

บันทึก

เรื่อง การประกอบกิจการออมสินโดยบริษัทเอกชน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๕๑๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่งเรื่องธนาคารแห่งประเทศไทยเปิด “การรับฝากเงินประเภทออมสิน” ขึ้นในวงธุรกิจของธนาคารมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา ในหนังสือนั้นมีข้อความว่ากรณีดังกล่าวเป็นเหตุกระทบกระเทือนต่อบริการและผลประโยชน์ของธนาคารออมสิน ซึ่งรัฐบาลเป็นประกันอยู่ด้วย กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาว่าจะมีทางระงับกิจการประเภทนี้โดยอาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายไทยได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลได้จัดตั้งกิจการออมสินขึ้นก็เพื่อที่จะส่งเสริมและคุ้มครองการออมทรัพย์ของประชาชนเช่นเดียวกับที่ได้กระทำกันในประเทศทั้งหลายทั่วโลก เพื่อที่จะส่งเสริมประชาชนพลเมืองให้นำทรัพย์ที่ตนออมมาฝากไว้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเสียเอง โดยรัฐบาลจัดการและเป็นประกันด้วย ทั้งให้หลักประกันอย่างดีแก่ผู้ฝาก (บัดนี้ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พุทธศักราช ๒๕๔๙ แล้ว)

๒. แต่กิจการออมสินไม่ใช่เป็นการผูกขาดของรัฐ ข้อนี้มีปรากฏในกฎหมายปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

ก) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ บัญญัติว่า กิจการค้าขายที่อาจประกอบได้ในประเทศไทย (มาตรา ๗) คือกิจการประกันภัย ธนาคาร ออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ ฯลฯ ดังนั้นกิจการออมสินจึงเป็นกิจการที่พึงประกอบได้ในประเทศไทยเหมือนกิจการค้าส่วนเอกชน แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางรัฐมนตรีเจ้าหน้าที

ข) พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้บัญญัติให้บริบูรณ์ขึ้น คือเสริมนโยบายขึ้นอีก โดยให้อำนาจรัฐบาลที่จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนไว้สำหรับบรรดาผู้ประกอบการซึ่งขออนุญาตตั้งและจัดการออมสินส่วนเอกชน

ค) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกเอกสารเล่มเล็กเป็นทางราชการ (เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒) กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งบรรดาผู้ประกอบการค้าที่ประสงค์จะได้รับอนุญาตพึงปฏิบัติตาม วิธีการตามเอกสารเล่มเล็กเหล่านั้นเป็นวิธีการที่เหมาะสมแก่การที่จะ

แยกแยะให้คำตอบสำหรับคำร้องแต่ละราย เพื่อจะไม่เป็นการเสียเวลาแก่ผู้ร้องขอ และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับผู้ร้องก็เป็นแบบเดียวกันหมด

ง) เมื่อได้ตรวจดูเอกสารที่กำหนดเงื่อนไขนั้นแล้ว จะเห็นได้ชัดว่านโยบายและความมุ่งหมายของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับกิจการออมสินส่วนเอกชนนอกจากธนาคารออมสิน มีเป็นประการใด เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบุว่าอะไรเป็นธุรกิจที่กิจการออมสินดังกล่าวจะพึงกระทำ (คำปรารภ) เงื่อนไขนั้นได้กำหนดไว้ว่าชื่อของบริษัทจะต้องไม่มีคำว่า “ธนาคารออมสิน” (ข้อ ๑) และกรรมการส่วนมากจะต้องเป็นคนไทย (ข้อ ๓) และห้ามบริษัทมิให้คำสินค่าธรรมเนียม หรือรับภาระอะไรในการค้า หรือธุรกิจอื่นใด ฯลฯ (ข้อ ๖)

๓. จากตัวบทย่อ ๆ ของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันดังกล่าวข้างบน พึงเห็นได้ว่าการตั้งและจัดกิจการออมสินส่วนเอกชนนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับต่อไปนี้

ก) ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข) ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามที่เห็นสมควร เงื่อนไขเหล่านั้นในปัจจุบันมีระบุไว้ในเอกสารเล่มเล็ก ซึ่งออกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒

การอนุญาตเป็นพิธีการอันสำคัญ ถ้าขาดพิธีการอันสำคัญนี้เสียแล้วก็ทำให้กิจการออมสินส่วนเอกชนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. บัดนี้จะได้กล่าวถึงกรณีพิเศษเรื่องธนาคารแห่งอเมริกา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาคำขอของธนาคารแห่งอเมริกา (ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๒) ที่จะเปิดสาขาในกรุงเทพฯ “เพื่อประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย” แล้ว มีข้อที่น่าสังเกตคือ ผู้ขอได้แถลงตามพิธีว่าธนาคารขอรับอนุญาต “ตามความในมาตรา ๕ แห่ง(พระราชบัญญัติ)การธนาคารพาณิชย์” นอกจากนี้แล้วก็ห้ามข้อความอื่น โดยเฉพาะข้อความว่าเพื่อที่จะเปิดกิจการออมสินด้วยไม่

