

บทที่ 3

การได้มา อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด
ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

3.1 กระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้มีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างไปจากกรรมการรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากหากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะแล้ว ในกฎหมายจัดตั้งนั้นจะกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องที่มาของกรรมการ จำนวน คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและกำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการ แต่การพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม (ซึ่งในที่นี่ ได้แก่ กรณีของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในบทนี้จะได้แยกศึกษาเรื่องของการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจนี้ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีของคณะกรรมการอำนวยการ และกรณีของกรรมการผู้จัดการใหญ่ ซึ่งถือว่าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วยในอีกฐานะหนึ่ง เนื่องจากมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันในบางประการ ดังนี้

3.1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ

การดำเนินการในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะหรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด ย่อมต้องมีคณะกรรมการอำนวยการชุดหนึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังคอยดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหารจัดการให้เป็นไปตามทิศทางที่กำหนดอย่างถูกต้องและเหมาะสม การได้มาซึ่งคณะกรรมการอำนวยการมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1.1 องค์การผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการอำนวยการเพื่อบริหารงานของบริษัทย่อมเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดและข้อบังคับบริษัทกำหนดไว้ คือ ให้ผู้ถือหุ้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัท และโดยที่บริษัททั้งสองแห่งนี้เป็นบริษัทที่เกิดจากการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท โดยยังมีได้มีการเสนอขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการของบริษัท ในขณะเดียวกัน บริษัททั้งสองแห่งนี้ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนี้เป็นอย่างไร

แม้ว่าในปัจจุบันตามโครงสร้างของบริษัทจะกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อผู้ถือหุ้น (กระทรวงการคลัง) เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัท แต่พบว่าโดยทางข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อมีกรณีที่ต้องแต่งตั้งกรรมการบริษัทไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งรายบุคคลหรือทั้งคณะ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่แท้จริงก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อให้ความเห็นชอบในฐานะผู้ถือหุ้นต่อไป เช่น เมื่อปี 2550 นายสิทธิชัย โภไคยอุดม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในขณะนั้น ได้เปิดเผยถึงกรณีที่คณะกรรมการบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ลาออกภายหลังศาลปกครองมีคำสั่งให้คุ้มครองฉุกเฉินแก่บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (Dtac) โดยให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เชื่อมต่อเครือข่ายให้บริษัทดังกล่าว โดยกล่าวว่า กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะเร่งจัดตั้งคณะกรรมการบริษัทชุดใหม่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อสานต่องานต่าง ๆ ให้เดินหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยมีรายชื่อคณะกรรมการบริษัทชุดใหม่อยู่แล้ว แต่ต้องหารือกับกระทรวงการคลังและคณะมนตรีความมั่นคง

แห่งชาติ (คมช.) ก่อน¹ ทั้งนี้ จะสังเกตได้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเมื่อใดแล้ว กรรมการบริษัทชุดเดิมจะลาออกโดยมลายาททางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคนใหม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมให้เข้ามาเป็นกรรมการแทน โดยประเด็นเรื่องผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่ประกอบกิจการในด้านใด เช่น ด้านโทรคมนาคม ด้านพลังงาน หรือด้านการขนส่งต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้กรรมการรัฐวิสาหกิจถูกตั้งข้อสงสัยอยู่เสมอว่าตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองที่มาแสวงหาผลประโยชน์ไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระจริง ๆ ตลอดจนกระบวนการสรรหากรรมการนั้นมีความโปร่งใสจริงหรือไม่ เพียงใด²

3.1.1.2 ขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้ง

ในข้อบังคับของบริษัททั้งสองแห่งได้กำหนดว่าในการประชุมสามัญประจำปีทุกครั้งให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสาม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตำแหน่งกรรมการบริษัททั้งสองแห่งนี้เชื่อมโยงอยู่กับรัฐบาลและรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรี ก็ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่เข้ามาแทนเช่นกัน ซึ่งในแต่ละปีพบว่าการเปลี่ยนกรรมการบริษัททั้งสองแห่งนี้อยู่บ่อยครั้ง โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ ในปี 2549 เป็นต้นมา บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทที่ชัดเจนถึง 3 ครั้ง กล่าวคือ ตั้งแต่ชุดที่นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์ เป็นประธานกรรมการ จนกระทั่งหลังการทำรัฐประหาร คณะกรรมการชุดเดิมได้ลาออกจากตำแหน่ง และมีการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่โดยมี พล.อ. มนต์รี สุภาพร เป็นประธานกรรมการ ซึ่งทำงานเพียงช่วงสั้น ๆ ก่อนจะลาออกไป โดยมี คณะกรรมการชุดของ พล.อ. สุพรั่ง กัลยาณมิตร ที่เข้ารับหน้าที่ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2550 ส่วนระดับกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นผู้ที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานของบริษัท หลังจากมีการปลดนายธีรวิทย์ จารุวัฒน์ เมื่อกลางปี 2549 ก็แต่งตั้งนายจรัส ตันตรีสุคนธ์ เข้ารักษาการประมาณ

¹ มติชน (22 มกราคม 2550): น. 17.

² ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “รัฐวิสาหกิจไทยกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามกติกาสากล,” <www.set.or.th/thregulationscglfilesdoc_seminar2006Article_SOE.pdf>, 15 February 2008.

