

เงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว รัฐจะนำไปไว้ในสถาบันคลัง

อานันท์ เกียรติสารพิภพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โดยที่ปัจจุบันมีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวเป็นระยะเวลานานอยู่ในสถาบันการเงิน และไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวดังกล่าว ทำให้บุคคลเจ้าของบัญชีบางส่วนอาจไม่รู้ว่ามีเงินฝากอยู่ในสถาบันการเงินและไม่สามารถบริหารจัดการเงินในบัญชีได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลเจ้าของบัญชี ดังนั้น เพื่อให้มีระบบในการบริหารจัดการบัญชีที่ไม่มีการเคลื่อนไหวให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลเจ้าของบัญชีในการติดตามและสืบค้นเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว จึงสมควรบริหารจัดการเงินจากบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน โดยนำไปฝากที่บัญชีเงินคงคลังซึ่งเป็นแหล่งรับฝากเงินที่มีความปลอดภัยเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อเงินต้นของบุคคลเจ้าของบัญชี จึงเป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560ฯ)

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 4 หมวด รวมจำนวน 13 มาตรา มีสาระสำคัญพสรุปได้ดังนี้

1) บัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว หมายความว่า บัญชีเงินฝากที่ไม่มีการฝาก ถอน หรือโอนเงิน ในบัญชีเงินฝาก เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ซึ่งไม่รวมถึงการได้รับดอกเบี้ยจากสถาบันการเงิน (ร่างคำนิยาม)

2) ภายใน 3 เดือนก่อนวันสิ้นปี ให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลของเจ้าของบัญชีของสถาบันการเงิน ที่จะครบกำหนดระยะเวลาเป็นบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว และแจ้งให้เจ้าของบัญชีหรือทายาทเพื่อดำเนินการฝาก ถอน หรือโอนเงิน หรือปิดบัญชีนั้นภายในวันสิ้นปี

หากเจ้าของบัญชีหรือทายาทไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้สถาบันการเงินปิดบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวนั้น และนำส่งข้อมูลบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวที่ได้ปิดบัญชีไปให้กรมบัญชีกลางตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางประกาศกำหนด พร้อมทั้งนำส่งเงินในบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของปีที่ผ่านมาเข้าบัญชีตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ในกรณีที่สถาบันการเงินได้ดำเนินการปิดบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวและส่งกรมบัญชีกลางแล้ว เจ้าของบัญชีหรือทายาทยังมีสิทธิเรียกร้องในเงินฝากของตน หากเจ้าของบัญชีหรือทายาทประสงค์จะขอรับเงินคืน ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

สถาบันการเงินไม่ต้องนำเงินในบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวที่ได้ดำเนินการปิดบัญชีเงินฝากและส่งกรมบัญชีกลางแล้วมารวมคำนวณเป็นเงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากกองทุนเพื่อการพัฒนาและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา 5)

3) การบริหารจัดการบัญชี ให้กรมบัญชีกลางเปิดบัญชีไว้กับสถาบันการเงินเรียกว่า “บัญชีเพื่อการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกเก็บเงินและบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน (ร่างมาตรา 7)

4) เงินของบัญชีให้เข้าจ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

(1) จ่ายเข้าบัญชีเงินคงคลังตามมาตรา 12

(2) จ่ายเงินให้แก่บุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องจากบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินตามมาตรา 13 (ร่างมาตรา 8)

5) ให้กรมบัญชีกลางจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทรตรวจสอบตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด (ร่างมาตรา 9)

6) ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่นำส่งเงินจากบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของปีที่ผ่านมาเข้าบัญชีตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนดภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี (ร่างมาตรา 10)

7) สถาบันการเงินได้ม่นำส่งเงินเข้าบัญชี นำส่งเงินไม่ครบ หรือนำส่งเงินล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 10 ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด (ร่างมาตรา 11)

8) ให้กรมบัญชีกลางมีอำนาจนำเงินในบัญชีไปฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลังตามระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนด (ร่างมาตรา 12)

9) ในกรณีที่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทประสงค์จะขอรับเงินคืนจากบัญชี ให้กรมบัญชีกลางดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและจำนวนเงินที่บุคคลดังกล่าวพึงจะได้รับ โดยกรมบัญชีกลางจะแจ้งสถาบันการเงินให้ตรวจสอบข้อมูลเพื่อยืนยันตัวตนของบุคคลนั้นภายใน 15 วันทำการ นับแต่ได้รับคำขอ

เมื่อสถาบันการเงินได้รับแจ้งจากการบัญชีกลางแล้ว ให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลและยืนยันตัวตน และแจ้งผลการตรวจสอบให้กรมบัญชีกลางทราบภายใน 5 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น

เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับแจ้งการตรวจสอบข้อมูลจากสถาบันการเงินถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทจากบัญชีทั้งจำนวนโดยไม่มีดอกเบี้ย และบุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินนั้น

การดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมบัญชีกลางประกาศกำหนด (ร่างมาตรา 13)

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ประชาชนจะมีฐานข้อมูลออนไลน์ในการสืบค้นเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของตนเองหรือของบุคคลอื่น ในฐานะทายาทเพื่อขอเงินคืนได้ ทั้งนี้ หากไม่มีการจัดทำระบบการค้นหาข้อมูลข้างต้น ประชาชนอาจจะลืมหรือไม่เคยรู้มาก่อนว่ามีเงินจำนวนดังกล่าวอยู่ และหากประชาชนต้องการสืบค้นข้อมูล ก็ไม่สามารถทำได้ในทันที จำเป็นต้องติดต่อสอบถามสถาบันการเงินเป็นราย ๆ ไป

จากการศึกษาด้วยอย่างของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย มาเลเซีย ญี่ปุ่น และอเมริกา เป็นต้น ได้มีการนำเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวมาบริหารจัดการเพื่อนำเงินส่วนหนึ่งไปพัฒนา สังคมและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา หรือสวัสดิการเด็กและผู้สูงอายุ และกันเงินสำรองส่วนหนึ่งไว้สำหรับคืนเงินแก่ประชาชนที่มาขอเรียกเงินคืน

สำหรับกรณีของประเทศไทย กระทรวงการคลังจะบริหารจัดการเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้กระทบเงินดันที่ประชาชนมีสิทธิจะมาขอเรียกคืนตลอดเวลา (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560g)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน พ.ศ. มีบทบัญญัติหลายมาตราที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้ (ปรีชา สุวรรณหัต, 2560)

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา 37 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นการละเมิดการใช้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 37 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก”

มาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและ掌管ทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือเอาไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล และยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าของบัญชีในประเด็นค่าธรรมเนียมการเรียกเงินคืนตามร่างมาตรา 13 อีกด้วย เนื่องจากตามร่างมาตรา 13 เมื่อกรมบัญชีกลางได้นำเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวมาฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลังแล้วและในกรณีที่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทayaทประสงค์จะขอรับเงินคืนจากบัญชี ให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินให้แก่

บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทจากบัญชีทั้งจำนวนโดยจะดให้ตอกเบี้ยกับผู้มีสิทธิ แต่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องหรือทายาทจะต้องมีภาระรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินนั้นอีกด้วย ถือเป็นการขัดกับหลักการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อเจตนาرمณของพระราชนิยมเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในการจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม เนื่องจากเงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดิน แต่เงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนมิใช่เป็นเงินแผ่นดินตามกฎหมาย ดังนั้น การนำเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเข้ามาฝ่ารวมไว้ในบัญชีเงินคงคลังตามร่างมาตรา 12 นั้นอาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการพรวมของจำนวนเงินคงคลัง และอาจก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินคงคลังดังกล่าวในการนี้จำเป็นเร่งด่วน

ประการที่สาม กรมบัญชีกลางมีหน้าที่เฉพาะตามขอบเขตที่ประسังค์ควบคุมดูแลและการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนจัดทำบัญชีการเงินของแผ่นดินเท่านั้น จึงไม่มีอำนาจบริหารจัดการเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้ขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของกรมบัญชีกลาง ตามกฎหมายจัดตั้งกรมบัญชีกลาง จึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ในกรณีนี้

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน พ.ศ. เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวเกินกว่า 10 ปีขึ้นไปของประชาชนแทนสถาบันการเงิน โดยนำเงินดังกล่าวฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งประชาชนมีสิทธิขอคืนได้ตลอดเวลา ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐวุฒิจัดทำระบบการค้นหาข้อมูลออนไลนเพื่อสืบค้นเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหว เพื่อให้ประชาชนเจ้าของบัญชีหรือทายาทดำรงตามกฎหมายสามารถสืบค้นและขอเงินดันคืนได้ตลอดเวลาผ่านการดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนด แต่ในกรณีของเงินฝากที่อยู่ในรูปแบบของพันธบัตรรัฐบาลที่มีเงื่อนไขห้ามถือถอนจนกว่าจะครบระยะเวลา 10 ปีเมื่อครบอายุการถือถอน 10 ปีแล้ว ปรากฏว่ายังไม่มีการแสดงหลักฐานเพื่อขอไถ่ถอนพันธบัตรคืน เงินฝากในรูปแบบของพันธบัตรนั้นจะถูกนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

