

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
(ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ในบังคับแห่งประกาศ
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน หรือไม่ และ
ฐานะของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือไม่)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มีหนังสือ ที่ กค.๐๓๐๓/๕๔๔๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้หารือไปยังกระทรวงการคลังว่า

๑. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ในบังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ที่ออกตามความในข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

๒. ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเห็นว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ เพราะตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อส่งเสริมกิจการตลาดทุนและค้าหลักทรัพย์ มิใช่ตั้งตามวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร จึงเป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ส่วนฐานะตามกฎหมายของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้น ถ้าพิจารณาตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็อาจเป็นรัฐวิสาหกิจได้ แต่ถ้าพิจารณาความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะรัฐบาลมิได้เป็นเจ้าของและมิได้ถือหุ้นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเลย ทั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ไม่เคยได้รับทุนในการดำเนินงานจากงบประมาณของรัฐ แต่ได้จากค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่างๆ จากสมาชิกของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และรายได้ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก็ไม่เคยส่งกระทรวงการคลัง แต่โดยที่เป็นการตีความในปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาวินิจฉัยตีความให้แน่นอนเหมาะสมต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ปัญหาที่ว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอยู่ในบังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒^๑ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ และข้อ ๑๔^๒ การยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่กิจการใดทั้งหมดหรือบางส่วนให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งออกตามความในข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ บัญญัติในข้อ ๑^๓ ว่าประกาศนี้มีให้ใช้บังคับแก่ “กิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้อำนาจ” แล้ว การที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องกำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า

^๑ ข้อ ๒ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงาน ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้แรงงานทั่วไป โดยกำหนดเวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการลาป่วยของลูกจ้าง

(๒) การใช้แรงงานหญิง โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามหญิงทำ กำหนดอายุของหญิงซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน และการลาของหญิงมีครรภ์

(๓) การใช้แรงงานเด็ก โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามเด็กทำ กำหนดอายุของเด็กซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน

(๔) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดและวันลาสำหรับลูกจ้าง และให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(๕) การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้าง

(๖) ความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดชนิดของโรคนั้น

(๗) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง

(๘) ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้างค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และข้อบังคับว่าด้วยการทำงาน

^๒ ข้อ ๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะไม่ใช้บังคับทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ส่วนราชการหรือกิจการใดให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

^๓ ข้อ ๑ ประกาศนี้มีให้ใช้บังคับแก่

(๑) ราชการส่วนกลาง

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) กิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้อำนาจ

“การจ้างงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ” จึงย่อหมายถึง “กิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ” คำว่า “มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ” มิได้หมายความว่ากิจการนั้นจะต้องขาดทุนเสมอไป หรืออีกนัยหนึ่งจะมีกำไรไม่ได้เลย เพราะการประกอบกิจการใด ๆ ย่อมต้องมุ่งหวังที่จะให้มีกำไร แต่สำหรับกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจนั้น ย่อหมายถึงกิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อเอากำไรมาแบ่งปันกันเป็นประการสำคัญ แต่ดำเนินกิจการในลักษณะที่ให้มีกำไรพอที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการนั้น เท่านั้น

สำหรับกรณีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกัน” เมื่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน จึงเป็นการจ้างงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ และได้รับยกเว้นไม่ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วจะเห็นว่า มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”^๔ ให้หมายถึงองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ และหมายความถึงบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรมหรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ฯลฯ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามนัยของพระราชบัญญัติ

^๔ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ดังกล่าว และไม่เป็นกิจการของรัฐ เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปรากฏว่า ในการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รัฐมิได้เป็นผู้ลงทุนทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเลย แต่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้อาศัยค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิกมาดำเนินการ และกฎหมายก็ได้บังคับให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต้องส่งรายได้ให้กระทรวงการคลัง ส่วนการบริหารกิจการของตลาดหลักทรัพย์นั้นก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสี่คน กรรมการซึ่งสมาชิกเลือกตั้งสี่คน และผู้จัดการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อลักษณะสำคัญของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแตกต่างกับลักษณะสำคัญของกิจการของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ การท่าเรือ ฯลฯ ฉะนั้น จึงถือไม่ได้ว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีลักษณะเป็นกิจการของรัฐ สำหรับปัญหาที่ว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของหรือไม่ เห็นว่าหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของหมายถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจโดยทุนของรัฐ และมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ฉะนั้น จึงถือไม่ได้อีกเช่นเดียวกันว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

เมื่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐบาลไม่เป็นกิจการของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๐