



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๕๐๒/๖๕๙



สำนักงาน ป.ย.ป.

อาคารสำนักงาน ก.พ. (เดิม) ชั้น ๔

ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต

กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงาน ป.ย.ป. ที่ นร ๑๕๐๒/๖๑๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕

๒. บันทึกคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย

ด้วยสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ขอเสนอการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย เพื่อคณะกรรมการพิจารณา **ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการด้วยแล้ว** (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็น คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎที่มีผลใช้บังคับอยู่ หรือการเสนอกฎหมายหรือกฎใหม่ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติในระยะเร่งด่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการ

การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายปัจจุบันหลายฉบับอาจส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และทำให้สูญเสียทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ ไม่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาประเทศตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เห็นสมควรเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ในกฎหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปถือปฏิบัติ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว จึงเป็นไปตามมาตรา ๔ (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘

/๓. ความเร่งด่วน...

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

หลักเกณฑ์ในการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายจะช่วยให้การจัดทำร่างกฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์มากขึ้น และการทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์จะเป็นการลดอุปสรรคในประกอบอาชีพของประชาชน หากดำเนินการได้โดยเร่งด่วนจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวเศรษฐกิจของประเทศได้

๔. สารสำคัญและข้อเท็จจริง

๔.๑ ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๕ แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มาสนับสนุนภารกิจ โดยมีคณะหนึ่งเรียกว่า คณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้าสมัย ซึ่งมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาจัดทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย

๔.๒ คณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้าสมัยได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยได้คำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ และ มาตรา ๒๕๘ ค (๑) ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน ประกอบกับเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดให้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๔.๓ คณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้าสมัยได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำรงชีวิตของประชาชนมากเกินไป และไม่เป็นการส่งเสริมให้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นบทบัญญัติที่ห้ามดำรงตำแหน่งสำคัญ ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ห้ามรับราชการ และห้ามประกอบอาชีพ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดข้อจำกัดไว้ในกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัย ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และมีความล้าสมัยใน ๔ ประเด็น คือ

(๑) เป็นการคิดแบบเหมารวมว่าบุคคลล้มละลายไร้ความสามารถทุกคนซึ่งเป็นการคิดที่ล้าสมัย เนื่องจากการล้มละลายมีหลายรูปแบบ และการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประชาชนโดยรวม โดยบางตำแหน่งหรืออาชีพอาจไม่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการเงินหรือทรัพย์สิน และการเป็นบุคคลล้มละลายมิได้กระทบต่อความสามารถในการทำงาน

(๒) การล้มละลายไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมไม่ดีเสมอไป และการล้มละลายอาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้บุคคลล้มละลายได้ แม้จะดำเนินการอย่างสุจริตและใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ยังไม่มีผลการวิจัยที่เป็นรูปธรรมชัดเจนว่าบุคคลซึ่งล้มละลายแล้วจะกระทำการทุจริตทุกคน

(๓) การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งและการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายไม่เป็นประโยชน์และไม่คุ้มค่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ไม่มีรายได้และภาครัฐต้องเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น

(๔) การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวขัดต่อหลักสากลในเรื่องการเคารพสิทธิของบุคคลและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุของฐานะทางเศรษฐกิจ และยังอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดแนวทางเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยการนำเหตุแห่งการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายหรือการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตมาเป็นข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพต้องเป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนตามความจำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในกรณีที่เป็นการห้ามดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลที่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย ควรกำหนดช่วงเวลาการห้ามไว้ด้วย เพื่อไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป แต่สำหรับบุคคลที่ล้มละลายทุจริตนั้น อาจนำมาเป็นข้อจำกัดต่อไปได้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกลับมาสร้างความเสียหายต่อสังคมได้อีก ทั้งนี้ ให้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายในแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

๔.๔ คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณาความเห็นของคณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้ำสมัยเกี่ยวกับการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้ว ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว และได้มอบหมายให้สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดองจัดทำบันทึกคณะกรรมการฯ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ในการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายต่อไป

๕. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓

๕.๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๘๓

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

สำนักงาน ป.ย.ป. ขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

๖.๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้ส่วนราชการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

๖.๒ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์ไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก

๖.๓ ให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และในกรณีที่ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายไม่ขัดข้อง คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนอาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีแทนส่วนราชการ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พงษ์สวาท

(นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาราชการแทน
ผู้อำนวยการสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ
และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

กอง ๒

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๗๐๐ ต่อ ๒๐๐๑ - ๔, ๐๖ ๕๕๐๕ ๒๖๘๓ (นายยอดฉัตรฯ)

๐๘ ๓๘๘๑ ๑๔๕๗ (นางสาวธันท์ชนกา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๕๗๑๔

E-mail: sto_thailand@sto.go.th