

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๕๐๕/๔๑๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ พนักงานของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำขอจดทะเบียน จัดตั้งสหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเห็นว่า ธนาคารกรุงไทยฯ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๑) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดก็ไม่ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าลักษณะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒) และ (๓) แห่งบทนิยาม คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะหน่วยงานที่บริหารและบังคับใช้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นว่า ธนาคารกรุงไทยฯ ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ หรือไม่ และหากธนาคารกรุงไทยฯ ไม่เข้าลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ จะถือว่าสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ของธนาคารกรุงไทยฯ สิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด ทั้งนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้พิจารณา ในประเด็นข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ธนาคารกรุงไทยฯ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ กล่าวคือ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความ รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคลในธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๒/๖๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงิน สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน โดยมีได้มีลักษณะเป็นการประกอบ วิสาหกิจหรือกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นองค์การ ของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมาย ที่จัดตั้งกิจการนั้น และไม่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ ตามบันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในเรื่องเสรีที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็น รัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ แต่มีฐานะ เป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น แม้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะถือหุ้น ร้อยละ ๕๕.๐๗ ของหุ้นทั้งหมดของธนาคารกรุงไทยฯ ก็ไม่มีผลให้ธนาคารกรุงไทยฯ มีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ดังนั้น ธนาคาร กรุงไทยฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

แนวทางที่สอง ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ กล่าวคือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้น ตามมาตรา ๒๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยและมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ จึงยังคงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ และเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นร้อยละ ๕๕.๐๗ ของหุ้นทั้งหมดของธนาคารกรุงไทยฯ จึงมีผลให้ธนาคารกรุงไทยฯ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ แม้อต่อมาพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมีการแก้ไขบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้เปลี่ยนไปจากเดิมก็ตาม แต่ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดว่าในกรณีที่กฎหมายใดที่มีผลใช้บังคับ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ให้ถือว่าบทนิยาม หรือการอ้างอิงดังกล่าวในกฎหมายนั้นยังคงมีความหมายหรือเป็นการอ้างอิงตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้มีการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม บทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หรือการอ้างอิงรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จ ดังนั้น ธนาคารกรุงไทยฯ จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหา ข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ยังไม่เคยมีการตีความหรือวินิจฉัยมาก่อน ประกอบกับ ยังไม่เคยมีคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้และการวินิจฉัยในประเด็นนี้จะเป็นบรรทัดฐานในการตีความ กฎหมายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจนในการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เพื่อประโยชน์ในการบริหารกฎหมายของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือ ข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานธนาคารกรุงไทยฯ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ในวันที่พนักงานธนาคารกรุงไทยฯ ยื่นคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง หน่วยงานสองประเภท ได้แก่

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ตามข้อหาข้อนี้ เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๑) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ สำหรับการพิจารณาว่าธนาคารกรุงไทยฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ หรือไม่ ต้องพิจารณาจากสถานะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓^๓ แล้วว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ไม่เป็นกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น

“มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๓/๓๘๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๓)

และไม่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ประกอบกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสภาพเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้สองประเภท โดยให้ความหมายเช่นเดียวกับ (๑) และ (๒) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ กรณีจึงต้องวินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด จึงไม่ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าลักษณะเป็นบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๔

“มาตรา ๕ ให้มีธนาคารกลางเรียกว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ธปท.”

ให้ ธปท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น