4 เดือน และเปลี่ยนมาเป็น พล.อ.ท. สมชาย เขียวรอนันท์ ในระยะเวลาก่อนมีรัฐประหาร จากนั้นจึงเป็นหน้าที่รักษาการของนางทิพวรรณ วุฑฒิสาร ก่อนที่คณะกรรมการชุดของ พล.อ. มนต์รีฯ จะเลือกนายสมควร บุรมินเหนท์ เข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือน มกราคม 2550 แต่ต่อมาได้มีการเพิกถอนอำนาจของนายสมควรฯ และแต่งตั้งนายวุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น พล.อ. นที ศุกลรัตน์ ทำหน้าที่รักษาการแทน ก่อนศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองให้นายสมควรฯ กลับมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยผลเสียที่เห็นได้ชัดเจนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริษัทอยู่บ่อยครั้งนี้ ก็คือ การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้ เพราะกว่าที่กรรมการจากภายนอกจะปรับความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานของบริษัทและวางนโยบายใหม่ก็ต้องใช้ระยะเวลาหนึ่ง อีกทั้งการที่เปลี่ยนคณะกรรมการบ่อย ทำให้นโยบายของบริษัทเปลี่ยนแปลงไปมา ส่วนในระดับบริหารเมื่อเปลี่ยนกรรมการผู้จัดการใหญ่ย่อมมีผลให้งานต้องชะงักงัน เพราะไม่มีผู้ลงนามอนุมัติโครงการใหม่ ๆ³

สำหรับขั้นตอนในการแต่งตั้งกรรมการบริษัทนั้น ในข้อบังคับของบริษัทได้กำหนดว่าให้จัดให้มีการประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการ แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจให้ถือความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติเมื่อมีเหตุให้ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กระทรวงการคลังและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะมาตกลงร่วมกันหรือมีการส่งรายชื่อบุคคลที่ประสงค์ให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริษัทมาโดยความเห็นชอบร่วมกันทั้งสองฝ่ายให้แก่คณะกรรมการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาจะเสนอรายชื่อดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท เพื่อให้ทำการแต่งตั้งตามกฎหมายและตามข้อบังคับของบริษัทต่อไป โดยต้องดำเนินการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการ และออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง มติการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปีของบริษัท ซึ่งแสดงรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริษัท โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ

3.1.1.3 การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

การพิจารณาในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสองแห่งนี้ ต้องพิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดประกอบกับข้อบังคับของบริษัท โดยเมื่อพิจารณาในข้อบังคับ

³ กรุงเทพธุรกิจ (14 สิงหาคม 2550): น. 8.

ของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) แล้ว พบว่าส่วนใหญ่จะกำหนดลักษณะต้องห้ามเกือบทั้งหมด เช่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ และไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงการละเลยการทำหน้าที่ตามสมควรในการตรวจสอบดูแลให้บริษัทฝ่าฝืน หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัท ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น เป็นต้น และกำหนดคุณสมบัติของกรรมการเพียงว่ากรรมการต้องเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ส่วนข้อบังคับของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการไว้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการในบริษัทเหล่านี้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้หลายประการด้วยกัน โดยนอกจากลักษณะต้องห้ามโดยทั่วไปแล้ว ยังกำหนดลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการห้ามมิให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการห้ามมิให้เป็นบุคคลที่มีลักษณะอันแสดงว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทควรมีกรรมการที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ด้านใดบ้าง ซึ่งทำให้มีการอาศัยประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าวนี้แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอยู่เสมอ

การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญอย่างมาก แม้ว่าจะมีผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจย่อมต้องมีผู้ที่มีความรู้ในด้านที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้นรวมอยู่ด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพ โดยรัฐวิสาหกิจต้องการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในธุรกิจขององค์การเป็นกรรมการมากกว่าข้าราชการ แต่บุคคลเหล่านี้

ต้องเป็นผู้ที่ใจซื่อมือสะอาดเป็นอันดับแรก⁴ จากการสำรวจของ National Industrial Conference Board ในปี 1965 ได้สรุปคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้⁵

1) ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ และความสามารถในทางธุรกิจ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการ โดยบางองค์กรต้องการกรรมการที่มีความรู้ ความสามารถ และพิจารณาปัญหาได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในธุรกิจที่เป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นรวมทั้งธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่บางองค์กรต้องการกรรมการที่มีความรู้ และประสบการณ์เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น

2) มีความสามารถที่จะให้ความร่วมมือ และเสริมให้เกิดความสมดุลภายในองค์กร เนื่องจากองค์กรมีความต้องการที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งขององค์กรและลดความอ่อนแอ จึงต้องมีการแต่งตั้งกรรมการจากบุคคลภายนอกเข้ามาเสริมหรือชดเชยส่วนที่อ่อนแอ โดยกรรมการจะต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ภาพรวมของคณะกรรมการที่ออกมาครอบคลุมด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเงิน วิศวกรรม การผลิต กฎหมาย เป็นต้น

3) เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน

4) เป็นตัวแทนของชุมชนหรือสถาบัน

5) อายุและวุฒิภาวะของกรรมการเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรต้องการผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ แต่ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่มาก เพื่อให้สามารถอยู่ในตำแหน่งกรรมการได้นาน

6) มีความสนใจในองค์กร และกิจการที่ดำเนินการ

7) มีความพร้อมที่จะเสียสละเวลาให้แก่องค์กร

นอกจากนี้ เพื่อควบคุมให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้ออกมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้หลายฉบับด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่

⁴ พิพัฒน์ ไทยอารี, รัฐวิสาหกิจ: โครงสร้าง การบริหารและนโยบาย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) น. 34-35.

⁵ มนตรี วิศลดิลกพันธ์, วีรวัฒน์ เทพยายน และ วิโรจน์ ตั้งธนาพลกุล, “คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจไทย,” (โครงการวิจัยสำหรับนักศึกษาปริญญาโทสำหรับผู้บริหาร คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น. 24-25.

(1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2535 และวันที่ 1 กันยายน 2535 โดยกำหนดหลักการและแนวทางในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1) ควรเลือกสรรบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่สอดคล้องต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือเป็นบุคคลที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นได้กำหนดหรือระบุสาขาต่าง ๆ ไว้

2) ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ทั้งในด้านการเงิน กฎหมายและการบริหารที่จะสามารถปรับปรุงและพัฒนาวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและบริการประชาชนได้เป็นอย่างดี

3) การแต่งตั้งบุคคลทางภาคเอกชนให้เป็นกรรมการ ไม่สมควรแต่งตั้งบุคคลที่ประกอบอาชีพหรือทำงานในหน่วยงานที่มีความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะบุคคลที่ทำงานในธนาคารที่มีกิจการกว้างขวาง

4) หากกรรมการคนใดมีความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการ ก็ให้แสดงความประสงค์ในการขอพ้นจากตำแหน่งด้วย

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ และบทกำกับข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ ดังนี้

1) ให้แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด รวมทั้งต้องเป็นผู้มีคุณธรรม มีความรู้ ความสามารถในการบริหาร การเงิน หรือธุรกิจเฉพาะซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และในกรณีที่จะให้กรรมการออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ต้องมีเหตุผลอันสมควร

2) กรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและนโยบายของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนการดำเนินงาน กำหนดโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสม การจัดทำรายงานต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้

3) กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการต้องอยู่ในข่ายการควบคุมและลงโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เท่านั้น ยังไม่มีการประเมินผลที่ชัดเจนว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และไม่มีบทลงโทษโดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นควบคุมกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาจากส่วนราชการมากกว่า เพราะอาจได้รับผลกระทบจากการฝ่าฝืนมากกว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาจากภาคอื่น เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชนรวมทั้งกรณีที่นักการเมืองเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเองด้วย

3.1.2 การแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่

ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดว่า “ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น ในกรณีของบริษัท ที่โอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้เรียกหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารว่า “กรรมการผู้จัดการใหญ่” ซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทสูงทั้งภายในและภายนอกบริษัท เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในนามของบริษัท และยังทำหน้าที่ในการบริหารจัดการบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

3.1.2.1 องค์การผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

กรรมการผู้จัดการใหญ่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในฝ่ายบริหาร โดยเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานทั้งหมดของฝ่ายบริหารเพื่อให้กิจการของบริษัทสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนงานการดำเนินการต่าง ๆ ของบริษัท ไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยตรง เพราะจะทำให้ขาดความคล่องตัว อีกทั้งผู้ที่เป็นกรรมการอำนวยการอาจไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการดำเนินงานในเชิงธุรกิจในลักษณะเดียวกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ ซึ่งผ่านการสรรหามาโดยเฉพาะ ทำให้คณะกรรมการมีความจำเป็นต้องตั้งบุคคลคนหนึ่งขึ้นเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่เพื่อเป็นตัวแทนของคณะกรรมการในการบริหารงานทั้งหลายของบริษัท

โดยมีหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ ให้คณะกรรมการทราบ อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัท และผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่ เพราะโดยปกติแล้วผู้ที่เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ ในบริษัททั้งสองแห่งนี้จะมิใช่สถานะเป็นกรรมการบริษัทด้วยในขณะเดียวกัน ทำให้คนส่วนใหญ่ เข้าใจว่ากรรมการผู้จัดการใหญ่นี้เป็นกรรมการบริษัทโดยตำแหน่ง แต่เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับ บริษัทและทางปฏิบัติของบริษัทแล้ว พบว่าผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่ คือ คณะกรรมการบริษัท แต่กรรมการผู้จัดการใหญ่นี้ยังมิได้มีสถานะเป็นกรรมการบริษัทโดยทันทีที่ เข้ารับตำแหน่ง แต่จะมีสถานะดังกล่าวต่อเมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งบุคคล ดังกล่าวเป็นกรรมการบริษัทอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งโดยทางข้อเท็จจริงแล้วผู้ถือหุ้นจะแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการใหญ่นี้ให้เข้ามาร่วมเป็นกรรมการบริษัทด้วยเสมอ โดยเป็นการแต่งตั้งภายหลังจากที่ คณะกรรมการบริษัทได้แต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่แล้ว

3.1.2.2 ขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้ง

ในข้อบังคับของบริษัทได้กำหนดให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นกรรมการ ผู้จัดการใหญ่ เพื่อให้ทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยมีได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเลือกกรรมการผู้จัดการใหญ่ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณา หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

การได้มาซึ่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น มีขั้นตอนและกระบวนการที่แตกต่างจากการแต่งตั้งกรรมการโดยทั่วไป กล่าวคือ ต้องผ่าน กระบวนการสรรหาและการทำสัญญาจ้าง โดยให้คณะกรรมการของบริษัทตั้งคณะกรรมการ สรรหาขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่ จะเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ (โดยมีการประกาศให้ผู้สนใจมาสมัครได้ผ่านทางสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ ป้าย และเว็บไซต์ต่าง ๆ) โดยเมื่อได้ผู้ที่มีความเหมาะสมแล้ว คณะกรรมการสรรหา จะเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริษัท (ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเลือกกรรมการผู้จัดการใหญ่ ตามข้อบังคับบริษัท) เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ต่อไป ทั้งนี้ โดยให้ประธาน กรรมการบริษัท หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริษัทในกรณีที่ไม่มีประธาน กรรมการบริษัท เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง สัญญาจ้างที่ได้ทำขึ้นนี้จะต้องมีรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่กำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การพ้นจากตำแหน่ง เงื่อนไขการเลิกสัญญาจ้าง การประเมินผลการทำงานและค่าจ้างหรือ

ผลประโยชน์อื่นของกรรมการผู้จัดการใหญ่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการจะเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาและเป็นผู้เลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ตามข้อบังคับของบริษัท แต่ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นการแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนการแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นกรรมการบริษัทในอีกฐานะหนึ่งนั้น ยังต้องส่งเรื่องให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นซึ่งในกรณีนี้คือกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง

โดยเหตุที่การแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีลักษณะเฉพาะคือ มีการทำสัญญาจ้างระหว่างกรรมการผู้จัดการใหญ่กับบริษัท ทำให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกรรมการผู้จัดการใหญ่นอกจากจะเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาอีกด้วย ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการบริษัทจะเป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและเปลี่ยนผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารจัดการต่าง ๆ รวมทั้งการถอดถอนกรรมการผู้จัดการใหญ่ออกจากตำแหน่งจะต้องไม่ขัดแย้งกับข้อสัญญาที่ได้กระทำขึ้นด้วย

3.1.2.3 การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเพื่อทำหน้าที่อำนาจการ สั่งการ และช่วยเหลือให้พนักงาน/ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นมืออาชีพ และมีความเหมาะสมในการเป็นผู้นำขององค์กร สามารถประสานความร่วมมือภายใน และบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีความเจริญเติบโตอย่างมั่นคง และเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนช่วยสนับสนุนในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน⁶

แม้ว่าในข้อบังคับของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะมีได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการผู้จัดการใหญ่ไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาแล้วว่า กรรมการผู้จัดการใหญ่มีสถานะเป็นกรรมการบริษัทด้วย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการของบริษัท ดังนั้น จึงต้องนำเอาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการบริษัทตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับบริษัทมาใช้ในกรณีของกรรมการผู้จัดการใหญ่ด้วย และในส่วนของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง, “คู่มือการกำกับ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านกฎหมายและระเบียบรัฐวิสาหกิจ,” 2551, น. 21. (อัดสำเนา)

ก็เช่นกัน ซึ่งแม้ว่าในกฎหมายฉบับนี้จะได้แยกคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้เป็นเรื่องหนึ่งและกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไว้เป็นอีกเรื่องหนึ่งแยกจากกัน แต่เมื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดทั้งสองแห่งนี้ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีสถานะเป็นทั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในขณะเดียวกัน บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จึงต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ทั้งสองตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไว้อยู่แล้ว แต่บริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็สามารถกำหนดคุณสมบัติเฉพาะขึ้น เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถตรงกับลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ เช่น ในกรณีของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ (ข้อมูล ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2549) ได้กำหนดว่าผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับสมัครนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจและข้อบังคับของบริษัทแล้ว ยังต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์หรือเป็นผู้บริหารระดับสูงอย่างน้อย 1 ปี ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เคยเป็นผู้บริหารองค์กรเอกชนที่มีรายได้ไม่น้อยกว่า 5,000 ล้านบาทต่อปี ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุด (2) เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บริหารสูงสุด (3) เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารส่วนราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า นอกจากนี้ ยังต้องมีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี มีความสามารถในการบริหารจัดการและมีทักษะในการติดต่อสื่อสารได้เป็นอย่างดีทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ สามารถนำนโยบายของกรรมการบริษัทและรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ มีวิสัยทัศน์และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เป็นต้น โดยเหตุที่ต้องกำหนดคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะนี้ เนื่องจากบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้เป็นกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งแต่เดิมเป็นกิจการที่มีการผูกขาดมาก่อน และยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน ผู้ที่จะเข้ามาบริหารงานจึงต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถสูง เข้าใจระบบธุรกิจและการบริหารงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เพื่อให้กิจการของบริษัทมีความก้าวหน้าและมั่นคงต่อไป

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมนี้ ได้เคยมีการส่งเรื่องหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงว่า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้ออก

ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัท โดยได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัครไว้ในข้อหนึ่งว่า “ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสีย ในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของบริษัท ...” ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ต่อมาได้มีมติคณะกรรมการบริษัท เห็นชอบให้จ้าง นายวิฑิต สัจจพงษ์ เป็นผู้บริหารตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า ก่อนวันที่นายวิฑิตฯ ได้ยื่นใบสมัคร (อยู่ในช่วงเวลาไม่เกินสามปี) บริษัทเซฟเอ็กเซล จำกัด ซึ่งนาย วิฑิตฯ เคยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการมาก่อน ได้เข้าเป็นคู่สัญญาดำเนินการทดสอบบริการ Voice Over Internet Protocol (VOIP) ขาเข้าประเทศไทยกับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัทฯ จึงขอหาว่านายวิฑิตฯ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 8 ตี (12) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อบริษัทเซฟเอ็กเซลฯ ได้เข้า เป็นคู่สัญญาดำเนินการทดสอบบริการ Voice Over Internet Protocol (VOIP) ขาเข้าประเทศไทย กับบริษัทฯ จึงถือว่ามีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมของบริษัทฯ ซึ่งเป็นกิจการ หลักของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ และเป็นการมีประโยชน์ได้เสียในทางตรงด้วยเนื่องจากบริษัท เซฟเอ็กเซลฯ เป็นคู่สัญญาและมีรายได้หลักจากสัญญาดังกล่าว แม้นายวิฑิตฯ จะได้ลาออก จากบริษัทดังกล่าวแล้วแต่ยังไม่ถึงสามปี นายวิฑิตฯ จึงเป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจ ในการจัดการในบริษัทเซฟเอ็กเซลฯ ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ บริษัทฯ ภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม แม้นายวิฑิตฯ จะขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้จัดการใหญ่ของบริษัท แต่เมื่อคณะกรรมการบริษัทฯ ได้มีมติเห็นชอบให้นายวิฑิตฯ เป็นผู้ได้รับ การคัดเลือก โดยบริษัทฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายวิฑิตฯ เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ และ กระทำการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นได้อนุมัติการแต่งตั้งนายวิฑิตฯ เป็นกรรมการบริษัทด้วยแล้ว ย่อมทำให้การกระทำใด ๆ ของนายวิฑิตฯ ในฐานะของกรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทฯ จึงมีผลผูกพันบริษัทฯ ต่อบุคคลภายนอก เนื่องจากการกระทำในนามของบริษัทย่อมมีผลสมบูรณ์และ

ผูกพันบริษัทแม้จะปรากฏภายหลังว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือคุณสมบัติของนาย
วิจิตรฯ ก็ตาม ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535⁷

3.2 สถานะของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

3.2.1 สถานะของกรรมการอำนวยการ

คณะกรรมการอำนวยการเป็นองค์กรหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญอย่างมาก แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป เพราะนอกจากจะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในทางหนึ่งแล้ว ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรพร้อมกันไปด้วย แม้ว่าการกรรมการอำนวยการในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้ จะมิได้มีสิทธิหรืออำนาจใด ๆ เหนือเอกชนโดยทั่วไป โดยดำเนินการภายใต้หลักความเท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนรายอื่น แต่เนื่องจากกิจการที่ดำเนินอยู่นี้เป็นกิจการของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นหรือลงทุนในกิจการนั้น ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการอำนวยการนี้จึงเป็นตัวแทนของรัฐ ที่รัฐมอบหมายให้เข้ามาบริหารจัดการงานต่าง ๆ ในบริษัทนั้นแทนรัฐนั่นเอง ทำให้ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการดังกล่าวต้องยอมรับการกลั่นกรองและการตรวจสอบจากรัฐด้วยเช่นกัน โดยบุคคลเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ (ประเภทที่เป็นบริษัทจำกัดที่รัฐถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง) ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยมองว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะซึ่งได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินการของกรรมการเหล่านี้ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และมีความโปร่งใส

อย่างไรก็ตาม กรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้มีสถานะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะเท่านั้น บุคคลดังกล่าวยังมีสถานะเป็นกรรมการของบริษัทด้วย ซึ่งสถานะดังกล่าวนี้

⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ
ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (กรณีการสรรหาผู้บริหารสูงสุดของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด
(มหาชน)) (เรื่องเสร็จที่ 293/2548).

