

บันทึก

เรื่อง สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร ๑๓๐๕/๙๔๘๖ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้หาข้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย สำนักงานฯ ขอหาหรือว่าสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายแห่งนิยามดังกล่าวหรือไม่ หากสำนักงานฯ ยังมิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ขอให้พิจารณาด้วยว่ามาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะสามารถนำมาใช้ในกรณีที่บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้หรือไม่

๒. ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าว สำนักงานฯ ขอหาหรือว่า คณะกรรมการ ก.ล.ต. กรรมการ ก.ล.ต. พนักงานของสำนักงานฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดเป็นพนักงานของสำนักงานฯ จะอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือไม่

ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานฯ ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามบทนิยามในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ขอให้มีการพิจารณาออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานของสำนักงานฯ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์พิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ น่าจะเป็นประโยชน์และให้ความคุ้มครองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวได้

สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อหารือดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ผู้ร่างและออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอส่งข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มาเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหารือดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือและได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แล้วเห็นว่า

๑. คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง หน่วยงาน ๓ ประเภทคือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ ๒ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเภทที่ ๓ ได้แก่ หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ฉะนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งประเภทใดในสามประเภทนี้หรือไม่ เมื่อพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานฯ ไม่เป็นหน่วยงานประเภทที่ ๑ และหน่วยงานประเภทที่ ๓ ส่วนที่สำนักงานฯ จะเป็นหน่วยงานประเภทที่ ๒ หรือไม่นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ เป็นการเฉพาะ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่ารัฐวิสาหกิจย่อมหมายถึงวิสาหกิจของรัฐ คำว่า “วิสาหกิจ” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายคำว่า “วิสาหกิจ” หมายถึง การประกอบกิจการเช่น การผลิต การขนส่ง และการจำหน่าย และเมื่อพิจารณาบทบาทและภารกิจของสำนักงานฯตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ

^๑ มาตรา ๔ ๑ล๑

๑ล๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๒ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนา

ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเห็นว่าสำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่ององศ์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันทำให้สำนักงานฯ มีลักษณะเป็นองค์การที่ควบคุมและกำกับ การดำเนินธุรกิจหลักทรัพย์ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่รัฐกำหนดโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเชิงธุรกิจ เช่น การผลิต การขนส่งหรือการจำหน่ายแต่อย่างใด ฉะนั้น แม้สำนักงานฯ จะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติก็ตาม สำนักงานฯ ก็ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจอันเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติก็ตาม สำนักงานฯ ก็ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่ ๒ ได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ สำนักงานฯ ไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยามใน

ตลอดจนกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่ององศ์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อำนาจดังกล่าวให้รวมถึง

- (๑) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) กำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับคำขออนุญาต คำขอรับใบอนุญาต ใบอนุญาตหรือการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต
- (๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (๔) ออกระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการพนักงาน ระบบพนักงานสัมพันธ์ การบรรจุแต่งตั้งถอดถอน และวินัยพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน การกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น ๆ รวมตลอดถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ
- (๕) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ก.ล.ต. และปฏิบัติงานอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง และเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (๒) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินและลงทุนหาผลประโยชน์
- (๓) กำหนดค่าธรรมเนียมการยื่นแบบแสดงรายการข้อมูล การจดทะเบียนและการยื่นคำขอต่าง ๆ
- (๔) รับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. และสำนักงานกำหนด

ทั้งนี้ เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสำนักงาน

มาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. เมื่อสำนักงานฯ ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๒

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)