

# สำเนา

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๓๒๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย  
กราบเรียน/เรียน รอง - นรม. (ทุกท่าน), รัฐ - นร. (ทุกท่าน), กระทรวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้าง  
ความสามัคคีปรองดอง ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๒/๖๙๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕  
และเอกสารประกอบ

ด้วยสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง  
ได้เสนอเรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย  
มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ลงมติ

๑. เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพ  
ของบุคคลล้มละลายในกฎหมายตามที่สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้าง  
ความสามัคคีปรองดองเสนอ และให้ส่วนราชการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย  
และการตรวจพิจารณากฎหมายต่อไป

๒. ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่ง  
หรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากเห็นว่า  
กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิก  
บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก

๓. ให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ  
ต่อส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่ง  
หรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลาย และในกรณีที่ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายไม่ขัดข้อง  
คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนอาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีแทนส่วนราชการ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดพิจารณา  
ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดพิจารณาดำเนินการในส่วน  
ที่เกี่ยวข้องต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง )

ณัฐฎาจารี อนันตศิลป์

(นางณัฐฎาจารี อนันตศิลป์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๕๒ (ชัยโชค)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (D//แจ้งมติเรียน/004)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : saraban@soc.go.th

**หมายเหตุ**

- อัยการสูงสุด : จิงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
- รอง นรม., รัฐ-นร. : จิงเรียนยืนยันมา
- กระทรวง : จิงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
- กรม : จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
- องค์กรอิสระ : จิงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๕๐๒/๖๙๙



สำนักงาน ป.ย.ป.  
อาคารสำนักงาน ก.พ. (เดิม) ชั้น ๔  
ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย  
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงาน ป.ย.ป. ที่ นร ๑๕๐๒/๖๑๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕  
๒. บันทึกคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เรื่อง การกำหนดข้อจำกัด  
ในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย

ด้วยสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคี  
ปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ขอเสนอการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของ  
บุคคลล้มละลายในกฎหมาย เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าว  
เสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

## ๑. เรื่องเดิม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน  
พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการ  
พิจารณาให้ความเห็น คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายหรือ  
กฎที่มีผลใช้บังคับอยู่ หรือการเสนอกฎหมายหรือกฎใหม่ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศและ  
ยุทธศาสตร์ชาติในระยะเร่งด่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

## ๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลาย  
ในกฎหมายปัจจุบันหลายฉบับอาจส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และทำให้สูญเสีย  
ทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ ไม่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาประเทศตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ  
ประเด็น (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน  
เห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ในกฎหมายเพื่อ  
ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปถือปฏิบัติ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว จึงเป็นไปตามมาตรา ๔ (๑๒)  
แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

/๓. ความเร่งด่วน...

### ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

หลักเกณฑ์ในการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายจะช่วยให้การจัดทำร่างกฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์มากขึ้น และการทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์จะเป็นการลดอุปสรรคในประกอบอาชีพของประชาชน หากดำเนินการได้โดยเร่งด่วนจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนการฟื้นตัวเศรษฐกิจของประเทศได้

### ๔. สาระสำคัญและข้อเท็จจริง

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

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

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

(๑) เป็นการคิดแบบเหมารวมว่าบุคคลล้มละลายไร้ความสามารถทุกคนซึ่งเป็นความคิดที่ล้าสมัย เนื่องจากการล้มละลายมีหลายรูปแบบ และการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประชาชนโดยรวม โดยบางตำแหน่งหรืออาชีพอาจไม่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการเงินหรือทรัพย์สิน และการเป็นบุคคลล้มละลายมิได้กระทบต่อความสามารถในการทำงาน

(๒) การล้มละลายไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมไม่ดีเสมอไป และการล้มละลายอาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้บุคคลล้มละลายได้ แม้จะดำเนินการอย่างสุจริตและใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ยังไม่มีผลการวิจัยที่เป็นรูปธรรมชัดเจนว่าบุคคลซึ่งล้มละลายแล้วจะกระทำการทุจริตทุกคน

(๓) การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งและการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายไม่เป็นประโยชน์และไม่คุ้มค่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ไม่มีรายได้และภาครัฐต้องเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น

