

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบในการเปรียบเทียบความผิด

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ธปท.ฟกต.(๐๒) ๑๖๓๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ออกใช้บังคับ

ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขอหารือเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบ ดังนี้

๑. ความผิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ยังอยู่ในอำนาจการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา ๔๖ อัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ หรืออยู่ในอำนาจการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ

๒. หากคณะกรรมการเปรียบเทียบตามข้อ ๑. ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการอย่างไร

๓. กรณีที่สถาบันการเงินกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ก่อนวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ต่อเนื่องมาจนถึงภายหลังวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยความผิดดังกล่าวเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ด้วย เช่น การกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ด้วย ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยจะดำเนินการสำหรับความผิดดังกล่าวโดยอ้างบทบัญญัติใด และจะนับอายุความสำหรับความผิดดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๕๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดจำนวนสามคน โดยอย่างน้อยจะต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหนึ่งคน ซึ่งมาตรา ๔๖ อัญญัติ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในทำนองเดียวกัน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๗ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๗ ซึ่งปรากฏว่าประกาศกระทรวงการคลังทั้งสองฉบับได้กำหนดองค์ประกอบของ

^๑ มาตรา ๑๕๖ ความผิดตามมาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๔ มาตรา ๑๒๕ มาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๓๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๓๙ ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคน โดยอย่างน้อยต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหนึ่งคน

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

^๒ มาตรา ๔๖ อัญญัติ ความผิดตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๖ ทวิ ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคน และคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

^๓ มาตรา ๗๙ ความผิดตามมาตรา ๗๐ หรือมาตรา ๗๕ ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

คณะกรรมการไว้อย่างเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๑๕๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ได้บัญญัติให้กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงการคลัง และประกาศ หนังสือเวียน คำสั่ง หรือข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ มีผลใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ แสดงว่าหากยังมีได้มีประกาศกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ประกาศกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบทั้งสองฉบับซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๖ รัฐธรรมนูญ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ คงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ใช้บังคับแล้ว ประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา ๔๖ รัฐธรรมนูญ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ทั้งสองฉบับจึงถูกยกเลิกแล้วและไม่อาจนำมาใช้บังคับได้อีกต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๘ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ

เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ บทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๕๗^๕ และมาตรา ๑๕๘ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ดังนั้น การพิจารณาว่าคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ มีอำนาจในการเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ หรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาด้วยว่าพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ได้กำหนดให้การกระทำความผิดเป็นความผิดหรือไม่ เนื่องจากบุคคลจะต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้

^๔ มาตรา ๑๕๘ บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ คำสั่ง หรือข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ บรรดาที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการออกประกาศ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๑๕๗ ให้ถือว่าธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี อยู่แล้วในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทนั้นตามพระราชบัญญัตินี้

ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ แต่ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าในทางใด ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปในมาตรา ๒^๖ และมาตรา ๓^๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หากปรากฏว่าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ นั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ได้บัญญัติไว้เป็นความผิดด้วย คณะกรรมการตามมาตรา ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ ย่อมมีอำนาจเปรียบเทียบได้ แม้การกระทำความผิดจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับก็ตาม เนื่องจากกรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่กฎหมายใหม่ยังคงกำหนดให้การกระทำความผิดยังคงเป็นความผิด มิใช่เป็นการยกเลิกความผิด แต่การกำหนดโทษนั้นต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ มีผลใช้บังคับแล้ว การที่คณะกรรมการจะ

^๖ มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง

^๗ มาตรา ๓ ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้วดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษ หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง เมื่อสำนวนความปรากฏแก่ศาลหรือเมื่อผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้น หรือพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ในการที่ศาลจะกำหนดโทษใหม่นี้ ถ้าปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง หากเห็นเป็นการสมควร ศาลจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดไว้ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ ศาลจะปล่อยผู้กระทำความผิดไปก็ได้

(๒) ถ้าศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไม่ถึงประหารชีวิต ให้งดการประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และให้ถือว่าโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาได้เปลี่ยนเป็นโทษสูงสุดที่จะพึงลงได้ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง

เปรียบเทียบความผิดอย่างไร และอายุความจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะพิจารณา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