



เรื่องเสร็จที่ กส. ๑/๒๕๖๙

บันทึกการตอบข้อหารือ

เรื่อง สถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามประกาศสำนักงาน ปปง.

ที่มาของเรื่อง

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือที่ AMR. ๔๐๗๔๗/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๘ ขอหารือ เรื่อง สถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามประกาศสำนักงาน ปปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นต้นไป โดยในข้อ ๑๑ (๑๐) ของประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากที่กำหนดตาม (๑) ถึง (๙) เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีคำวินิจฉัยว่า เนื่องจากกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคาร) มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น แม้อำนาจกองทุนฯ จะถือหุ้นในธนาคารเกินร้อยละ ๕๐ ก็ไม่ทำให้ธนาคารมีสถานภาพ เป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามของกฎหมายวิธีการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ธนาคารพบว่า ที่ผ่านมาการตีความว่า ธนาคารเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ นั้น มีความแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเองได้ให้ข้อสังเกตไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกันว่า การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ต้องพิจารณาตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด ซึ่งในบางกรณีธนาคารอาจมองว่าเป็นหน่วยงานของรัฐในบริบทหนึ่ง แต่ไม่เป็นในอีกบริบทหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตีความของหน่วยงานผู้บังคับใช้ กฎหมายนั้น ๆ

ประเด็นข้อหารือที่จะต้องพิจารณา

ประเด็นที่ ๑ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามนัย ของข้อ ๑๑ (๑๐) แห่งประกาศสำนักงาน ปปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดของธนาคาร ถือเป็นผู้บริหารสูงสุดและ รองผู้บริหารสูงสุดที่เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองตามประกาศสำนักงาน ปปง. เรื่อง บุคคลที่มี สถานภาพทางการเมืองหรือไม่

ข้อพิจารณา

สำนักงาน ปปง. พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า เนื่องจากประกาศสำนักงาน ปปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพ ทางการเมือง มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาความเป็น หน่วยงานของรัฐตามนัยของประกาศฯ ฉบับนี้ จึงต้องพิจารณาประกอบหลักการจำแนกประเภทหน่วยงาน กำกับของฝ่ายบริหาร ตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ.ร.^๑ โดยหลักเกณฑ์สำหรับพิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าว สามารถพิจารณาจากหลายองค์ประกอบ ได้แก่ ๑) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับรัฐ ทั้งในด้าน

^๑ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐใน กำกับของฝ่ายบริหาร และหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว ๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภท หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ได้ ๔ ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่.



การจัดตั้ง รูปแบบองค์กร การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และระดับการกำกับดูแลจากภาครัฐ ๒) ลักษณะกิจกรรมของหน่วยงานว่าเป็นการให้บริการสาธารณะหรือไม่ ๓) แหล่งที่มาของงบประมาณหรือรายได้ รวมถึงกรณีการค้ำประกันหนี้ ๔) สถานะของบุคลากร ๕) วิธีการดำเนินกิจกรรมและระบบกฎหมายที่ใช้ และ ๖) ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งเมื่อธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายดังกล่าว โดยไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นการเฉพาะ ประกอบกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยมิได้จัดทำบริการสาธารณะ และมีได้มีที่มาของแหล่งรายได้จากเงินงบประมาณของรัฐ กรณีจึงไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐทั้งในแง่ของการจัดตั้ง รูปแบบการกำกับดูแลของรัฐ กิจกรรมในการเป็นบริการสาธารณะ งบประมาณหรือรายได้ ตลอดจนวิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการทำกิจกรรม หรือมีการใช้อำนาจตามกฎหมาย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงไม่มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์สำหรับใช้พิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว ทั้งนี้ เทียบเคียงได้จากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องสถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐของบริษัทตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕^๒

นอกจากนี้ การพิจารณาการเป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” จำต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการขอรับหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งต้องพิจารณาประกอบการเป็นหน่วยรับงบประมาณ^๓ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายดังกล่าว โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงินถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ^๔ ถึงแม้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมดก็ไม่ได้ส่งผลให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าลักษณะการเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ประการใด เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดและมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพื่อมุ่งหวังแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้จากกิจการที่ทำจึงไม่ได้ให้บริการสาธารณะ ประกอบกับธนาคารกรุงไทยฯ ไม่ได้มีแหล่งที่มาของรายได้จากเงินงบประมาณของรัฐ จึงไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับรัฐ ทั้งในด้านการจัดตั้ง รูปแบบองค์กร การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และระดับการกำกับดูแลจากภาครัฐ รวมถึงสถานะของบุคลากร วิธีการดำเนินกิจกรรมและระบบกฎหมายที่ใช้ ตลอดจนจนความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการหน่วยงานนั้น ๆ ที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์สำหรับใช้พิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว ดังนั้น ธนาคารกรุงไทยฯ จึงไม่มี

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐของบริษัทตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓๑/๒๕๖๖)

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

^๔ ลา

^๕ ลา

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภาเกษตรกรด้วย

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓)



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
Anti-Money Laundering Office (AMLO)

สถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามนัยของข้อ ๑๑ (๑๐) แห่งประกาศสำนักงาน ปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง^๕

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า เมื่อธนาคารกรุงเทพฯ ไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามนัยของข้อ ๑๑ (๑๐) แห่งประกาศสำนักงาน ปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง ดังนั้น ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกรุงเทพฯ จึงไม่ถือว่าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองตามประกาศสำนักงาน ปง. เรื่อง บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองดังกล่าว

(นายวิทยา นิตธิธรรม)

ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มีนาคม ๒๕๖๙

^๕ ข้อ ๑๑ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง

- (๑) ประธานกรรมการ กรรมการ เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (๒) ประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย
- (๓) ประธานกรรมการ กรรมการ เลขาธิการและรองเลขาธิการสำนักงานกำกับกิจการพลังงาน
- (๔) ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๕) เลขาธิการและรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (๖) เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (๗) อธิการบดีและรองอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
- (๘) ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- (๙) ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดของทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน
- (๑๐) ผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากที่กำหนดตาม (๑) - (๙)