(๔) การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวขัดต่อหลักสากลในเรื่องการเคารพสิทธิของบุคคลและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุของฐานะทางเศรษฐกิจ และยังอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดแนวทางเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยการนำเหตุแห่งการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายหรือการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตมาเป็นข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพต้องเป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนตามความจำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในกรณีที่เป็นการห้ามดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลที่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย ควรกำหนดห้วงเวลาการห้ามไว้ด้วย 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. ขอเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

๖.๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้ส่วนราชการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

๖.๒ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์ไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องนั้นต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก

๖.๓ ให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และในกรณีที่ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายไม่ขัดข้อง คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนอาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีแทนส่วนราชการ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

นางษ์สวาท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ  
และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

กอง ๒

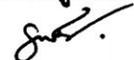
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๗๐๐ ต่อ ๒๐๐๑ - ๔, ๐๖ ๕๕๐๕ ๒๖๘๓ (นายยอดฉัตรฯ)

๐๘ ๓๘๙๑ ๑๔๕๗ (นางสาวอินท์ชนกฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๕๗๑๔

E-mail: sto\_thailand@sto.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นายชัยโชค สุนัย)

นิติกรปฏิบัติการ กองนิติธรรม

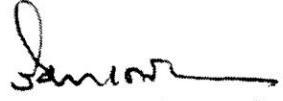


# บันทึกข้อความ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑  
 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
 รับที่ 09331  
 วันที่ 18 พ.ศ. ๖๕ เวลา 10.14 น.

ส่วนราชการ สำนักงาน.ป.ย.ป. กอง ๒ โทร. ๐๒ ๒๕๐ ๕๗๐๐ ต่อ ๒๐๐๑ - ๕ เรื่องกลับ  
 ที่ นร. ๑๕๐๒/๖๑๔ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ 25 พ.ค. 256

เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี ผ่านรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)  18 พ.ค. 2565

ด้วยสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความ  
 สามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดำเนินการ  
 ปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเกี่ยวกับการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบ  
 อาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยมีรายละเอียดสรุปได้  
 ดังนี้

## ๑. เรื่องเดิม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะ  
 เร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘ กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนมีหน้าที่  
 และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็น คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะแก่สำนักงาน ป.ย.ป. และ  
 หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎที่มีผลใช้บังคับอยู่  
 หรือการเสนอกฎหมายหรือกฎที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ  
 และยุทธศาสตร์ชาติในระยะเร่งด่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และข้อ ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการฯ  
 รายงานผลการดำเนินงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป (เอกสารแนบ ๑)

## ๒. ข้อเท็จจริงและสาระสำคัญ

๒.๑ ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดในระเบียบสำนัก  
 นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการฯ  
 ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๕  
 แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มาสนับสนุนภารกิจ โดยมีคณะหนึ่งเรียกว่า คณะอนุกรรมการทบทวน  
 กฎหมายล้ำสมัย ซึ่งมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาจัดทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ  
 การทบทวนกฎหมายที่ล้ำสมัย (เอกสารแนบ ๒ และ ๓)

๓ 3127  
 10-51  
 พ.๖๖5  
 12565/65  
 7.27 8.

/๒.๒ คณะอนุกรรมการ...

๒ (๒๖45)  
 5165 (ท. 5146)  
 ๑๒ พ.ค. ๒๕๖๕

รอง นรม. (๒) 16๖9  
 วันที่ 18 พ.ค. ๖๕ เวลา 16.๓7

๒.๒ คณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้ำสมัยได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยได้คำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค (๑) ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ประกอบกับเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกำหนดให้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๒.๓ คณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้ำสมัยได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำรงชีวิตของประชาชนมากเกินไป และไม่เป็นการส่งเสริมให้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นบทบัญญัติที่ห้ามดำรงตำแหน่งสำคัญ ห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ห้ามรับราชการ และห้ามประกอบอาชีพ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดข้อจำกัดไว้ในกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัย ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และมีความล้ำสมัยใน ๔ ประเด็น คือ

