

บทที่ 5

สรุปการวิจัยอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

แนวคิดที่ว่า การดำเนินงานของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเป็นเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ เป็นแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ซึ่งแยกจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำการเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

แม้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่จัดตั้งในลักษณะกฎหมายเอกชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่การจัดตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยผลของกฎหมายตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐยังคงถือหุ้นทั้งหมดในบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งการดำเนินกิจการของบริษัทมีลักษณะของการสืบทอดกิจกรรมบริการสาธารณะจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามสภาพในความเป็นจริงยังมีลักษณะการบริหารงานเชิงของภาครัฐ และมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบริษัทอยู่มาก ดังนั้นการนำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 253 มาใช้บังคับจึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งกว่า การใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดละเมิดในทางแพ่งที่มุ่งหาพนักงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเงินเดือนที่พนักงานได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้เพราะเงินเดือนเป็นไปตามความสามารถแต่ธุรกิจของบริษัทซึ่งยังมีรัฐดูแลอยู่มีขนาดใหญ่และอาจเกิดความเสียหายจำนวนสูงมากก็ได้ โดยทั้งนี้แม้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากภายหลังการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีผลทำให้ไม่เข้าเกณฑ์นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและบริษัทไม่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเนื่องจากมี “กสทช.” เป็นผู้ให้อนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น แต่บริษัท กสท

โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ก็สามารถนำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้พนักงานรับผิดชอบกรณีกระทำการด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ โดยหากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ซึ่งไม่เป็นการขัดกับข้อหาหรือของกฤษฎีกาว่า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ โดยอาจถือได้ว่าการนำหลักเกณฑ์ให้พนักงานรับผิดชอบจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหักส่วนแห่งความรับผิดชอบออกมิใช่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างที่มีมาก่อนการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยอนุโลม และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่องการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งยังคุ้มครองสิทธิประโยชน์การทำงานของพนักงานในบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ให้ได้รับไม่น้อยกว่าเดิม

2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายตามที่ได้สรุปข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาใช้กับพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดังนี้

2.1 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ควรได้ปรับปรุงข้อบังคับของบริษัทฯ (ข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทยฉบับที่ 1) โดยนำหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบในการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งความรับผิดชอบสัดส่วนมาใช้บังคับกับพนักงาน ตามหลักการพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการสื่อสารแห่งประเทศไทย ควรได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันให้มีการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองพนักงานให้ได้รับสิทธิอันพึงควรได้โดยเร็วต่อไป

2.2 การคุ้มครองพนักงานโดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 กับพนักงานของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ควรเป็นแบบเดียวกันทั้งพนักงานก่อนมีการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย และพนักงานใหม่ที่เข้ามาเมื่อเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ทั้งทั้งองค์กร เพื่อให้การบริหารองค์กรเป็นไป

โดยใช้มาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมองว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นและมีลักษณะการดำเนินงานเป็นการบริการสาธารณะ ฐานะของพนักงานจึงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและควรได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นด้วยความเสมอภาคกันภายใต้หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การที่ผู้บริหารบริษัทฯ เลือกลดเงินเดือนหรือหักภาษีเงินได้ในประเด็นดังกล่าวอีก จึงอาจทำให้เกิดโต้แย้งภายในองค์กรเอง ที่จะนำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้ บริษัทจึงควรตระหนักในการพิจารณา ทบทวนส่งเรื่องหรือไปยังหน่วยงานภายนอก

2.4 ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะสามารถใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ก็ตาม แต่เมื่อใดก็ตามที่ได้มีการนำบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตามแผนนโยบายการแปลงสภาพ การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยนัยความหมายทางกฎหมายเรื่องการแปรรูปจะทำให้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หลุดพ้นจากสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอย่างแท้จริง ดังนั้นหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของพนักงานโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจต้องมีการทบทวนว่ายังเหมาะสมที่จะต้องใช้ต่อไปหรือไม่

2.5 การที่รัฐมีการใช้กฎหมาย ระเบียบ ที่มีความลักลั่นกันสำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่มาจากการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำให้สถานะขององค์กรและสถานะของผู้ปฏิบัติงาน ขาดความชัดเจนซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน ดังนั้นรัฐต้องมีความเตรียมพร้อมทั้งรูปแบบ และวิธีดำเนินการ ดังเช่นที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทสท จำกัด (มหาชน) ประสบปัญหาทางธุรกิจในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเนื่องจากมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จึงอยู่ในฐานะผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จึงทำให้ทั้งสองบริษัทไม่สามารถเข้าประมูลงานให้รัฐพร้อมกันได้ ทั้งที่ในข้อเท็จจริงรัฐได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองที่นำมาแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นนิติบุคคลแยกจากกันและต่างก็มีรูปแบบการบริหารงานเป็นของตนเอง