



ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

เรื่อง การรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.

ด้วยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมจึงประกาศรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. โดยผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านทางระบบกลางทางกฎหมาย www.law.go.th และผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงยุติธรรม www.moj.go.th หัวข้อ การจัดทำร่างกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕ รวม ๑๖ วัน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ได้จัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นและร่างกฎหมายดังกล่าวแนบท้ายประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

(ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ)

ปลัดกระทรวงยุติธรรม

ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.

๑. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่งไว้ในมาตรา ๗๗ ให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๕ ที่ส่งผลให้ภาครัฐต้องพิจารณาบทลงโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงดังกล่าว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือของเช็คและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการชำระหนี้ของเอกชน กำหนดลักษณะความผิดอาญาและบทลงโทษอันเกิดจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีปัญหากรณีที่กำหนดความผิดสำหรับการใช้เช็คในเรื่องที่เป็นเรื่องทางแพ่งโดยแท้ โดยอาศัยโทษจำคุกตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบีบคั้นกับลูกหนี้ทางแพ่งให้ชำระหนี้ และไม่ใช่กรณีการกำหนดโทษทางอาญาที่เป็นความผิดร้ายแรงอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง การปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

๑.๒ ปัญหาผู้ออกเช็คอาจต้องรับผิดทางอาญาแม้ไม่มีเจตนาทุจริต

การออกเช็คโดยไม่มีเจตนาทุจริต ผู้ออกเช็คจำนวนไม่น้อยที่ออกเช็คโดยไม่มีเจตนาที่จะฉ้อฉลหรือต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์อันมิควรได้จากอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เนื่องจากไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ทันตามกำหนดไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด ๆ ตามข้อสันนิษฐานผู้ออกเช็คเหล่านี้ล้วนอยู่ในข่ายที่อาจต้องรับผิดตามกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การไม่มีเงินในบัญชีหรือมีแต่ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้เพราะเหตุใดทำให้บุคคลเหล่านี้จะต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๔ ซึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดความผิดอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำที่ไม่ได้มีเจตนาทุจริต

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาไม่สอดคล้องกับหลักสากล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการปฏิรูปประเทศทางด้านกฎหมายไว้ในมาตรา ๒๕๕ (ค) ด้านกฎหมาย ที่กำหนดให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗

และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๐ (๒) ได้กำหนดหลักการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่ภาครัฐต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายประการหนึ่ง คือ เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ กรณีดังกล่าว ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้ “บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้” ดังนั้น ประเด็นปัญหาในเรื่องดังกล่าวตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คเป็นการกระทำความผิดทางอาญาไว้ในมาตรา ๔ ประกอบกับการกำหนดให้การกระทำความผิดตามมาตรา ๔ ดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้ตามมาตรา ๕ อีกทั้งหากผู้กระทำความผิดได้มีการใช้เงินตามเช็คแก่ผู้ทรงเช็คหรือแก่ธนาคารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ออกเช็คได้รับหนังสือบอกกล่าวจากผู้ทรงเช็คว่าธนาคารไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น หรือกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ออกเช็คเพื่อใช้เงินนั้นได้สิ้นผลผูกพันไปก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้อาจพิจารณาได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))

๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับเช็คเพื่อไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และเพื่อการบีบบังคับให้ผู้ออกเช็คชำระหนี้ทางแพ่ง

เช็คซึ่งเป็นตัวเงินที่เป็นตราสารเปลี่ยนมือได้และเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการและธุรกิจการค้าใช้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการชำระหนี้ค่าสินค้าและบริการ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้นำประโยชน์ในเรื่องการบังคับชำระหนี้มากำหนดให้เป็นมาตรการลงโทษทางอาญาอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากบุคคลผู้เป็นเจ้าของได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องต่อลูกหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ลูกหนี้ที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีก็ไม่อาจนิ่งเฉยได้และยอมชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเร็ว เพื่อไม่ให้ตนต้องโทษทางอาญาซึ่งมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับไว้ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่การบังคับชำระหนี้ตามกระบวนการทางแพ่งก็มีกำหนดไว้เช่นกัน แต่เจ้าหนี้อาจเลือกใช้ช่องทางและวิธีการบังคับชำระหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะความรวดเร็วในการได้รับชำระหนี้และต้นทุนที่ต้องเสียไปในการดำเนินคดีเพื่อการชำระหนี้เงินตามเช็คนั้นน้อยกว่าการเลือกช่องทางดำเนินคดีทางแพ่ง ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องการบังคับโทษทางอาญาเพื่อป้องกันปัญหาสำหรับสังคมโดยรวม แต่เป็นเรื่องระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เอง จึงเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการเลือกดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับเช็คเพื่อไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมของเอกชน ว่าสมควรที่จะคงโทษทางอาญาไว้เช่นเดิมหรือยกเลิกไปเสียแล้วไปใช้มาตรการอย่างอื่นแทน

