

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ตามแผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคม แยกกิจการเป็นสองบริษัท กล่าวคือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามลำดับ โดยทั้งสองบริษัทยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเช่นเดิม ทั้งนี้ ภายได้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26¹

¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 “ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตาม

จากการที่แปลงสภาพ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้อย่างบังคับ เพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแจ้งว่า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เป็นต้น รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ใช้บังคับกับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นการเฉพาะ และจากหลักการแนวทางการแปลงสภาพมีการกำหนดให้อิโณผู้ปฏิบัติงานของ กสท. ไปสังกัดในบริษัทที่จัดตั้งใหม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม

สำหรับความรับผิดชอบละเมิดของพนักงานต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นพนักงานของ กสท. ภายหลังการแปลงสภาพเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงต้องรับผิดชอบละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอาจถือได้ว่าสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในการได้รับความ

สัญญาต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่ถูกกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

คุ้มครองในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานลดน้อยลงได้ เนื่องจากก่อนการแปลงสภาพ กสท. ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ภายหลังการแปลงสภาพกลับต้องไปใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดเมื่อละเมิดเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายก็ตาม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นการแปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติรองรับสิทธิประโยชน์แก่พนักงานของบริษัทในขณะที่เป็นพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยว่าต้องได้รับไม่น้อยกว่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้นการจะกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงานในบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะสามารถทำได้เพียงใด และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยศึกษาแนวคิดรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และความหมายในทางนิติศาสตร์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลักษณะสภาพบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่องการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย (แยกกิจการเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด) จะสามารถใช้หลักเกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงบังคับได้หรือไม่เพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะครอบคลุม ดำเนินการเพียงใด

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศและของประเทศไทย

2.3 เพื่อวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้หลักเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดสำหรับ พนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ศึกษาความรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานในรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการแปรสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง อย่างไรก็ดี ในระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดให้สิทธิประโยชน์ของพนักงานบริษัทที่แปรสภาพไปต้องน้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ดังนั้นจึงควรนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ด้วย โดยกำหนดให้พนักงานต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนกว่าจะได้รับการแปรรูปโดยการกระจายหุ้นไปสู่เอกชนโดยสมบูรณ์

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 แนวคิดขอบเขตเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และสถานะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรณีของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังมีการใช้อำนาจรัฐหรือไม่

4.2 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศและของประเทศไทยมีหลักการสำคัญอย่างไร

4.3 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะสามารถนำหลักเกณฑ์กฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่อย่างไร

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาแนวคิด และความหมายของการเปลี่ยนสถานะหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม (จำกัด) มหาชน

6. ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิจัยทางกฎหมายด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร บทความ และเอกสารต่างๆ เพื่อศึกษาเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และนำมาวิเคราะห์ เพื่อก่อให้เกิดแนวทางเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบละเมิดสำหรับพนักงาน

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตาม พระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

7.2 ทำให้มีการทบทวนข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาความรับผิดชอบละเมิด

7.3 เพื่อนำหลักเกณฑ์ที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการกำหนดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ต่อไป