(๑) เป็นการคิดแบบเหมารวมว่าบุคคลล้มละลายไร้ความสามารถทุกคน ซึ่งเป็นความคิดที่ล้ำสมัย เนื่องจากการล้มละลายมีหลายรูปแบบ และการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือประชาชนโดยรวม โดยบางตำแหน่งหรืออาชีพอาจไม่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการเงินหรือทรัพย์สิน และการเป็นบุคคลล้มละลายมิได้กระทบต่อความสามารถในการทำงาน

(๒) การล้มละลายไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมไม่ดีเสมอไป และการล้มละลายอาจมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้บุคคลล้มละลายได้ แม้จะดำเนินการอย่างสุจริตและใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ยังไม่มีผลการวิจัยที่เป็นรูปธรรมชัดเจนว่าบุคคลซึ่งล้มละลายแล้วจะกระทำการทุจริตทุกคน

(๓) การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งและการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายไม่เป็นประโยชน์และไม่คุ้มค่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ไม่มี

รายได้และภาครัฐต้องเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น

(๔) การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวขัดต่อหลักสากลในเรื่องการเคารพสิทธิของบุคคลและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุของฐานะทางเศรษฐกิจ และยังอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดแนวทางเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยการนำเหตุแห่งการเป็นหรือเคยบุคคลล้มละลายหรือการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตมาเป็นข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพต้องเป็นไปตามหลักการได้สัดส่วนตามความจำเป็นเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในกรณีที่เป็นการห้ามดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลที่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย ควรกำหนดช่วงเวลาการห้ามไว้ด้วยเพื่อไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป แต่สำหรับบุคคลที่ล้มละลายทุจริตนั้น อาจนำมาเป็นข้อจำกัดต่อไปได้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกลับมาสร้างความเสียหายต่อสังคมได้อีก ทั้งนี้ ให้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายในแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

๒.๔ คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ ได้พิจารณาความเห็นของคณะอนุกรรมการทบทวนกฎหมายล้ำสมัยเกี่ยวกับการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้ว ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว และได้มอบหมายให้สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดองจัดทำบันทึกคณะกรรมการฯ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ในการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายต่อไป (เอกสารแนบ ๔)

### ๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย  
ในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓

๓.๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๘๓

/๔. ข้อเสนอ...

#### ๔. ข้อเสนอ

สำนักงาน ป.ย.ป. ในฐานะหน่วยธุรการของคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ขอกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาเห็นชอบในหลักการบันทึกคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย (เอกสารแนบ ๔) และให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

๔.๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และให้ส่วนราชการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

๔.๒ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์ไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก

๔.๓ ให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และในกรณีที่ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายไม่ขัดข้อง คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนอาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีแทนส่วนราชการ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

**นางษ์สวาท**

(นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ  
และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

พลเอก  
(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)  
นายกรัฐมนตรี  
๒๔ พ.ค. ๖๕

ส่งกอง 2

**นางษ์สวาท**

(นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ)  
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ย.ป.

27 พ.ค. 2565

กราบเรียน นรม. เพื่อโปรดพิจารณา

๒๓ พ.ค. ๖๕

**บันทึกคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน**  
**เรื่อง การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพ**  
**ของบุคคลล้มละลายในกฎหมาย**

ตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ประกอบกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็น (๒๒) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดเป้าหมายในการมีกฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม นั้น

คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนในฐานะองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็น คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎที่มีผลใช้บังคับอยู่ หรือการเสนอกฎหมายหรือกฎที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติในระยะเร่งด่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบของการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการดำรงชีวิตของประชาชนมากเกินไปและไม่เป็นการส่งเสริมให้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจึงเห็นสมควรจัดทำบันทึกสรุปผลการศึกษาสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