ไม่จำกัดว่าจะเป็นบริษัทของรัฐหรือบริษัทของเอกชน ย่อมต้องมีหน้าที่ต่อบริษัทเช่นเดียวกัน คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความระมัดระวัง ซึ่งเป็นหลักที่กรรมการทุกคนพึงยึดถือปฏิบัติ โดยสถานะของกรรมการบริษัทนี้มีสถานะเช่นเดียวกับกรรมการในบริษัทเอกชนทั่วไป ความสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งต่อผู้ถือหุ้น ฝ่ายบริหาร หรือพนักงานลูกจ้างในบริษัทล้วนเป็นไปในลักษณะเดียวกัน โดยในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ถือว่า กรรมการบริษัทเป็นบุคคลที่มีฐานะเป็นกรรมการและฐานะส่วนตัวในขณะเดียวกัน ดังนั้น ในส่วนการกระทำในฐานะกรรมการนั้น บุคคลที่เป็นกรรมการบริษัทจะหาประโยชน์จากการเป็นกรรมการไม่ได้ หลักเช่นนี้เรียกว่า “หลักบุคคลสองฐานะ” ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีใช้อยู่ในกฎหมายอื่นด้วยในกรณีที่บุคคลนั้นมีหลายฐานะหรือมีหลายหน้าที่⁸

โดยสรุปแล้ว กรรมการอำนวยการในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้ มีสถานะสองสถานะในขณะเดียวกัน คือ สถานะของกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้านหนึ่ง และสถานะของกรรมการบริษัทเช่นเดียวกับในกรณีของเอกชนทั่วไปอีกด้านหนึ่ง ซึ่งไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและการกำกับดูแลกรรมการเหล่านี้จึงต้องพิจารณาทั้งในระบบกฎหมายเอกชนและในระบบกฎหมายมหาชนทั้งสองด้านประกอบกัน

3.2.2 สถานะของกรรมการผู้จัดการใหญ่

ในการบริหารงานและดำเนินกิจการต่าง ๆ ของบริษัทนั้น จำเป็นต้องมีฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางและนโยบายที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด โดยผู้ที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารนี้ อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละบริษัท เช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หรือกรรมการผู้จัดการใหญ่ เป็นต้น ในข้อบังคับของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กำหนดให้ “กรรมการผู้จัดการใหญ่” เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร และกำหนดให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ อันแสดงให้เห็นว่าผู้ที่เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่จะเป็นกรรมการอำนวยการในขณะเดียวกันด้วย

⁸ ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, “ความรับผิดของนิติบุคคลและความรับผิดของกรรมการนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอก: ศึกษากรณีบริษัท,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น. 40-41.

ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการบริษัทว่า กฎหมายรัฐวิสาหกิจของไทยได้กำหนดการจัดการตามระบบการจัดการโดยองค์กรเดียวที่ทันสมัยเช่นเดียวกับกฎหมายบริษัทของญี่ปุ่นและอังกฤษ กล่าวคือ มีผู้ว่าการเทียบได้กับกรรมการผู้จัดการ มีคณะกรรมการเทียบได้กับคณะกรรมการบริษัทและมีการกำกับควบคุม (โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และคณะรัฐมนตรี) เทียบได้กับที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายบริษัทในการกำหนดองค์กรบริษัท (คือกรรมการผู้จัดการและคณะกรรมการบริษัท) และอำนาจหน้าที่ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริษัท (กรรมการผู้จัดการจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร คณะกรรมการบริษัทมีอำนาจหน้าที่อย่างไร กรรมการผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริษัทอย่างไร และคณะกรรมการบริษัทจะมีวิธีการควบคุมตรวจสอบกรรมการผู้จัดการอย่างไร) จึงสามารถแก้ไขตามกฎหมายรัฐวิสาหกิจได้⁹

สำหรับสถานะของกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัททั้งสองแห่งนี้ หากพิจารณาในด้านที่บริษัทนี้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (บริษัทที่รัฐถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบ) กรรมการผู้จัดการใหญ่ก็มีสถานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และยังมีสถานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอีกสถานะหนึ่งด้วย ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัท โดยทั้งสองตำแหน่งนี้ถือว่าเป็นตำแหน่งสาธารณะ กล่าวคือ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายความไว้วางใจจากประชาชน ทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งยังต้องถูกตรวจสอบและมีความรับผิดชอบต่าง ๆ สูงกว่ากรรมการบริษัทโดยทั่วไป

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยบริษัทโดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัท ก็มีสถานะเป็นกรรมการบริษัทคนหนึ่ง โดยเป็นกรรมการผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการในนามของบริษัทเพื่อติดต่อและทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ กับบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทเอกชนทั่วไป คือ กรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนั้น โดยเป็นการทำสัญญาจ้างให้เข้ามาบริหารงานของบริษัทในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการบริหารงานในบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนี้ต้องการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพสูง อีกทั้งโดยหลักทั่วไปแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้อง

⁹ เฟิงอ๋าง, น. 186.

ไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียใด ๆ กับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น การบริหารงานต่าง ๆ ของกรรมการผู้จัดการใหญ่จึงมิได้กระทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองแต่เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท ทำให้แรงจูงใจหรือความกระตือรือร้นต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานไม่สูงเท่ากับในกรณีของกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทเอกชนทั่วไป ซึ่งมักจะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนั้นด้วย โดยหากตนเองบริหารกิจการได้ดี บริษัทได้รับผลกำไรหรือมีความก้าวหน้าก็จะทำให้ตนเองได้รับผลตอบแทนที่ดีตามมาด้วย

ในกฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยสถานะของคณะกรรมการบริหาร (Le directoire) นั้น คณะกรรมการบริหารมิได้ถูกเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น แต่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งจะแต่งตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการบริหารอาจประกอบด้วยกรรมการบริหารอย่างน้อยสองคนแต่ไม่เกินห้าคน และในบริษัทมหาชนที่มีทุนจดทะเบียนน้อยกว่าหนึ่งล้านฟรังก์ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารอาจดำเนินการได้โดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ กรรมการผู้จัดการคนเดียว ซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับประธานกรรมการบริหาร ทั้งนี้ จำนวนของกรรมการบริหารจะกำหนดโดยข้อบังคับของบริษัทหรือโดยคณะกรรมการอำนวยการหากข้อบังคับมิได้กำหนดไว้ กรรมการบริหารอาจมิได้เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากกรรมการอำนวยการ หลักการนี้มีข้อดีเนื่องจากการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่มีความสามารถในอันที่จะเข้ามาทำหน้าที่สำคัญโดยไม่จำเป็นต้องถือหุ้นตามจำนวนขั้นต่ำที่กำหนด อย่างไรก็ตาม กรรมการอำนวยการจะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารในขณะเดียวกันมิได้ และหากกรรมการอำนวยการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหาร การดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอำนวยการจะสิ้นสุดลง¹⁰ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยแล้ว ส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นกรรมการอำนวยการพร้อมกันไปด้วย ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อดีคือสามารถรับเอานโยบายที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนดไปปฏิบัติได้โดยตรงและสามารถชี้แจงสภาพปัญหาพร้อมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการทราบเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ แต่ก็ทำให้กรรมการผู้จัดการใหญ่มีบทบาทและอำนาจต่าง ๆ ภายในบริษัทอย่างมาก และทำให้เกิดช่องทางการแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย

¹⁰ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “บริษัทมหาชนตามโครงสร้างแบบคานอำนาจตามกฎหมายฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1, ปีที่ 33, น.130-131, (มีนาคม 2546).

3.3 อำนาจหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการในเชิงกฎหมาย มีระบุไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ต้องปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับและมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Duty of Loyalty) และระมัดระวัง (Duty of Care) รักษาผลประโยชน์ของบริษัท โดยถือว่าคณะกรรมการบริษัทเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น มีหน้าที่ต้องคอยตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ของบริษัท โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งแทนก็ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการทบทวนและให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของบริษัท การเสนอแต่งตั้งกรรมการบริษัท การพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารของบริษัท และการประกาศจ่ายเงินปันผล เป็นต้น

ในถ้อยแถลงของ The Business Roundtable ได้เสนอว่า คณะกรรมการมีหน้าที่หลัก 5 ประการ คือ¹¹

- (1) เลือก ประเมินผลงานเป็นประจำ และหากจำเป็นสามารถเปลี่ยนตัวผู้จัดการใหญ่ กำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายจัดการ และพิจารณาทบทวนแผนการรับช่วงงานให้ต่อเนื่องกัน
- (2) พิจารณาทบทวน และเมื่อเห็นเหมาะสมให้การรับรองวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายทางการเงิน กลยุทธ์ และแผนที่สำคัญของบริษัท
- (3) ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาหรือแก่ฝ่ายจัดการระดับสูงของบริษัท
- (4) เลือกและเสนอแนะรายชื่อผู้ที่เหมาะสมได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการบริษัท ประเมินผลกระบวนการและผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
- (5) พิจารณาทบทวนความเพียงพอของระบบงานต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

¹¹ สุทธิชัย จิตรวาณิช, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย,” บทบัญญัติ, ปีที่ 60, ฉบับที่ 3, น. 18-20, (กันยายน 2547).

นอกจากนี้ Roundtable ยังเสนอว่า คณะกรรมการของบริษัทส่วนใหญ่ควรประกอบด้วยกรรมการอิสระจากภายนอก โดยสามารถใช้ดุลพินิจโดยตรงไปตรงมาในธุรกิจ การงานของบริษัทอย่างเป็นอิสระจากฝ่ายจัดการและกลุ่มที่มีผลประโยชน์อื่นใด และกรรมการ ควรอุทิศเวลาให้อย่างเพียงพอและเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตน และ ควรมีผู้บริหารที่มีประสบการณ์ทางธุรกิจเป็นแกนกลางของคณะกรรมการ

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้ให้แนวทางเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการของวิสาหกิจควรมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของวิสาหกิจ และควรมี ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นทุกราย ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดขององค์กร สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของภาครัฐหรือการเมือง และควรให้ นโยบายเชิงกลยุทธ์แก่ฝ่ายจัดการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ตลอดจน ติดตามและประเมินผลงานของฝ่ายจัดการอย่างสม่ำเสมอ ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ยังครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารระดับสูง (Chief Executive Officer) และที่สำคัญอีกประการคือ คณะกรรมการควรมีการประเมินผลงานตนเองเป็นประจำ¹²

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการตัดสินใจทั้งหลายเกี่ยวกับ นโยบายที่จำเป็นในการจัดการงานทั้งหลายของบริษัท ด้วยหลักการเดียวกันที่ผู้ถือหุ้นไม่สามารถ กระทำการโดยส่วนตัวที่จะผูกพันบริษัทได้ กรรมการต้องทำหน้าที่ร่วมกันเป็นคณะในการดำเนิน ธุรกิจตามปกติของบริษัท คณะกรรมการต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ในบริษัท และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ต้องพยายามหาจุดที่พอดีระหว่างผลประโยชน์ที่ แตกต่างกันนั้น ซึ่งหน้าที่และความรับผิดชอบต่อกฎหมายของคณะกรรมการได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในระยะที่ผ่านมา โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการไว้เหมือน ๆ กัน โดยไม่จำกัดขนาดของบริษัท ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการไม่มีหน้าที่จัดการธุรกิจประจำวัน หน้าที่ดังกล่าวเป็นงานของฝ่ายจัดการซึ่งคณะกรรมการได้มอบหมายให้รับผิดชอบ หน้าที่สำคัญ ของคณะกรรมการคือการจัดการหาคนที่ดีที่สุดมาดูแลกิจการ ในการทำงานคณะกรรมการ สามารถมอบหมายหน้าที่ของตนแก่นุกรรมการ (committees) หรือเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายจัดการ ของบริษัท การมอบหมายงานดังกล่าวไม่ได้ทำให้คณะกรรมการพ้นจากความรับผิดชอบโดยรวม

¹² ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2.

