

บันทึก

เรื่อง การปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นในประเทศไทย

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๓/๑๑๐๕ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังขอปรึกษาหารือข้อกฎหมายกรณีการปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในเรื่องการปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ว่าจะต้องขออนุญาตจากทางการก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาธนาคารพาณิชย์จะมีหนังสือขออนุญาตทางการมาก่อนดำเนินการปิดสาขา แต่เนื่องจากมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของเอกชนในระบบตลาดเสรี ซึ่งมีผลให้เอกชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ ดังนั้น จึงเกิดประเด็นทางกฎหมายขึ้นว่าธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตจากทางการก่อนดำเนินการปิดสาขาหรือไม่ และถ้าต้องขออนุญาตจะขออนุญาตกับผู้ใด

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาธนาคารพาณิชย์จะมีหนังสือขออนุญาตต่อทางการ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนดำเนินการปิดสาขา เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการ แต่การกำหนดนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมนั้นควรอยู่ในกรอบและขอบเขตแห่งกฎหมาย ดังนั้น ภายใต้บังคับ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อาจเกิดปัญหาในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความประเด็นกฎหมายข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเปิดทำการตามเวลาและหยุดทำการตามวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคาร

^๑ มาตรา ๑๗ ให้ธนาคารพาณิชย์เปิดทำการตามเวลาและหยุดทำการตามวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เปิดทำการหรือหยุดทำการในเวลาหรือวันอื่นจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการอนุญาตดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติตามด้วยก็ได้

แห่งประเทศไทย จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อธนาคารพาณิชย์ใดได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้ว ธนาคารพาณิชย์และบรรดาสถาบันงานสาขาของธนาคารพาณิชย์นั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดทำการเพื่อให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชนตลอดไปโดยจะหยุดทำการในวันที่กำหนดให้เปิดทำการมิได้ และหากธนาคารพาณิชย์ใดประสงค์จะหยุดทำการในวันดังกล่าวก็จะต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ซึ่งการหยุดทำการตามบทบัญญัตินี้มีความครอบคลุมทั้งการหยุดทำการชั่วคราวและการหยุดทำการถาวรโดยปิดสำนักงานสาขาด้วย นอกจากนี้ ในมาตรา ๗ ตรี^๒ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งสำนักงานสาขา ณ ที่ใดแล้ว จะย้ายสำนักงานสาขานั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการย้ายสำนักงานสาขาเป็นเรื่องที่มีผลกระทบน้อยกว่าการปิดสำนักงานสาขา แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการดำเนินการใดๆ ของธนาคารพาณิชย์อันมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและลูกค้าของธนาคาร โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องมาขออนุญาตก่อนจึงจะย้ายหรือปิดสำนักงานสาขาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาตรวจสอบก่อนว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ มีการแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดแก่ผู้ฝากเงินและลูกค้าของธนาคารนั้นหรือไม่ อย่างไร สำหรับการปิดสาขาตามกรณีที่หารือมานี้แม้ว่าจะเป็นเหตุเนื่องมาจากการที่ธนาคารพาณิชย์ประสงค์จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและลดค่าใช้จ่ายของธนาคารพาณิชย์นั้นซึ่งเป็นสิ่งที่สมควรอนุญาตก็ตาม แต่เนื่องจากการปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์เป็นการหยุดทำการอย่างถาวรอันต้องขออนุญาตตามความในมาตรา ๑๗ ก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะยื่นขอจดทะเบียนเลิกสำนักงานสาขาต่อไปได้

สำหรับในประเด็นที่ว่า หากต้องขออนุญาตในการปิดสาขาแล้วจะต้องขออนุญาตจากผู้ใดนั้น เมื่อการปิดสำนักงานสาขาต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การขออนุญาตจึงต้องขอจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

^๒ มาตรา ๗ ตรี เมื่อธนาคารพาณิชย์ได้รับอนุญาตให้ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา ณ ที่ใดแล้ว จะย้ายสำนักงานนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการอนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามก็ได้