### ๑. สภาพปัญหา

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มีวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำมาแบ่งเฉลี่ยให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามหลักสัดส่วนแห่งหนี้ โดยในอดีตการมีหนี้สินล้มละลายและการล้มละลายถือว่าเป็นความผิดที่จะต้องได้รับโทษ กฎหมายในระยะแรกจึงวางหลักการให้ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคมและก่อให้เกิดความเสียหายโดยการก่อหนี้เพิ่มเติมทั้งที่ตนไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้อีก แต่เมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้วิวัฒนาการมาระยะหนึ่ง ทศนคติของกฎหมายได้พัฒนาไปในแนวทางที่เป็นการให้อภัยลูกหนี้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้เป็นบุคคลสุจริตแต่ต้องตก

เป็นบุคคลล้มละลายด้วยเหตุสุดวิสัยหรือปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมหรือคาดการณ์ได้ ซึ่งกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้ว ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่สุจริตให้ได้มีโอกาสหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายโดยการปลดจาก ล้มละลายหรือการประนอมหนี้ และให้สามารถกลับมาประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้และเป็น ทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปได้ ส่วนลูกหนี้ที่ตกเป็นบุคคลล้มละลาย เนื่องจากพฤติกรรมการทุจริตนั้น ยังคงมีบทลงโทษต่อไป

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับในปัจจุบันยังคงนำเหตุแห่งการเป็น บุคคลล้มละลายมาเป็นข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพ โดยแบ่งบทบัญญัติดังกล่าว ได้เป็น ๔ ลักษณะ ได้แก่ (๑) การห้ามดำรงตำแหน่งสำคัญ (๒) การห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการใน คณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (๓) การห้ามรับราชการ และ (๔) การห้ามประกอบอาชีพ

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือ การประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีความลักลั่นกัน ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และมีความล้าสมัยใน ๔ ประเด็น คือ

(๑) เป็นการคิดแบบเหมารวมว่าบุคคลล้มละลายไร้ความสามารถทุกคน ซึ่งเป็น ความคิดที่ล้าสมัย เนื่องจากการล้มละลายมีหลายรูปแบบ และการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบ อาชีพมีความแตกต่างกันทั้งในด้านอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือ ประชาชนโดยรวม โดยบางตำแหน่งหรืออาชีพอาจไม่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารด้านการเงินหรือ ทรัพย์สิน และการเป็นบุคคลล้มละลายมิได้กระทบต่อความสามารถในการทำงาน

(๒) การล้มละลายไม่ได้เกิดจากพฤติกรรมไม่ดีเสมอไป และการล้มละลายอาจมี สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้บุคคลล้มละลายได้แม้จะ ดำเนินการอย่างสุจริตและใช้ความระมัดระวังอันสมควรแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ยังไม่มีผลการวิจัยที่เป็น รูปธรรมชัดเจนว่าบุคคลซึ่งล้มละลายแล้วจะกระทำการทุจริตทุกคน

(๓) การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งและการประกอบอาชีพของบุคคล ล้มละลายไม่เป็นประโยชน์และไม่คุ้มค่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการที่ลูกหนี้ไม่มีรายได้ และภาครัฐต้องเสียบุคลากรโดยไม่จำเป็น

(๔) การกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวขัดต่อหลักสากลในเรื่องการเคารพสิทธิของ บุคคลและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเหตุของฐานะทางเศรษฐกิจ และยังอาจเป็นการขัด ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

## ๒. ความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน

เพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบ อาชีพของบุคคลล้มละลายไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายจนเกินสมควร โดยมีแนวทาง ที่ชัดเจนและสอดคล้องกันในกฎหมายแต่ละฉบับ คณะกรรมการฯ จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์

ในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ หลักทั่วไป

การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ การปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในบางกรณีเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้หากมีเหตุผลหนักแน่นเพียงพอ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ดังนั้น การพิจารณาว่ากฎหมายสมควรกำหนดให้เหตุของการเป็นบุคคลล้มละลายเป็นข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพหรือไม่นั้น จะพิจารณาจากเพียงฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลนั้นมิได้ แต่ต้องพิจารณาจากลักษณะของการเป็นบุคคลล้มละลายเป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องมีการแยกแยะระหว่างกรณีบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทั่วไปโดยไม่ได้มีมูลเหตุมาจากการกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริต หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นบุคคลล้มละลายโดยสุจริต และกรณีบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายโดยคำพิพากษาของศาลว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๗๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ หรือเนื่องมาจากหรือมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต โดยการกำหนดข้อจำกัดสำหรับบุคคลล้มละลายโดยสุจริตควรใช้ความระมัดระวัง และให้กำหนดได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลหรือความจำเป็นเป็นการเฉพาะเท่านั้น