๕. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ บัญญัติว่า บริษัทจำกัดอาจได้รับอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ และมาตรา ๔ ระบุว่า

“การธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า

(ก) ธุรกิจประเภทรับฝากเงินซึ่งต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นในทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น (๑) ให้กู้ยืม (๒) ซื้อ ขาย หรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใดและ (๓) ซื้อและขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ และ

(ข) ธุรกิจประเภทอื่นอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งย่อมรวมทั้งธนาคารปรีวรรตพึงกระทำ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจว่า การรับฝากเงินตามมาตรา ๔ ไม่ได้หมายความว่าอย่างอื่น นอกจากความถึงการฝากเงินตามธรรมดาของบุคคลผู้ประสงค์จะมีเงินทุนไว้ในธนาคารในลักษณะบัญชีเดินสะพัด โดยบุคคลดังกล่าวพึงส่งธนาคาร (พาณิชย์) ให้จ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ฯ โดยการออกเช็คได้ ส่วนธนาคารออมสินนั้นผู้ฝากจะส่งจ่ายเงินให้แก่บุคคลอื่นใดไม่ได้ และจะถอนเงินได้ก็แต่โดยตนเองตามเงื่อนไขพิเศษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเท่านั้น

๖. เมื่อธนาคารใดได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ แล้ว ก็หมายความว่าธนาคารนั้นจะประกอบธุรกิจอย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้ไม่ได้โดยเฉพาะจะประกอบธุรกิจซึ่งในประเทศนี้จะต้องได้รับอนุญาตพิเศษ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเฉพาะดังเช่นกิจการออมสิน หาได้ไม่

อีกประการหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าการฝากเงินที่ธนาคารพาณิชย์นั้นเพื่อประโยชน์ในการค้า แต่การฝากเงินที่ธนาคารออมสินเพื่อประโยชน์ในการออมทรัพย์เพราะฉะนั้นตามกฎหมายไทยว่าด้วยธนาคารพาณิชย์จะรวมธุรกิจสองอย่างนั้นไว้ในบริษัทเดียวกันไม่ได้

๗. เมื่อพิจารณาตามหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่จะพิจารณาปัญหาตามรายงานของกระทรวงการคลังที่ว่า การรับฝากเงินแบบธนาคารออมสินเป็นกิจการซึ่งเกี่ยวกับ หรือเนื่องจากการธนาคาร หรือไม่ก็เป็นเรื่องที่ไม่ตรงกับประเด็นซึ่งกรณีจะเป็นเช่นไรก็ตามจะวินิจฉัยให้ขัดกับหลักการแห่งมาตรา ๔ ไม่ได้ ข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่ใช่ทางที่ถูกต้องในการที่จะพิจารณาปัญหากฎหมายอันเกิดจากการริเริ่มของธนาคารแห่งอเมริกา

๘. คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าทางที่ถูกต้องในการที่จะพิจารณาปัญหากฎหมายอันเกิดจากการริเริ่มของธนาคารแห่งอเมริกานั้น ก็คือว่าเมื่อกิจการออมสินส่วนเอกชนเป็นสิ่งที่กระทำได้ในประเทศไทยแล้ว ธนาคารแห่งอเมริกาได้ปฏิบัติตามพิธีการในกฎหมายซึ่งอนุญาตให้ประกอบกิจการออมสินแล้วหรือไม่ คำตอบก็คือมิได้ปฏิบัติเช่นนั้น เพราะกิจการออมสินในปัญหาเรื่องนี้หาได้อยู่ภายในกรอบแห่งคำขอของธนาคารพาณิชย์ไม่ คำขอของธนาคารเพ่งเล็งถึงมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ (ซึ่งตามความในมาตรา ๔ ไม่รวมถึงกิจการออมสิน) ธนาคารได้ประกอบกิจการออมสินไปโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ ซึ่งการอนุญาตนี้เป็นของจำเป็น