๒. ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้น

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คในการทำธุรกรรม และกำหนดให้การใช้เช็คที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงเป็นการกระทำความผิดทางอาญา เพื่อเป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือให้แก่เช็คอันเป็นตราสารทางการเงินที่มีความสำคัญในทางธุรกิจการค้า แต่ปัจจุบันระบบการชำระเงินของประเทศได้มีการพัฒนาเครื่องมือที่หลากหลายสำหรับการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง เช่น เครดิตการ์ด บัตรเดบิต อีกทั้งระบบโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้พัฒนาจนแพร่หลายและมีต้นทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับในการทำธุรกรรมโดยการใช้เช็ค การกำหนดความผิดสำหรับการใช้เช็คที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงจึงเป็นกรณีที่กำหนดความผิดสำหรับการใช้เช็คในเรื่องที่เป็นเรื่องทางแพ่งโดยแท้ โดยอาศัยโทษจำคุกตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบีบคั้นกับลูกหนี้ทางแพ่งให้ชำระหนี้ ทำให้ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดหลักการให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR ที่กำหนดให้บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามสิทธิการชำระหนี้ตามสัญญาไม่ได้ จึงสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

๓. ความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ประสงค์

การตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดหลักการให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR ที่กำหนดให้บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามสิทธิการชำระหนี้ตามสัญญาไม่ได้ มีผลทำให้บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ผู้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒ ของประมวลกฎหมายอาญา

๔. หลักการสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. กำหนดวันใช้บังคับกฎหมาย ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นต้นไป

๕. ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็น

๕.๑ การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

๕.๒ การกำหนดเวลาให้กฎหมายมีผลใช้บังคับตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ.

๖. วิเคราะห์ผลกระทบและความคุ้มค่า

๖.๑ ผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่

- (๑) หน่วยงานของรัฐ
- (๒) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม
- (๓) หน่วยงานหรือองค์กรทางการเงินและธนาคาร
- (๔) หน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชน
- (๕) ผู้ประกอบธุรกิจการค้า
- (๖) นักวิชาการ
- (๗) ประชาชนทั่วไป

๖.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้น

(๑) ด้านเศรษฐกิจ

การใช้มาตรการทางธนาคารสามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับเช็คได้ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค เนื่องจากผู้ถือเช็คที่ถูกปฏิเสธการจ่ายเงินจะไม่สามารถทำธุรกรรมต่างๆ กับธนาคารได้เป็นเวลานาน กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจใช้กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กำหนดมาตรการกลั่นกรองลูกค้าขอใช้เช็คให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติได้ ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้การคัดเลือกลูกค้าผู้ขอใช้เช็คที่มีคุณภาพ อันจะเป็นผลให้เกิดความน่าเชื่อถือในเช็คไปในขณะเดียวกัน

(๒) ด้านสังคม

การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ทำให้ลดปัญหาการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ และเป็นการลดปัญหาเกี่ยวกับการบีบบังคับลูกหนี้ทางแพ่งให้ชำระหนี้โดยใช้โทษทางอาญาตามกฎหมาย ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้ประโยชน์จะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการบีบบังคับผู้ออกเช็คโดยสุจริต แต่เช็คนั้นไม่สามารถใช้หนี้ได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใดได้ง่าย

(๓) ด้านงบประมาณ

หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จะต้องจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน

หรือกับภาครัฐ ซึ่งไม่สามารถใช้เงินตามเช็คได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด และเป็นช่องทางแฝงโดยแท้ ทำให้ภาครัฐต้องเสี่ยงประมาณกับการดำเนินคดีอาญาทั้งการสืบสวนสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงและเหตุแห่งการกระทำความผิด การพิจารณาของพนักงานอัยการและศาล ตลอดจนบทบัญญัติซึ่งมีอัตราโทษถึงจำคุก หากจำเลยต้องคำพิพากษาลงโทษถึงที่สุดให้จำคุก ก็เป็นการดำนงงบประมาณในการดูแลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์

(๔) ด้านกฎหมาย

การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ทำให้มีหลักกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR และทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกับการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาได้