### ๒.๒ การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นรายฉบับ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงลักษณะการทำหน้าที่ ความรับผิดชอบ และผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานในตำแหน่งหรืออาชีพนั้นด้วย โดยให้พิจารณาประกอบกับขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๒๗ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีนี้ อาจแยกพิจารณาตามประเภท ตำแหน่งหรืออาชีพได้ ดังนี้

### ๒.๒.๑ ตำแหน่งสำคัญในภาครัฐ

การดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองหรือตำแหน่งสำคัญอื่น ในภาครัฐ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น ควรกำหนด ห้ามไม่ให้บุคคลซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตดำรงตำแหน่ง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญแทนบุคคลอื่น จึงควรเป็น บุคคลที่มีความรอบคอบ ความน่าเชื่อถือ และได้รับความไว้วางใจจากสังคม หากเป็นบุคคลล้มละลาย อาจมีข้อจำกัดในการทำกิจกรรมบางประการอันจะกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีเคยเป็นหรือเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยและการไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางปัจจุบันดังปรากฏในมาตรา ๔๘ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ๒.๒.๒ ตำแหน่งสำคัญในภาคเอกชน

การดำรงตำแหน่งสำคัญในภาคเอกชนซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ด้านการบริหารจัดการทรัพย์สินหรือกิจการ กฎหมายอาจกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากเหตุที่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายไว้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยอาจกำหนด ห้วงเวลาการห้ามมิให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งไว้ด้วย เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้สัดส่วน ตามความจำเป็น เช่น กรณีพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๑</sup> ซึ่งห้ามมิให้สถาบันการเงิน แต่งตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี ทำหน้าที่ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน และกรณีพระราชบัญญัติระบบ การชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒</sup> ซึ่งห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนให้ประกอบธุรกิจระบบ การชำระเงินภายใต้การกำกับแต่งตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็น

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้สถาบันการเงินแต่งตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็น หรือทำหน้าที่กรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนให้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงิน ภายใต้การกำกับแต่งตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้ซึ่งมีอำนาจ การจัดการของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าว

(๑) อยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายและยัง ไม่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายหรือปลดจากล้มละลาย

ฯลฯ

ฯลฯ



### ๒.๒.๔ การรับราชการ

ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลในภาครัฐหลายฉบับ กำหนดข้อจำกัดห้ามบุคคลล้มละลายเข้ารับราชการไว้อย่างกว้างขวาง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๖</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗<sup>๗</sup> เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุผลและความจำเป็นตามหลักรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว กฎหมายไม่ควรกำหนดห้ามเป็นการทั่วไปให้บุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายเข้ารับราชการ ทั้งในกรณีของการเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว เนื่องจากบุคคลดังกล่าว แม้จะเป็นผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย แต่ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของบุคคลนั้นยังคงมีอยู่ไม่ได้หมดสิ้นไปด้วย เว้นแต่เป็นการล้มละลายโดยทุจริตซึ่งอาจมีการกระทำความผิดอาญาซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นในความสุจริตและเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลล้มละลายมิให้รับราชการไว้เป็นการทั่วไปโดยไม่มี การพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นตามตำแหน่งหน้าที่ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมากเกินไป และอาจทำให้ภาคราชการเสียโอกาสในการรับบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นได้ ส่วนกรณีตำแหน่งราชการนั้นเกี่ยวข้องกับการบริหารเงินหรือทรัพย์สิน หากเจ้าหน้าที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งมิใช่เป็นการล้มละลายทุจริต หน่วยงานของรัฐยังสามารถใช้วิธีการในทางบริหารโดยการย้าย

<sup>๖</sup> มาตรา ๓๖ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑ล๑	๑ล๑
ข. ลักษณะต้องห้าม	
๑ล๑	๑ล๑
(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย	
๑ล๑	๑ล๑