๙. นอกจากนี้เมื่อธนาคารกระทำไปเช่นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังย่อมไม่มีโอกาสที่จะแจ้งเงื่อนไขต่าง ๆ ที่วางไว้สำหรับกิจการออมสินดังกล่าวให้ทราบได้ เพราะเงื่อนไขเหล่านั้นจะแจ้งให้ทราบได้ก็แต่เฉพาะในเวลาที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าพึงกระทำควบกันไปกับการให้อนุญาตนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกถึงความสำคัญอันยิ่งใหญ่ของเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นตามที่เห็นสมควรในเมื่ออนุญาตให้ประกอบกิจการออมสิน อันกิจการออมสินนั้นเป็นกิจการที่มีความสำคัญแก่ประชาชนพลเมืองของประเทศมากสำหรับธนาคารออมสินของรัฐบาลนั้น รัฐบาลรับประกันที่จะรักษาและคืนจำนวนเงินที่ฝาก ส่วนกิจการออมสินส่วนเอกชนนั้น รัฐบาลหาได้รับประกันเช่นนั้นไม่ ดังนั้นจึงต้องมีหลักประกันอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นนั่นเอง และได้กำหนดขึ้นไว้เพื่อให้ความปลอดภัยอย่างดีที่สุดแก่ผู้เคยค้า ถ้ามีการเปิดกิจการออมสินส่วนเอกชนขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตและเพราะเหตุนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมิได้กำหนดเงื่อนไขไว้แล้ว ก็เป็นอันว่าไม่มีหลักประกันเลย และผู้ฝากก็น่าจะสูญเสียเงินไปโดยไม่ได้รับการชดใช้

๑๐. ถ้าผู้เริ่มก่อการแห่งกิจการออมสินพิเศษนั้นประสงค์ที่จะประกอบกิจการประเภทนั้นในประเทศไทย ก็ควรจะต้องขออนุญาตให้ถูกต้อง และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้กำหนดขึ้นไว้เพื่อแก่การอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของเงื่อนไขที่ว่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจที่จะให้ความเห็นไกลออกไปได้ นอกจากว่ารัฐมนตรีมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ในนามของรัฐบาลตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัย ฝากแห่งสาธารณชน อำนาจดังกล่าวของรัฐมนตรี ณ บัดนี้ มีปรากฏอยู่ในเอกสารเล่มเล็กซึ่งออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๒ ดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่เอกสารเล่มเล็กนั้นหาใช่กฎหมายที่มีผลผูกมัดตั่งเช่นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เงื่อนไขนั้นรัฐมนตรีจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นคราว ๆ หรือตามความแก่พฤติการณ์แห่งกรณีพิเศษใดก็ได้ ทั้งนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในความวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่ผู้เดียว เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กิจการค้าขายที่ประสงค์จะรับฝากเงินประเภทออมสินของประชาชนพลเมืองเป็นกิจการค้าขายของต่างประเทศ (ในเอกสารเล่มเล็กก็มีเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับกรณีที่เป็นบริษัทต่างประเทศอยู่แล้ว) และควรระลึกด้วยว่า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีอาจเป็นแบบอย่างสำหรับองค์การค้าอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน

๑๑. อนึ่งตามนโยบายของกระทรวงการคลัง กิจการออมสินจะต้องประกอบขึ้นโดยบริษัท ฉะนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักทั่วไปเกี่ยวกับบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าตามนโยบายดังกล่าว บริษัทนั้นจะต้องเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับกิจการใด เหตุผลในข้อนี้พึงเห็นได้ชัดคือ ถ้าบริษัทออมสินเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของกิจการอย่างอื่นแล้ว ก็เป็นการเสี่ยงภัยสำหรับกิจการออมสินที่จะต้องมีส่วนได้รับผลพิบัติแห่งกิจการประเภทหลังที่อาจประสบความล้มละลายโดยบังเอิญ และพัวพันมาถึงกิจการออมสินให้พลอยพินาศไปด้วยได้ ทั้งนี้ย่อมเห็นได้ชัดเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ธนาคารหนึ่งได้ออกกิจการออมสินเข้ามารวมกับกิจการธนาคารทั่ว ๆ ไป ของธนาคารนั้น ถ้าธนาคารนั้นตกอยู่ในฐานะไม่ดีและไม่สามารถที่จะชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้ ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่าผู้ฝากเงินออมสินจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากเหตุนี้ และจะต้องสูญเสียเงินฝากของตนทั้งสิ้น ผู้แทนกระทรวงการคลังก็เห็นพ้องด้วยโดยชี้แจงว่า นโยบายของกระทรวงการคลังมีอยู่ว่า กิจการออมสินนั้นจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลเอกเทศต่างหากจากกิจการอื่น ซึ่งก็เป็นที่เห็นกันอยู่ชัด ๆ ว่า นิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการออมสินไม่ควรประกอบกิจการอย่างอื่นร่วมไปด้วย

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๔๙๓