

บันทึก

เรื่อง สถานภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ประส. ๓๓๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ประส.) ได้ก่อตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดดังกล่าวกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ โดย ประส.ได้รับทุนประเดิมเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานจากรัฐบาลทั้งจำนวน เนื่องจากการดำเนินงานของ ประส.มีความเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์และสิทธิของบุคคลภายนอกในหลายลักษณะ โดยเฉพาะในด้านการแยกประเภทและจำหน่ายทรัพย์สิน มีความล่าช้าที่จะถูกกล่าวหาทางละเมิดได้ ประส.จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ประส.เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. การดำเนินงานโดยสุจริตของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก ประส.จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินแล้ว เห็นว่า การจะพิจารณาว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก ประส.จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ประส.”) เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. “หน่วยงานของรัฐ” ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึงหน่วยงาน ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑. ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ ๒. ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเภทที่ ๓. ได้แก่ หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. เมื่อพิจารณาประเภทหน่วยงานตาม ๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า “ปรส.” ไม่เป็น หน่วยงานตามประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๓ ฉะนั้นจึงเหลือประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ “ปรส.” เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

๓. หน่วยงานใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่อาจพิจารณาได้ ๒ นัย คือ

(๑) ตามนัยทั่วไป รัฐวิสาหกิจย่อมหมายถึงวิสาหกิจของรัฐหรือในทาง กลับกันคือไม่ใช่วิสาหกิจของเอกชน

(๒) ตามนัยกฎหมายย่อมหมายถึงวิสาหกิจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น รัฐวิสาหกิจ กฎหมายแม่บทที่บัญญัติว่าวิสาหกิจใดบ้างมีสถานภาพ เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติความหมาย ของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า

““รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาล^๑ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ^๒ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

๔. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเรียกว่า “องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” เรียกโดยย่อว่า “ปรส.” และให้เป็นนิติบุคคล และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ให้กำหนดทุนประเดิม ขององค์การเป็นจำนวนห้าร้อยล้านบาท และองค์การจะได้รับเงินจำนวนนี้เป็นการอุดหนุนจาก รัฐบาล” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในแต่ละงวดบัญชี หากปรากฏว่าองค์การมีผลขาดทุน ให้

^๑ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้คำว่า “รัฐบาล” ตามหนังสือกรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๑๓๑/๒๔๘๕ เรื่อง ระเบียบการใช้คำว่า รัฐบาล ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐบาล” ไว้ ๓ ความหมาย คือ

๑. รัฐบาล หมายถึง ลักษณะการปกครองแห่งรัฐ (Form of polity)

๒. รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ เช่น คำว่า รัฐบาลไทยที่พิมพ์ไว้ในธนบัตร และ

๓. รัฐบาล หมายถึง คณะบุคคลซึ่งปกครองประเทศ

^๒ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือ หน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์การตามควรแก่กรณี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า “ปรส.” เป็นองค์การของรัฐ ทุนทั้งหมดของ “ปรส.” เป็นของรัฐ และการดำเนินงานของ “ปรส.” ย่อมมีทั้งกำไรหรือขาดทุนได้

นอกจากนี้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีเจตนารมณ์ที่จะให้ กรรมการ เลขาธิการและพนักงานของ “ปรส.” ทั้งหมดอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “มิให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” และมาตรา ๑๗ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “มิให้นำมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการ”

๕. จากข้อกฎหมายและเหตุผลตาม ๓ และ ๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า “ปรส.” ไม่ควรจะพิจารณาตามนัยทั่วไปหรือตามนัยกฎหมาย “ปรส.” ย่อมมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ^๓(๓) ฉะนั้น “ปรส.” จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. เมื่อ “ปรส.” เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่นของ “ปรส.” จึงได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า

๑. “ปรส.” เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่นของ “ปรส.” เป็นเจ้าหน้าที่และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๑