มาตรา ๑๑๐ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๓) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๖ ก. (๑) หรือ (๓) หรือ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ ข. (๑) (๓) (๖) หรือ (๗)

๑ล๑	๑ล๑
-----	-----

<sup>๗</sup> มาตรา ๓๐ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้

๑ล๑	๑ล๑
(๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย	
๑ล๑	๑ล๑

บุคคลนั้นไปทำงานในส่วนงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพย์สินหรือกิจการแทนการให้ออกจากตำแหน่งได้ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดข้อห้ามดำรงตำแหน่งราชการเนื่องจากการเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายควรได้รับการทบทวนโดยละเอียดโดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการนั้นเป็นสำคัญ

### ๒.๒.๕ การประกอบอาชีพอื่น ๆ

สำหรับการห้ามบุคคลล้มละลายประกอบอาชีพอื่น ๆ นั้น หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพย์สินหรือกิจการ หรือมีเหตุผลหรือความจำเป็นอื่นที่ไม่อาจให้บุคคลล้มละลายเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ เช่น การห้ามบุคคลซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๘๘</sup> หรือการห้ามบุคคลล้มละลายขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๘๙</sup> เป็นต้น ให้สามารถกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ในกฎหมายตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ในกรณีบุคคลซึ่งเคยเป็นบุคคลล้มละลาย กฎหมายอาจกำหนดช่วงเวลาในการห้ามบุคคลประกอบอาชีพหลังจากที่บุคคลนั้นพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว โดยให้คำนึงถึงลักษณะของอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามความจำเป็นและได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ประสงค์จะคุ้มครอง โดยอาจเทียบเคียงกับแนวทางในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๙๐</sup> ที่กำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาต

<sup>๘๘</sup>มาตรา ๖๙ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตต้อง

๑) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๒) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

<sup>๘๙</sup>มาตรา ๒๑ ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าที่ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

<sup>๙๐</sup>มาตรา ๕๕ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้บังคับหลักประกันต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ หรือการประเมินราคาทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

เป็นผู้บังคับหลักประกันต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี เป็นต้น

### ๒.๓ ข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดห้ามบุคคลใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต<sup>๑๑</sup> และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว<sup>๑๒</sup> รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญจะต้องได้รับความความเชื่อถือจากสังคม และป้องกันมิให้บุคคลซึ่งอาจกระทำความเสียหายต่อสังคมกลับเข้าสู่สังคมและกระทำความเดือดร้อนหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นได้

หลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตในกฎหมายอื่นได้เช่นกัน โดยกฎหมายอาจกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพในบางลักษณะของบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตได้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกลับเข้าสู่สังคมและกระทำความเดือดร้อนหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพได้อีก ทั้งในกรณีการห้ามดำรงตำแหน่งสำคัญซึ่งเป็นที่ต้องได้รับความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจจากสังคม เช่น การเป็นกรรมการคณะกรรมการบริหารองค์กรในภาครัฐหรือภาคเอกชน และตำแหน่งหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับ

---

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

๑.ล๑

๑.ล๑

<sup>๑๒</sup>มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

๑.ล๑

๑.ล๑

การบริหารจัดการทรัพย์สินหรือกิจการ รวมถึงกรณีการห้ามรับราชการหรือให้ออกจากราชการ เนื่องจากบุคคลนั้นอาจมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากระบบราชการได้

### ๓. ข้อเสนอของคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน

คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเห็นสมควรเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณา ดังนี้

๓.๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งหรือ การประกอบอาชีพของบุคคลล้มละลายในกฎหมายตาม ๒. และให้ส่วนราชการนำไปใช้ประกอบการ จัดทำร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

๓.๒ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำหลักเกณฑ์ไปตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความ รับผิดชอบ หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เสนอ ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในโอกาสแรก

๓.๓ ให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และในกรณีที่ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายไม่ขัดข้อง คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูป กฎหมายในระยะเร่งด่วนอาจเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี แทนส่วนราชการ

คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน

พฤษภาคม ๒๕๖๕