

บันทึก

เรื่อง สถานภาพของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๓๑๑/๘๗๐๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ความว่า นายเกษตร น้อยทิพย์ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ได้มีหนังสือ ที่ ปชช ๘๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ขอรับบริการข้อมูลข่าวสารจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ขอสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ ในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งในวันดังกล่าวได้มีการพิจารณาแต่งตั้ง นายวิรัตน์ วิจิตรวาทการ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยนายเกษตรอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กม ๒๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงนายเกษตรความว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าว นายเกษตรได้อุทธรณ์คำสั่งของตลาดหลักทรัพย์ฯ ต่อผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามหนังสือ ที่ ปชช ๘๕/๒๕๕๒ โดยอ้างว่า ข้ออ้างของตลาดหลักทรัพย์ฯดังกล่าวเป็นข้ออ้างที่ไม่มีกฎหมายรับรอง และเห็นว่ากรรมการตลาดหลักทรัพย์เป็นตัวแทนจากภาครัฐ จึงเป็นไปไม่ได้ที่ตลาดหลักทรัพย์จะดำเนินงานโดยไม่มีจุดโยงกับรัฐบาล

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นที่ยุติในประเด็นดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังมิได้เสนอเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ อาจจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อาจพิจารณาได้จากกฎหมายที่จัดตั้ง หน่วยงานของรัฐแห่ง นั้น ๆ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๗^๒ มาตรา ๕๑^๓ และมาตรา ๗๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามลำดับ สำหรับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และสำนักงานศาลต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา พินาศคดี เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๕^๖ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานศาลปกครอง ตาม มาตรา ๗๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การ ควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๓ มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

^๔ มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

^๕ มาตรา ๖ ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) และ (๓) มีฐานะเทียบเท่ากรมและเป็นนิติบุคคล

^๖ มาตรา ๕ ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระเป็นนิติบุคคล

^๗ มาตรา ๗๖ ให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๒. หน่วยงานของรัฐที่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติใน มาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งอาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เช่น องค์การสื่อสารมวลชน แห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

๓. หน่วยงานของรัฐที่เป็น “องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ” อาจพิจารณาได้ จากการเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ หนึ่งวิชาชีพใดเป็นการเฉพาะ เช่น สภานายความมีอำนาจในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาต และควบคุมการประกอบอาชีพทนายความตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๗^{๖๐} แห่ง พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้น

^๔ มาตรา ๓ ให้มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^๕ มาตรา ๔ ๑.๑๑ ๑.๑๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

^{๖๐} มาตรา ๗ สภานายความมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ
- (๒) ควบคุมมรรยาทของทนายความ
- (๓) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภานายความ
- (๔) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภานายความ
- (๕) ส่งเสริม ช่วยเหลือ และนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

กฎหมาย

มาตรา ๘ สภานายความมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

๔. หน่วยงานของรัฐที่เป็น “หน่วยงานอิสระของรัฐ” อาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินการจากงบประมาณแผ่นดินและไม่อยู่ในการกำกับและควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๕^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๓๙^{๙๒} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๕. หน่วยงานของรัฐที่เป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” อาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ แต่ไม่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ ข้างต้น ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้จะอยู่ในบังคับของกฎหมายให้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ต่อเมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวนี้กำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐเสียก่อน

กรณีที่หาถือว่าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกัน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๕๓^{๙๓} ประกอบกับมาตรา

(๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาพทนายความ และตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

^{๙๑} มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธาน กรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๒} มาตรา ๓๙ ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๓} มาตรา ๑๕๓ ให้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเรียกว่า “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์โดยไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันดังนี้

(๑) จัดให้มีการให้บริการเป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนรวมตลอดถึงการจัดระบบและวิธีการซื้อขายหลักทรัพย์ในศูนย์ดังกล่าว

(๒) ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ อันได้แก่ ธุรกิจให้บริการเกี่ยวกับหลักทรัพย์จดทะเบียนโดยเป็นสำนักหักบัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ นายทะเบียนหลักทรัพย์ ธุรกิจให้บริการด้านข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์ หรือธุรกิจทำนองเดียวกัน

(๓) ประกอบธุรกิจอื่นใดนอกจาก (๑) และ (๒) โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์ตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๑๕๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๖๒^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” แต่โดยที่ทุนหรือเงินอุดหนุนในการดำเนินการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิใช่เป็นเงินที่มาจากจากงบประมาณของรัฐ หากแต่เป็นเงินที่ได้รับโอนจากเงินกองทุนทดแทนความเสียหายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ตามมาตรา ๓๓๑^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมิได้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงมิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือหน่วยงานอิสระของรัฐ แต่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในประเภท “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในขณะนี้ยังมิได้มีการตราพระราชกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจึงยังไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๔๓

^{๑๔} มาตรา ๑๕๕ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์หรือกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน นอกจากตลาดหลักทรัพย์ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

^{๑๕} มาตรา ๒๖๒ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี

^{๑๖} มาตรา ๓๓๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทุน สินทรัพย์ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบ และงบประมาณของตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนบรรดาเงินของกองทุนทดแทนความเสียหายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ไปเป็นของตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้.