

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปรับโครงสร้างหนี้เกษตรกรของธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามมติคณะรัฐมนตรี
กรณีหนี้ที่มีหลักประกันสูงกว่ามูลหนี้

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ได้มีหนังสือ ที่ กร.(สกน.)๐๓๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค. ๑๐๐๖/๒๓๘๒๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กระทรวงการคลัง ขอให้ธนาคารนำหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เสนอคณะกรรมการธนาคารเพื่อพิจารณาว่า การดำเนินการตามมติดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายใดบ้างที่ไม่อาจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และขอให้แจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลังทราบเพื่อจะได้พิจารณาหาข้อยุติด้วย ธอส. จึงได้นำหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๓ วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการมีมติเห็นควรหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณีคณะกรรมการธนาคารได้อนุมัติโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี และธนาคารได้รับความเสียหายเนื่องจากได้รับชำระหนี้ต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันโดยไม่พิจารณาความสามารถของลูกหนี้ การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการธนาคารจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันจะเป็นเหตุให้คณะกรรมการต้องรับผิดชอบในความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของ ธอส. และกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนธนาคารอาคารสงเคราะห์และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ธอส. เป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทุนของธนาคารมาจากทุนประเดิมของรัฐ โดยมีคณะกรรมการธนาคารปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมและอำนวยการของธนาคาร รวมทั้งวางข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^๑ มาตรา ๖^๒ และมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ฯ การดำเนินงานของ ธอส. จึงต้อง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารอาคารสงเคราะห์” เรียกโดยย่อว่า “ธอส.” และให้ธนาคารนี้เป็นนิติบุคคล

ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย

^๒ มาตรา ๖ ให้กำหนดทุนของธนาคารเป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าร้อยล้านบาทโดย

อยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารและคณะกรรมการธนาคารจะต้องกำกับ ควบคุม และอำนวยความสะดวกของธนาคารให้เป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบของธนาคาร รวมทั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อธนาคารมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการธนาคารได้อนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรตามเงื่อนไขที่กำหนด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและทำให้ธนาคารได้รับความเสียหาย คณะกรรมการธนาคารก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ธนาคารด้วยตามมาตรา ๔^๕ มาตรา ๘^๕ และมาตรา ๑๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

- (ก) รัฐจ่ายให้เป็นทุนประเดิมยี่สิบล้านบาท
- (ข) รัฐจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราวๆ ตามที่เห็นสมควร
- (ค) เงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุมและอำนวยความสะดวกของธนาคาร อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ดำเนินกิจการตามมาตรา ๒๗

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการธนาคารและคณะกรรมการบริหาร

- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของพนักงานธนาคาร

- (๔) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร

(๕) แต่งตั้งและถอดถอนพนักงานธนาคาร และกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการและพนักงานธนาคาร ตลอดจนเรียกประกันจากพนักงานธนาคาร เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

ข้อบังคับตาม (๓) และ (๔) และการกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการและพนักงานธนาคาร ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

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

^๕ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา
(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๔

^๖ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง