

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๑๐๐๖/๓๑๗๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ได้มีหนังสือ ที่ บสท.สกก. ๑๖๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒ ขอให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการ บสท. ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริง

๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง บสท.

ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้ บสท. ทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะชำระหนี้ได้ภายในกำหนดสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ)

๑.๒ การบริหารงานของ บสท.

๑.๒.๑ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ บสท. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน กรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๑.๒.๒ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ กำหนดว่า การประชุมคณะกรรมการ บสท. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานชั่วคราว

๑.๓ ประเด็นเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการ บสท.

ในการประชุมคณะกรรมการ บสท. บางครั้ง ประธานกรรมการลาออก และยังไม่มีการแต่งตั้งประธานคนใหม่แทน หรือกรรมการที่กฎหมายบังคับให้แต่งตั้งจาก

หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบางคนลาออก และยังไม่มีแต่งตั้งคนใหม่แทน แต่จำนวนกรรมการที่เหลือและที่เข้าประชุมมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งในกรณีดังกล่าว บสท. ไม่แน่ใจว่าการประชุมครั้งนั้น ๆ จะถือว่าครบองค์ประชุมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ หรือไม่ เพราะพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีประธานลาออก หรือกรรมการที่กฎหมายบังคับให้แต่งตั้งจากหน่วยงานต่าง ๆ ลาออก ซึ่งอาจไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการ จะดำเนินการอย่างไร จึงจะครบองค์ประชุม

๒. การประชุมคณะกรรมการ บสท. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้มีมติให้ บสท. ท้าหรือเกี่ยวกับประเด็นข้อสงสัยในเรื่ององค์ประชุมคณะกรรมการ บสท. ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ บสท. ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ บสท. ในขณะที่ประธานกรรมการลาออก และยังไม่มีแต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่แทน

๒.๒ กรณีที่กรรมการที่กฎหมายบังคับให้แต่งตั้งจากหน่วยงานต่าง ๆ บางคนลาออก และยังไม่ได้แต่งตั้งคนใหม่แทน

การประชุมกรณีที่กล่าวในข้อ ๒.๑ หรือข้อ ๒.๒ แต่ละครั้งมีกรรมการที่เหลืมาประชุมมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือนเพื่อพิจารณาวาระต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ บสท. แม้ว่าในการประชุมในครั้งนั้นอาจมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ บสท. ไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ จะถือว่าการประชุมคณะกรรมการ บสท. ครั้งนั้น ๆ ครบองค์ประชุมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนการบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประธานกรรมการได้ลาออกเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ โดยหลังจากที่ประธานกรรมการลาออกนั้น บสท. ได้จัดประชุมคณะกรรมการ บสท. ไปหนึ่งครั้งเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่แทน ส่วนกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้ลาออกเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยหลังจากที่กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยลาออกนั้น บสท. ได้จัดประชุมคณะกรรมการ บสท. จำนวนสี่ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ วันที่ ๑๕ และวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งกรรมการคนใหม่แทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาข้อหาหรือที่ว่า กรณีที่ บสท. ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ บสท. ในขณะที่ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยลาออก และยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการคนใหม่แทน แล้วแต่กรณี จะถือว่าการประชุมคณะกรรมการ บสท. ครั้งนั้น ๆ ครอบงำประชุมตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า ในการพิจารณาเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการ บสท. จะต้องปรากฏว่าคณะกรรมการคณะนั้นมียกองค์ประกอบครบถ้วนตามที่ มาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ กำหนดแล้วหรือไม่เสียก่อน เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการครบถ้วนและเกิดคณะกรรมการขึ้นแล้ว จึงจะพิจารณาเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการเป็นลำดับถัดไป ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๘๗๗/๒๕๔๗^๓ และเรื่องเสรีที่ ๒๒๗/๒๕๔๒^๔ ตามลำดับ

องค์ประกอบของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มียกองค์ประกอบสามส่วนที่สำคัญคือ ๑) ประธานกรรมการ หนึ่งคน ๒) กรรมการอื่น ไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และ ๓) ประธานกรรมการบริหาร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จึงเห็นได้ว่า ประธานกรรมการนั้นจะต้องมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น มิใช่

^๑ มาตรา ๑๖ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานชั่วคราว

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^๒ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง กรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และประธานกรรมการบริหารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลใดทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการก็ได้

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๓๓ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบและองค์ประชุมของคณะกรรมการวัตถุอันตราย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๓๕ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรรมการเลือกกันเองให้กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการได้ เว้นแต่การทำหน้าที่ประธานชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ เฉพาะในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ป่วย เป็นต้น ส่วนกรรมการอื่นนั้น นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว กฎหมายก็ประสงค์ให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน และสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน ผู้แทนของภาคเอกชนทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของกรรมการอื่นในคณะกรรมการ บสท. ที่ไม่อาจขาดไปได้ เช่นเดียวกับประธานกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการ บสท. ได้มีผู้แทนภาคเอกชนเข้ามาให้ข้อมูลเสนอความคิดเห็น ร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งช่วยเจรจาและทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการต่าง ๆ เป็นต้น อันเป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ และสามารถแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว สมตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ที่กำหนดว่า ในระหว่างดำเนินงานของคณะกรรมการ บสท. หากมีตำแหน่งกรรมการบางประเภทว่างลง ให้คณะกรรมการ บสท. ประกอบไปด้วยกรรมการที่เหลืออยู่และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังเช่นกรณีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตามมาตรา ๗๑/๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธานกรรมการหรือกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ลาออก และยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการคนใหม่แทน แล้วแต่กรณี จึงมีผลให้องค์ประกอบของคณะกรรมการ บสท. ไม่ครบตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการ บสท. ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ได้ และไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้ จนกว่าคณะกรรมการ บสท. จะมีองค์ประกอบครบถ้วนเสียก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามข้อหาหรืออึกว่าการประชุมของคณะกรรมการ บสท. จะครบองค์ประชุมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ หรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

^๔ มาตรา ๗๑/๕ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

เมื่อตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในสามสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๒