แม้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะยืนยันว่าเงินฝากของประชาชนที่กระทรวงการคลังจะนำมาเก็บรักษาไว้นั้นจะไม่มีการนำออกนำไปใช้แต่อย่างใด เป็นแค่การช่วยเก็บรักษาไว้ให้แทนสถาบันการเงินเท่านั้น โดยกระทรวงการคลังจะจัดทำระบบการค้นหาข้อมูลออนไลน เพื่อให้ประชาชนเจ้าของบัญชีหรือทายาทดำรงกฎหมายสามารถขอคืนได้ตลอดเวลาผ่านชั้นตอนและกระบวนการที่กำหนด พร้อมทั้งยืนยันการดำเนินการดังกล่าว สอดคล้องมาตรฐานสากล เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย เป็นต้น ที่ส่วนใหญ่จะนำเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวมาบริหารจัดการเพื่อนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และกันเงินสำรอง

อีกส่วนหนึ่งໄວ่เพื่อคืนให้แก่ประชาชน ออย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าตามบทบัญญัติของร่างกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีหลักประกันใดที่จะรับรองได้ว่ากระทรวงการคลังจะไม่นำเงินฝากเหล่านี้ไปใช้ เนื่องจากกระทรวงการคลังเอง ได้มีการอ้างอิงกรณีศึกษาตัวอย่างของต่างประเทศว่า ในต่างประเทศได้มีการนำเงินฝากออกไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับข้อชี้แจงที่ว่ากระทรวงการคลังไม่มีแผนจะนำเงินฝากออกไปใช้นั้น และตามมาตรา 12 ที่ให้อำนาจกรมบัญชีกลางออกระเบียบในการนำเงินในบัญชีไปฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลัง ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า กรมบัญชีกลางจะออกระเบียบอย่างไรหลังกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว แต่มีข้อพิจารณาว่าที่ผ่านมากฎหมายหลาย ๆ ฉบับ รัฐมักจะกำหนด “ข้อยกเว้น” ไว้เสมอ เช่น เว้นแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เว้นแต่เพื่อความมั่นคง เว้นแต่โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือเว้นแต่โดยการตราเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับเพิ่มเติม เป็นต้น ดังนั้น จะมีหลักประกันได้อย่างไรว่าจะระเบียบหรือกฎหมายที่จะออกมานั้นจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นให้รัฐ สามารถนำเงินฝากออกไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ หรือไม่

นอกจากนี้ การอ้างว่าเพื่อมิให้เป็นภาระแก่สถาบันการเงินในการเก็บรักษาเงินฝาก แต่โดยปกติธนาคารพาณิชย์ จะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการรักษาบัญชี โดยธนาคารจะหักค่าธรรมเนียมจากเงินในบัญชี ที่ไม่มีการเคลื่อนไหวไปเรื่อย ๆ เมื่อเงินหมดบัญชี ธนาคารพาณิชย์ก็จะดำเนินการปิดบัญชีเงินฝากดังกล่าว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องถอนไปให้กระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาแต่อย่างใด อีกทั้งการขอรับเงินฝากคืน จากธนาคารพาณิชย์น่าจะมีความสะดวกกว่ากระทรวงการคลัง ทั้งในแง่ของเอกสารและขั้นตอนการขอรับคืน อีกทั้งการที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการหรือจัดการกับทรัพย์สินหรือเงินฝากของประชาชน อาจเข้าลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนควรได้มีการศึกษาว่า จะมีวิธีหรือแนวทางอื่นที่จะสามารถติดตามหาเจ้าของบัญชีหรือพยายามรับเงินในบัญชีคืนหรือไม่

บรรณานุกรม

ปรีชา สุวรรณทัต. (3 พฤศจิกายน 2560). วิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.บริหารจัดการเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงินและแนวทางแก้ไข. แนวหน้าออนไลน์. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/32544>

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ง, น. 10.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law4/%BB03/%BB03-20-9999-update.pdf>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (1 พฤศจิกายน 2560ก). เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. Dormant Account). สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=14256>. (1 พฤศจิกายน 2560ข). ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการบัญชีเงินฝากที่ไม่มีการเคลื่อนไหวของสถาบันการเงิน พ.ศ. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=14257>