

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การส่งลงโทษทางวินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้มีหนังสือ ที่ ธปท. สทบ.(๐๕) ๑๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่ข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดโทษผิดวินัยของพนักงานไว้ ๖ ระดับ คือ ๑. ปลดออก ๒. ให้ออก ๓. ลดอัตราเงินเดือน ๔. ตัดเงินเดือน ๕. ภาคทัณฑ์ ๖. ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยในแต่ละระดับโทษผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษจะแตกต่างกันไป เช่น พนักงานที่มีตำแหน่งงานในระดับผู้บริหารที่มีอำนาจสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งลงโทษได้ถึงระดับสูงสุด เว้นแต่การสั่งลงโทษให้ออกหรือปลดออก หรือการสั่งลงโทษพนักงานที่มีตำแหน่งงานในระดับผู้อำนวยการขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน นอกจากนี้ ข้อบังคับฯ ได้กำหนดในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ว่า ให้พนักงานอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการได้เฉพาะกรณีที่พนักงานนั้นถูกสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ และมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๖ เดือน แต่หากเป็นโทษนอกเหนือจากนี้ ข้อบังคับฯ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ถ้าพนักงานประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งก็ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งในกรณีของ ธปท. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นไปอย่างล่าช้า ธปท. เห็นควรปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยกำหนดให้ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการ มีอำนาจสั่งลงโทษได้ถึงระดับโทษสูงสุด และหากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ถือเป็นยุติ แต่เนื่องจากมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ธปท. มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้ว่าการเป็นผู้จัดการของ ธปท. มีอำนาจหน้าที่ดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของ ธปท. และมาตรา ๒๐ บัญญัติให้การแต่งตั้งพนักงานตามจำเป็นแก่ธุรกิจของ ธปท. การเรียกประกันจาก

พนักงานเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต การกำหนดเงินเดือน โบนัส หรือเงินอื่น ๆ และการถอนจากตำแหน่ง ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับมาตรา ๕ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องควบคุมและดูแลการออกข้อบังคับของธนาคาร กรณีจึงมีปัญหว่าอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ มีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวหรือไม่

รพท. จึงขอหารือว่า

๑. คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมอบหมายอำนาจให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือให้ออกโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแห่งประเทศไทยก่อน จะสามารถกระทำได้หรือไม่

๒. หากการมอบหมายอำนาจตามประเด็นที่หนึ่งสามารถกระทำได้ การกำหนดให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยให้ถือเป็นยุติ จะเป็นการชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๓. กรณีตามประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง หากมีข้อขัดข้องและเป็นปัญหาทางกฎหมาย ควรจะมีแนวทางการดำเนินการทางวินัยให้สิ้นสุดภายในธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมิให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทต่าง ๆ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง(สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ รพท. และในการควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ รพท. นั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและดูแลกิจการของ รพท. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^๒ เช่น การตั้งและการเลิกสาขาและตัวแทน การกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตทั่วไปแห่ง

^๑ มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย

ให้ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ เป็นประธานและรองประธานแห่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งตามลำดับ

^๒ มาตรา ๕ ในการควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการต้องควบคุมและดูแลกิจการต่อไปนี้โดยเฉพาะ คือ

ธุรกิจประเภทต่าง ๆ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้ธนาคารประกอบได้ และการออกข้อบังคับของธนาคาร นอกจากนี้มาตรา ๒๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ยังได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้โดยเฉพาะให้มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานตามจำเป็นแก่ธุรกิจของธนาคาร การเรียกประกันจากพนักงาน การกำหนดเงินเดือน โบนัส หรือเงินอื่น ๆ และการถอนจากตำแหน่ง ทั้งนี้ โดยมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการของ ธปท. และมีอำนาจและหน้าที่ดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของธนาคาร^๔

