

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดลักษณะการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ
กรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคาร
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ธพท.ผกต. (๐๒) ๗๘๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ (๔) ให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ ธพท.) กำหนดข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธพท.) ขอหารือข้อกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธพท. ประกอบด้วยคณะกรรมการ ธพท. และคณะกรรมการอื่น ๓ ชุด คือ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและติดตามการดำเนินงานเฉพาะด้านของ ธพท.

๒. มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่าการประชุมของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาให้แจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการ ธพท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน หรือคณะกรรมการระบบการชำระเงิน แล้วแต่กรณีทราบ ทั้งนี้ การแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ ธพท. กำหนด

๓. มาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า คณะกรรมการ ธพท. มีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗

๔. คณะกรรมการ ธพท. ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง และมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการ

ป้องกันการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ รวม ๔ ฉบับ

คณะกรรมการ ธปท. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มอบหมายให้ ธปท. หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนดในข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ในเรื่องการมีส่วนได้เสียตามข้อ ๔.๒.๖ (๕) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีกรรมการเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา เว้นแต่เป็นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ อันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจเป็นทางค้าปกติของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ถือว่ากรรมการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งกรรมการดังกล่าวจะกระทำการพิจารณาในเรื่องนั้นไม่ได้ นั้น จะถือว่ามีมาตรฐานการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ธปท. มีความเห็นว่า การกำหนดลักษณะการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ เป็นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ในสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจเป็นทางค้าปกติของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ นั้น เป็นกรณีการดำเนินชีวิตตามปกติทั่วไป ดังนั้น จึงได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นโดยไม่ถือว่ากรรมการนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา และเห็นว่าการกำหนดดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้แล้ว และสามารถดำเนินการได้โดยชอบตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ และถือว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ธปท. จึงขอหารือว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นที่ออกตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ จะสามารถนำมาใช้บังคับให้เป็นผลโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคาร

^๑ มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตามมาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ธปท.” เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท.

(๒) คณะกรรมการนโยบายการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ

แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ให้มีคณะกรรมการดำเนินการจำนวนสี่คณะ ได้แก่ คณะกรรมการ ธปท. ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารงานของ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน โดยมาตรา ๒๒^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา มีหน้าที่แจ้งให้ที่ประชุมทราบ โดยการแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด และในมาตรา ๒๕ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ธปท. มีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗^๔ ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ธปท. ออกข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ กำหนดไว้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๓) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(๔) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

กรรมการในคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่บัญญัติในหมวดนี้ในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการนั้น ๆ

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

การแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด

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

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันการมีส่วนได้เสียและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ผู้ว่าการ พนักงาน และลูกจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ การที่ ธปท. ออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ในข้อ ๔.๒.๖ (๕)^๕ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาการป้องกันการมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการว่า ในกรณีที่กรรมการเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาถือว่ากรรมการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาและจะกระทำการพิจารณาในเรื่องนั้นไม่ได้ เว้นแต่เป็นผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจเป็นทางค้าปกติของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ข้อบังคับดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้บังคับให้เป็นผลโดยชอบด้วยกฎหมายได้เพียงใด นั้น เห็นว่าต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งบัญญัติว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น หากหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติไว้ ย่อมสามารถนำมาใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าข้อบังคับดังกล่าวมีมาตรฐานต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติไว้ ย่อมจะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางบัญญัติไว้

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๔

^๕ ๔.๒ การมีส่วนได้เสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

๔.๒.๖ ในกรณีดังต่อไปนี้ ถือว่ากรรมการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งกรรมการดังกล่าวจะกระทำการพิจารณาในเรื่องนั้นไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กรรมการเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา เว้นแต่ เป็นผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้อันเนื่องมาจากการประกอบธุรกิจเป็นทางค้าปกติของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย