่ขึ้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว ประธานในที่ประชุมจึงแจ้งให้ทราบว่าในการประชุมครั้งต่อไปในปี ๒๐๑๕ จะได้เก็บค่าธรรมเนียมสมาชิกในอัตราเดิมเป็น จำนวน ๑,๐๕๒ ปอนด์

(๒) เรื่องการเลือกประเทศเจ้าภาพการจัดประชุมสามัญประจำปี ๒๐๑๕ ประธานได้ขอให้ประเทศที่มีความประสงค์ขอเสนอตัวเป็นเจ้าภาพ ได้แก่ ประเทศเบอร์มิวด้านำเสนอฟรีเซนต์เทชั่นประกอบการบรรยายในการแนะนำประเทศของตน ซึ่งประเทศเบอร์มิวด้ามีความพร้อมเป็นอย่างมากที่จะจัดประชุมในครั้งต่อไป ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้ประเทศเบอร์มิวด้ารับเป็นเจ้าภาพในปี ๒๐๑๕ นี้ ส่วนประเทศสิงคโปร์เสนอความพร้อมในการเป็นเจ้าภาพในปี ๒๐๑๖ อย่างไรก็ตามในที่ประชุมยังมิได้มีการลงมติและยังไม่มีบทสรุปว่าจะให้ประเทศใดเป็นเจ้าภาพในปี ๒๐๑๖ ประธานจึงขอเลื่อนการพิจารณาไปก่อนและจะได้ขอมติจากประเทศต่างๆ รวมถึงการนำเสนอฟรีเซนต์เทชั่นประเทศอื่นๆ ที่เสนอขอเป็นเจ้าภาพทางเว็บไซต์ของ IAIR ต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

จากการได้เข้าร่วม ประชุมสามัญประจำปีขององค์การผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายระหว่างประเทศ (International Association of Insolvency Regulators - IAIR) ประจำปี ๒๐๑๔ นางรสพร สุขสมพร รองอธิบดีกรมบังคับคดี และนางสาวศิริขวัญ แสงจันทร์ นิติกรชำนาญการ กองพัฒนาระบบการบังคับคดีและประเมินราคาทรัพย์สินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรมบังคับคดีควรมีหน่วยงานเฉพาะที่ให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย หากลูกหนี้มีความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ และประสงค์ที่จะประนอมหนี้ก่อนหรือหลังล้มละลาย โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และให้หมายรวมถึงผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลาย หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งหลายจะต้องผ่านการอบรม และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ให้คำปรึกษาด้านการเงิน ซึ่งผู้ให้คำปรึกษาจะต้องทำการประเมินรายได้ ค่าใช้จ่ายต่างๆ และหนี้ที่ลูกหนี้ต้องชำระ ทั้งนี้เงินรายได้ส่วนที่เหลือภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต นี้ จะนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และหรือคำสั่งกรมบังคับคดีที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อขจัดปัญหาการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลาย หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ยังมีหน้าที่ในการติดตามการชำระหนี้ของลูกหนี้ให้เกิดความถูกต้องครบถ้วนเพื่อประโยชน์แก่กองทรัพย์สิน และเจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมถึงมีอำนาจในการอนุญาตให้ลูกหนี้สามารถพักการชำระหนี้ได้ หากลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องว่าขณะนั้นตนมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลาทุกเดือน เนื่องจากสาเหตุการว่างงาน ป่วยอย่างร้ายแรง หรือหย่าร้าง แต่ทั้งนี้การขอยุติพักการชำระหนี้ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ลูกหนี้ในคดีล้มละลายน่าจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างเจ้าหนี้ และลูกหนี้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ของกรมบังคับคดีในด้านการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน น่าเชื่อถือ และตรวจสอบได้

## บทสรุป

การประชุมสามัญประจำปีขององค์การผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายระหว่างประเทศ (International Association of Insolvency Regulators - IAIR) ทำให้ได้ทราบถึงแนวปฏิบัติและการพัฒนากฎหมายล้มละลายของประเทศสมาชิก เช่น การปฏิรูปด้านการล้มละลายของธุรกิจในสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดการคดีล้มละลายของประเทศสมาชิก เช่น การควบคุมค่าใช้จ่าย, วิธีการคิดอัตราค่าธรรมเนียม, การให้ความร่วมมือในคดีล้มละลายข้ามชาติ, การแก้ไขวิกฤตการณ์ด้านการจ้างงาน และการทำให้ลูกหนี้ชำระหนี้อย่างเป็นธรรม อีกทั้งทราบถึงผลการดำเนินการประจำปีขององค์การ และมีเครือข่ายเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานด้านล้มละลายอีกด้วย ซึ่งการเข้าร่วมประชุมดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วมประชุมในด้านการแลกเปลี่ยน

ประสบการณ์ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน จริง เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน  
ไปเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาพัฒนาแนวทางการดำเนินคดีล้มละลายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

นางสาวศิริขวัญ แสงจันทร์

นิติกรชำนาญการ กองพัฒนาระบบ

ผู้รายงาน

การบังคับคดีและประเมินราคาทรัพย์สิน

นางรสพร สุขสมพร

รองอธิบดีกรมบังคับคดี

ผู้รายงาน