

เลขเสร็จ

๒๘/๒๕๕๑

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง สถานภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

เนื้อหา

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่
ปรส.๓๓๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า
องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(ปรส.)ได้ก่อตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูป
ระบบ

สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชกำหนด
ดังกล่าวกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐
ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ
เครดิตฟองซิเอร์ โดย ปรส.ได้รับทุนประเดิมเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานจากรัฐบาลทั้งจำนวน
เนื่องจากการดำเนินงานของ ปรส.มีความเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์และสิทธิของบุคคลภายนอกใน
หลายลักษณะ โดยเฉพาะในด้านการแยกประเภทและจำหน่ายทรัพย์สิน มีความล่อแหลมที่จะถูก
กล่าวหาทางละเมิดได้ ปรส.จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ปรส.เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. การดำเนินงานโดยสุจริตของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงาน
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก ปรส.จะได้รับความคุ้มครองตามพระราช
บัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ
หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ)ได้พิจารณาประเด็น
ข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และ
ผู้แทนองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินแล้ว เห็นว่า การจะพิจารณาว่าการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก ปรส.
จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
หรือไม่ ต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(ซึ่งต่อไป
จะ เรียกว่า "ปรส.")เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะ
พิเศษ)

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. "หน่วยงานของรัฐ" ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึงหน่วยงาน ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑. ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ ๒. ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเภทที่ ๓. ได้แก่ หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. เมื่อพิจารณาประเภทหน่วยงานตาม ๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า "ปรส." ไม่เป็นหน่วยงานตามประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๓ ฉะนั้นจึงเหลือประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ "ปรส." เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

๓. หน่วยงานใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่อาจพิจารณาได้ ๒ นัย คือ

(๑) ตามนัยทั่วไป รัฐวิสาหกิจย่อมหมายถึงวิสาหกิจของรัฐหรือในทางกลับกันคือไม่ใช่วิสาหกิจของเอกชน

(๒) ตามนัยกฎหมายย่อมหมายถึงวิสาหกิจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรัฐวิสาหกิจ กฎหมายแม่บทที่บัญญัติว่าวิสาหกิจใดบ้างมีสถานภาพ เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาล*(๑) หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ*(๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน

ร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

๔. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕ บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเรียกว่า "องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน" เรียกโดยย่อว่า "ปรส." และให้เป็นนิติบุคคล และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า "ให้กำหนดทุนประเดิมของ

องค์การเป็นจำนวนห้าร้อยล้านบาท และองค์การจะได้รับเงินจำนวนนี้เป็นการอุดหนุนจากรัฐบาล" และวรรคสอง บัญญัติว่า "ในแต่ละงวดบัญชี หากปรากฏว่าองค์การมีผลขาดทุน ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์การตามควรแก่กรณี"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า "ปรส." เป็นองค์การของรัฐ ทุนทั้งหมดของ "ปรส." เป็นของรัฐ และการดำเนินงานของ "ปรส." ย่อมมีทั้งกำไรหรือขาดทุนได้

นอกจากนี้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมี

เจตนารมณ์ที่จะให้ กรรมการ เลขาธิการและพนักงานของ "ปรส." ทั้งหมดอยู่ในข่ายบังคับของ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า "มิให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้ บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" และมาตรา ๑๗ วรรค สาม

ซึ่งบัญญัติว่า "มิให้นำมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการ"

๕. จากข้อกฎหมายและเหตุผลตาม ๓ และ ๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า "ปรส."ไม่ว่าจะพิจารณาตามนัยทั่วไปหรือตามนัย กฎหมาย "ปรส."ย่อมมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ * (๓) ฉะนั้น "ปรส."จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของ เจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. เมื่อ "ปรส."เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่น

ของ "ปรส." จึงได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า

๑. "ปรส."เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่นของ "ปรส." เป็นเจ้าหน้าที่และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๑

* (๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้คำว่า "รัฐบาล" ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๑๓๑/๒๕๔๕ เรื่อง ระเบียบการใช้คำว่า รัฐบาล ได้ให้ความหมายของคำว่า "รัฐบาล" ไว้ ๓ ความหมาย คือ

๑. รัฐบาล หมายถึง ลักษณะการปกครองแห่งรัฐ (Form of polity)

๒. รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ เช่น คำว่า รัฐบาลไทยที่พิมพ์ไว้ในธนบัตร และ

๓. รัฐบาล หมายถึง คณะบุคคลซึ่งปกครองประเทศ

* (๒) ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

* (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ชไมพร/แก้ไข

๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