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเรียกประกัน การกำหนดเงินเดือน โบนัส หรือเงินอื่น และการถอนจากตำแหน่งของพนักงาน เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่พนักงานของ ธปท. ในทุกระดับชั้นว่า การดำเนินการเฉพาะที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของ ธปท. ตามมาตรา ๒๐ ดังกล่าวจะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือ เมื่อ ธปท. ประสงค์จะลงโทษทางวินัยโดยการถอดถอนพนักงานออกจาก ตำแหน่ง จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งลงโทษปลดออกหรือให้ออกโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ดังได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถมอบอำนาจในการสั่งลงโทษพนักงานถึงขั้นปลดออกหรือให้ออกแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ แต่สำหรับกรณีการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย นั้น มาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

(๑) การตั้งและการเลิกสาขาและตัวแทน

(๒) การกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตทั่วไปแห่งธุรกิจประเภทต่าง ๆ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาให้ธนาคารประกอบได้

(๓) การกำหนดอัตรามาตรฐานสำหรับรับช่วงซื้อลด และดอกเบี้ย

(๔) การให้ความสะดวกด้วยเครดิต

(๕) การเสนอบัญชีกำไรขาดทุน งบดุล และรายงานประจำปีตามมาตรา ๒๒

(๖) การออกข้อบังคับของธนาคาร

^๓ มาตรา ๒๐ การแต่งตั้งพนักงานตามจำเป็นแก่ธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย การเรียกประกันจากพนักงานเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต การกำหนดเงินเดือน โบนัส หรือเงินอื่น ๆ และการถอนจากตำแหน่ง ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ

^๔ มาตรา ๑๖ ให้ผู้ว่าการเป็นผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของธนาคาร ให้รองผู้ว่าการปฏิบัติงานตามหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบให้ไว้

^๕ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมี

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ๑) ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองใดไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ๒) ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ฉะนั้น ธปท. จึงอาจกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นกรณีเฉพาะซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อ ๕๕^๖ ประกอบกับข้อ ๕๑^๗ ของข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อ ๕๕ ได้กำหนดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แต่เพียงว่า ให้พนักงานอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เฉพาะกรณีที่พนักงานนั้นได้ถูกสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ และมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๖ เดือนตามข้อ ๕๑ (๑) (๒) และ (๓) เท่านั้น แต่สำหรับโทษทางวินัยตามข้อ ๕๑ (๔) ข้อบังคับฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งไว้ ดังนั้น หาก ธปท. เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งสำหรับกรณีดังกล่าวเป็นการ

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๖ ข้อ ๕๕ พนักงานที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๕๑ (๑) (๒) และ (๓) เมื่อเห็นว่าตนมิได้กระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดแต่ควรได้รับโทษน้อยกว่า ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าการได้โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ ยื่นผ่านฝ่ายการพนักงานและการจัดองค์งานภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษ แต่จะต้องยื่นหลังจากเวลาที่ได้ล่วงไปแล้วสี่สิบแปดชั่วโมงนับจากวันที่ทราบคำสั่งลงโทษ

ให้ฝ่ายการพนักงานและการจัดองค์งานเรียกเรื่องพร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน (ถ้ามี) จากผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษมาทำความเข้าใจประกอบเพื่อเสนอผู้ว่าการ

ถ้าผู้ว่าการพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้สั่งยกโทษหรือลดโทษ แล้วแต่กรณี

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าการให้ถือเป็นยุติ

^๗ ข้อ ๕๑ ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัย มีอำนาจสั่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัย ดังนี้

(๑) ผู้บริหารหรือเทียบเท่า มีอำนาจสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร

(๒) ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือเทียบเท่า มีอำนาจสั่งลงโทษได้ไม่เกินภาคทัณฑ์

(๓) ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีอำนาจสั่งลงโทษได้ไม่เกินตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ และมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๖ เดือน

(๔) ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการ มีอำนาจสั่งลงโทษได้ถึงระดับโทษสูงสุดเว้นแต่การสั่งลงโทษให้ออกหรือปลดออก หรือการสั่งลงโทษพนักงานในตำแหน่งที่มีอัตราเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๘ ขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารก่อน

สร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่พนักงานของ ธปท. ธปท. ก็อาจดำเนินการแก้ไขข้อบังคับฯ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะ เช่น อาจกำหนดให้พนักงานอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน และหากเห็นควรยกอุทธรณ์ก็ให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาต่อไป และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นยุติ

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองดังกล่าวแล้วกรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