

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทวงถามหนี้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๑๔
แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๑๐๐๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) อยู่ระหว่างการเตรียมการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำลังจะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด (บริษัท KTBGS) ซึ่งเป็นบริษัทลูกของธนาคารฯ อันจะส่งผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ติดตามทวงถามหนี้ของพนักงานและลูกจ้างบริษัท KTBGS ธนาคารฯ จึงได้หารือมายังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๑. ธนาคารฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ว่าจ้างบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด (บริษัท KTBGS) ซึ่งเป็นบริษัทลูกของธนาคารฯ เพื่อให้บริการติดตามทวงถามหนี้แก่ธนาคารฯ โดยธนาคารฯ ถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ จึงเข้าข่ายเป็นรัฐวิสาหกิจ

๒. มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ รวมทั้งห้ามสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่หนี้ของตน เว้นแต่ในกรณีที่หนี้เป็นหนี้ของสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในมาตรานี้หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีได้ระบุนความหมายของคำว่าหน่วยงานอื่นของรัฐว่าจะหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ของตนในทางมิชอบในการติดตามทวงถามหนี้ของบุคคลอื่นที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือการรับจ้างดำเนินการดังกล่าว กฎหมายจึงได้บัญญัติห้ามไว้ แต่อย่างไรก็ดี คำว่าหน่วยงานอื่นของรัฐมีความหมายกว้าง จึงอาจหมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายบางฉบับ ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยของมาตรา ๑๔ ด้วย แต่อาจเข้าข้อยกเว้นมาตรา ๑๔ (๒) ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการรับทวงถามหนี้โดยตรง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรอบคอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจากการกระทำผิดพระราชบัญญัติฯ จึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานทั้งของธนาคารฯ และรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ต่อไป ดังนี้

๑. มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และห้ามทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดความหมายของคำว่าหน่วยงานอื่นของรัฐไว้ จะตีความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของมาตรา ๑๔ ด้วยหรือไม่

๒. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แล้ว จะเข้าข่ายข้อยกเว้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔ (๒) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แล้ว จะเข้าข่ายข้อยกเว้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔ (๒) ได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม เจ้าหน้าที่ของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ และจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ทวงถามหนี้ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) กับบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔^๑ วรรคสอง

^๑มาตรา ๑๔ ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

(๒) ทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน เว้นแต่ในกรณีที่ตนเป็นหนี้ของสามี ภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จึงมีประเด็นพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐหรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ ไม่ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ไว้ แต่พระราชบัญญัติต่าง ๆ^๒ ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐไว้สองจำพวก ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในระบบราชการ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบราชการซึ่งหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ดังนั้น หน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ จึงรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตราดังกล่าวย่อมรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจด้วยเช่นกัน

^๒พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติการถวายความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แล้ว จะเข้าข่ายข้อยกเว้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔ (๒) ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน เว้นแต่ในกรณีที่เป็หนี้ของสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทำการทวงถามหนี้ได้ตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ

ประเด็นที่สาม เจ้าหน้าที่ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ และจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ทวงถามหนี้ตามสัญญาว่าจ้างระหว่าง บริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) กับบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด ได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติห้ามบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน แต่กรณีตามที่หารือนี้ เป็นกรณีที่บริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นเจ้าหนี้และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย^๔ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทวงถามหนี้ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทำการทวงถามหนี้ได้ตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ (๒)

สำหรับบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด (บริษัทฯ) ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวในสัดส่วนร้อยละ ๙๙.๙๙ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังปรากฏในหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ข้อ (๒๗) ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ซึ่งได้แก่ การรับจ้างทวงหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นปกติธุระ ฯลฯ เมื่อบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทฯ ให้ดำเนินการด้านติดตามทวงถามหนี้ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) การดำเนินการของบริษัทฯ จึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในการติดตามทวงถามหนี้ บริษัทฯ จึงมีอำนาจติดตามทวงถามหนี้ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทวงถามหนี้ของบริษัท ธนาकरกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทำการทวงถามหนี้ได้ตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ (๒) เช่นเดียวกัน

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๔ ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ อนึ่ง การชำระหนี้ด้วยงดเว้นการอันใดอันหนึ่งก็ย่อมมีได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ของบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ทวงถามหนี้ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างบริษัท ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) กับบริษัท กรุงไทยธุรกิจบริการ จำกัด ได้

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