

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดลักษณะการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
ของกรรมการในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ธปท. ฝกต. (๐๒) ๘๕๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ (๔) กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ธปท.) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จึงขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดข้อบังคับ ดังนี้

๑. มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๔ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน

๒. มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติว่าในการประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาให้แจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน หรือคณะกรรมการระบบการชำระเงิน แล้วแต่กรณี ทราบทั้งนี้ การแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด

๓. มาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติว่าคณะกรรมการ ธปท. มีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗

๔. มาตรา ๒๘/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท. เกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๔.๑ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

๔.๒ กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน

๔.๓ กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตาม
กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

๔.๔ เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินราย
ใหม่

๕. มาตรา ๑๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้
คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีอำนาจหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการของ ธปท.
ตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

คณะกรรมการ ธปท. ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม
๒๕๕๓ มีความเห็นว่า ควรกำหนดข้อบังคับ ธปท. ว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียในการ
ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินให้สอดคล้องกับ
หลักการที่บัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลและ
ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี กล่าวคือ กรณีที่วาระการประชุมเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินแห่งใด
แห่งหนึ่ง หากกรรมการถือหุ้นโดยตรงหรือทางอ้อมในสถาบันการเงินนั้น โดยให้รวมหุ้นของคู่
สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะถืออยู่ รวมกันเกินร้อยละ ๕ ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด
ของสถาบันการเงินดังกล่าว ให้ถือว่ากรรมการผู้นั้นมีส่วนได้เสียหรือความขัดแย้งทางผลประโยชน์
ในวาระนั้น ให้กรรมการผู้นั้นมีหน้าที่แจ้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินทราบ
และให้งดการพิจารณาหรือเข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น

กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตาม
กฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมี
มาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ธปท. จึงขอหารือว่า หลักเกณฑ์
ตามที่คณะกรรมการ ธปท. จะกำหนดในข้อบังคับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วย
ธุรกิจสถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น จะถือว่าการตราข้อบังคับเกี่ยวกับส่วนได้เสียตามกฎหมายว่า
ด้วยธุรกิจสถาบันการเงินมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมี
ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม
ว่า เนื่องจากมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้การ

^๑มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตามมาตรา ๘ ให้มี
คณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ธปท.” เพื่อ
ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท.

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีคณะกรรมการ ๔ ประเภท และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน คือ (๑) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ธปท.) เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท. (๒) คณะกรรมการนโยบายการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ (๓) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และ (๔) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน กรณีจะเห็นได้ว่าผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ กรรมการนโยบายสถาบันการเงินตาม (๓) ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบของสถาบันการเงิน ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงสำหรับผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่กรรมการนี้อาจจะมีการลงทุนในหุ้นของสถาบันการเงินในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ ธปท. จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒^๒ และมาตรา ๒๕ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ยกร่างข้อบังคับ ธปท. ว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการใน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินในกรณีที่วาระการประชุมเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่ง หากกรรมการถือหุ้นโดยตรงหรือทางอ้อมในสถาบันการเงินนั้น โดยให้รวมหุ้นของคู่สมรสและ

(๒) คณะกรรมการนโยบายการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ

(๓) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(๔) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๒ ในการประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้แจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน หรือคณะกรรมการระบบการชำระเงิน แล้วแต่กรณี ทราบ

การแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด

^๓มาตรา ๒๕ คณะกรรมการ ธปท. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการและการดำเนินการของ ธปท. เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ เว้นแต่กิจการและการดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ผู้ว่าการ พนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะถืออยู่ร่วมกันเกินร้อยละ ๕ ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของสถาบันการเงินดังกล่าว ให้ถือว่ากรรมการผู้นั้นมีส่วนได้เสียหรือมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในวาระนั้น ให้กรรมการผู้นั้นมีหน้าที่แจ้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินทราบและให้ส่งการพิจารณาหรือเข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินตามมาตรา ๑๗ (๓) มีความเป็นกลางและโปร่งใสในการพิจารณาเรื่องต่างๆ รวมทั้งสามารถนำเรื่องดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการยกร่างข้อบังคับใช้สำหรับการประชุมของกรรมการในคณะกรรมการประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗ (๑) (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามประเด็นที่หารือมานี้ การที่จะพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันสืบเนื่องมาจากการถือหุ้นไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อมในสถาบันการเงินของกรรมการ คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะถืออยู่ร่วมกันเกินร้อยละ ๕ ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของสถาบันการเงินดังกล่าว หรือไม่ นั้น ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป อย่างไรก็ดี คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า หากการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินนั้นจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองแล้ว การที่กรรมการในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินถือหุ้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสถาบันการเงิน อาจถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓

^๔มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้