ของตนในการขึ้นงานต่าง ๆ ของบริษัท เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายจัดการของบริษัทเป็นเพียงผู้รับมอบให้
กระทำการตัดสินใจเกี่ยวกับงานปกติและประจำวันภายใต้กรอบงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน¹³

แม้ว่าในข้อบังคับของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม
จำกัด (มหาชน) จะมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทไว้อย่างชัดเจน โดยต้อง
พิจารณาในแต่ละเรื่องว่ากำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริษัทหรือไม่ แต่โดยทั่วไปแล้ว
อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทย่อมต้องเป็นไปตามแนวทางดังที่กล่าว
มาข้างต้น อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปซึ่งกรรมการจะต้องยึดถือปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยไม่ได้แบ่งแยก
ว่าเป็นบริษัทของรัฐหรือเป็นบริษัทของเอกชน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บริษัทของรัฐซึ่งเป็น
รัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมต้องมีการประสานงานทางด้านนโยบายต่าง ๆ กับส่วนราชการ รวมทั้งยังต้อง
ปฏิบัติตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น นอกจากคณะกรรมการบริษัทจะต้อง
ควบคุมดูแลการบริหารงานต่าง ๆ ภายในบริษัทแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องติดตามแนวนโยบายและการ
กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จากรัฐบาลที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการด้วย เพื่อให้การ
บริหารงานในรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับนโยบายรวมของประเทศ

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการใหญ่

คณะกรรมการและกรรมการผู้จัดการใหญ่ต่างเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากบริษัท
และผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความเชื่อถือ (trust) และความเชื่อมั่น
(confidence) ต่อกันในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความไว้วางใจ กรรมการและฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่
รับผิดชอบเชิงจริยธรรมและตามกฎหมายต่อบริษัทและผู้ถือหุ้น หน้าที่ที่ได้รับความไว้วางใจนี้
ส่งผลให้กรรมการบริษัทและกรรมการผู้จัดการใหญ่จะต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง และ
ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

สำหรับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการผู้จัดการใหญ่ เป็นไปใน
ลักษณะเดียวกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป กล่าวคือ มีหน้าที่บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้
เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น และเป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ

¹³ สังเวียน อินทวิชัย, “การกำกับดูแลกิจการ : ทำไมและเพียงใด,” ในหนังสือรวม
บทความ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” ของศาสตราจารย์สังเวียน อินทวิชัย, (กรุงเทพมหานคร:
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2545): 31-32.

และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด กับมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง โดยต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการ นอกจากนี้ กรรมการผู้จัดการใหญ่ยังมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยแก่พนักงาน ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง กับมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานและลูกจ้างและออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของบริษัท

ในข้อบังคับของบริษัท ที่ไอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของกรรมการผู้จัดการใหญ่ไว้อย่างชัดเจน ที่สำคัญ คือ

- (1) ดำเนินกิจการและบริหารงานประจำวันของบริษัท
- (2) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย เลื่อนหรือลดเงินเดือน รวมทั้งการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างของบริษัท
- (3) จัดทำนโยบายทางธุรกิจของบริษัท รวมถึงแผนงานและงบประมาณต่อคณะกรรมการบริษัทเพื่อขออนุมัติและรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการทราบ

(4) ดำเนินการและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบริษัท

นอกจากนี้ กรรมการผู้จัดการใหญ่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริษัท รวมทั้งยังเป็นผู้มีอำนาจลงนามเพื่อกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันบริษัท ทำให้มีบทบาทอย่างมากต่อบริษัทและต่อบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการใหญ่ต้องอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ คือ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้นทั้งปวง และเนื่องจากกรรมการผู้จัดการใหญ่มีสถานะเป็นกรรมการบริษัทในอีกฐานะหนึ่ง ดังนั้น จึงย่อมมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อบริษัทเช่นเดียวกับกรรมการบริษัททั้งหลาย กล่าวคือ¹⁴

(1) ต้องไม่กระทำการใดที่ทำให้ตนมีผลประโยชน์เป็นปฏิปักษ์ต่อบริษัท ทั้งนี้ เพราะกิจการใด ๆ ซึ่งกรรมการมีผลประโยชน์ขัดกับผลประโยชน์ของบริษัทแล้วก็เป็นธรรมดาที่ไม่สมควรที่ผู้จัดการหรือกรรมการจะเป็นผู้แทนบริษัทในกิจการนั้น ๆ เพราะผู้จัดการของบริษัทจะต้องเป็นผู้ที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของบริษัทและระมัดระวังมิให้มีการเสื่อมเสียแก่บริษัท เพราะฉะนั้นเมื่อมีผลประโยชน์ขัดกันก็เห็นได้ว่าผู้จัดการจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้โดยบริบูรณ์ไม่ได้ โดยกรรมการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยความจริงเมื่อมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วยเป็นส่วนตัว และห้ามมิให้กรรมการ

¹⁴ ชัยนันท์ งามขจรกุลกิจ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 69-72.

เข้าทำนิติกรรมกับตนเองในนามของบริษัท นอกจากนี้ ยังขยายรวมไปถึงการห้ามมิให้การกระทำใด ๆ อันแสดงว่ามีส่วนได้เสียในกิจการอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับกิจการของบริษัทด้วย

(2) ต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท โดยกรรมการของบริษัทต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและต้องใช้ความสามารถบริหารงานให้เกิดผลดีแก่บริษัทให้สมกับได้รับความไว้วางใจจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นให้เข้ามาบริหารงานของบริษัท กรรมการบริษัทย่อมมีข้อตกลงโดยปริยายว่ากรรมการบริษัทจะบริหารงานของบริษัทให้เป็นไปตามข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของบริษัท เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 สิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

ในอดีตการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจอาจไม่เป็นที่น่าสนใจมากนัก เพราะรายได้และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ยังไม่มากพอ แต่ในปัจจุบันทางราชการได้พยายามให้ความสำคัญกับประธานและกรรมการรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่¹⁵ โดยประธานและกรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผลพลอยได้จากการเข้าเป็นกรรมการ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการเป็นที่ยอมรับว่ากรรมการเป็นบุคคลระดับสูงขององค์กร มีบทบาทสำคัญต่อการอยู่รอดในระยะยาว การเติบโต และผลกำไรขององค์กร การเป็นกรรมการมิใช่เพียงหวังผลตอบแทนเป็นตัวเงินเท่านั้น กรรมการในองค์กรใหญ่ที่มีชื่อเสียงจะช่วยทำให้กรรมการมีคุณค่าในตนเองสูงขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับความรู้ ประสบการณ์เพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจและอาชีพของตนเอง¹⁶

สำหรับสิทธิประโยชน์ของกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด สามารถแบ่งออกได้เป็น

(1) เบี้ยประชุม (Meeting Fees) เป็นผลตอบแทนที่กรรมการได้รับในการประชุมแต่ละครั้ง โดยส่วนใหญ่แล้ว กรรมการรัฐวิสาหกิจจะได้รับเบี้ยประชุมกรรมการในลักษณะเหมา

¹⁵ มนตรี วิศัลดิolkพันธ์, วีรวัฒน์ เทพยายน และ วิโรจน์ ตั้งธนาพลกุล, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 5*, น. 20.

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 25-26.

จ่ายต่อเดือน แม้ว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งครั้งในเดือนใดก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการประชุมคณะกรรมการในเดือนใดให้คงจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการในเดือนนั้น โดยรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการได้ในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติประธานกรรมการ (และรองประธานกรรมการถ้ามี) จะได้รับเบี้ยประชุมกรรมการสูงกว่ากรรมการธรรมดา

(2) ผลตอบแทนประจำ เป็นผลตอบแทนที่กรรมการได้รับเป็นประจำต่อปี ในบางแห่งจะมีทั้งเบี้ยประชุมและผลตอบแทนประจำปี โดยผลตอบแทนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดไว้หลายลักษณะด้วยกัน เช่น เงินผลประโยชน์ตอบแทน ประโยชน์ตอบแทน เงินบำเหน็จ เงินรางวัล เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้หรือเป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สวัสดิการ (Fringe Benefit) สวัสดิการที่กรรมการได้รับ ได้แก่ การประกันชีวิต ประกันการเดินทาง รักษาพยาบาล และโครงการประกันสุขภาพ การแบ่งปันกำไร และโบนัส เป็นต้น ซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจกำหนดให้สวัสดิการแก่กรรมการมากน้อยแตกต่างกันไป โดยในส่วนของ การจ่ายเงินโบนัสให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจนี้ ต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีที่กำหนด กล่าวคือ เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองงบการเงินของรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ปรากฏว่ามีกำไรสุทธิ รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถขอจัดสรรกำไรสุทธิเพื่อจ่ายเป็นโบนัสให้แก่คณะกรรมการได้¹⁷

สำหรับการให้สิทธิประโยชน์แก่กรรมการในรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ และมักปรากฏในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด คือ การให้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น ซึ่งการเข้าเป็นผู้ถือหุ้นดังกล่าวย่อมทำให้กรรมการที่เข้าถือหุ้นนั้นมีสิทธิที่จะได้รับผลกำไรและเงินปันผลของบริษัทด้วย อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันกรณีที่มีการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบหุ้นให้แก่ข้าราชการที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีข้อพึงปฏิบัติดังนี้¹⁸

1) ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ที่มีทุนเรือนหุ้นและสามารถถือหรือซื้อขายโดยบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการได้ หรือในโครงการที่ส่วนราชการเข้าร่วมลงทุน ห้ามกรรมการซึ่งเป็นผู้แทน

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 15.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.), “แนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจ,” <<http://www.sepo.go.th>>, 16 August 2007.

จากภาครัฐบาลเข้าซื้อหุ้นในนามของตนเองหรือบุคคลในครอบครัว (สามี ภริยาหรือบุตร) รวมทั้งห้ามรับหุ้นให้เปล่าในฐานะผู้จัดตั้งหรือฐานะอื่น

2) ในระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการ ห้ามซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นหุ้นเก่าหรือหุ้นเพิ่มทุน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อและถือหุ้นเพื่อการลงทุนหรือซื้อและขายเพื่อหาผลกำไรและไม่ว่าในราคาตลาดหรือราคาที่ตราไว้ก็ตาม

3) ในกรณีที่มีการให้สิทธิกรรมการซื้อหุ้นหรือให้หุ้นโดยไม่คิดมูลค่าแก่กรรมการให้กรรมการโอนสิทธิให้แก่ส่วนราชการ

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2543 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสองแห่งนี้ ถือว่ากรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของบริษัทเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้อัตราผลตอบแทนรวมของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ (ที่เป็นบริษัทจำกัด) ประกอบด้วย

1) ค่าตอบแทนคงที่ (ร้อยละ 70 ของค่าตอบแทนรวม) คำนวณจากอัตราเงินเดือนไม่เกินขั้นสูงของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2538) และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เกินร้อยละ 70 ของอัตราเงินเดือนข้างต้น และปรับเพิ่มในปีถัดไปได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนคงที่ที่ได้รับในปัจจุบัน ตามระดับผลงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนด

2) ค่าตอบแทนผันแปร (ร้อยละ 30 ของอัตราค่าตอบแทนรวม) โดยให้จ่ายตามระดับผลงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจกำหนด ภายหลังการประเมินผลงานในตอนสิ้นปี

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ผ่อนคลายหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารสูงสุด โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดกรอบอัตราค่าตอบแทนขั้นสูง-ขั้นต่ำ ประกอบด้วย ค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนผันแปรแล้วส่งให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในรายการสิทธิประโยชน์แบบท้ายสัญญาจ้าง ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับภาระจรรยาบรรณ (ตามที่จ่ายจริงหรือกำหนดวงเงินสูงสุด) แต่โดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายการต่าง ๆ อาทิเช่น ค่ารับรองประจำตำแหน่ง รถยนต์ประจำตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ และการประกันชีวิตและอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

3.5 ความรับผิดของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด ซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคม

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น มิได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน แม้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด ซึ่งมีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจโดยมุ่งแสวงหากำไรก็ต้องเป็นไปตามหลักนี้เช่นเดียวกัน เพราะการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหัวใจที่สำคัญของความเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น หากบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบ รวมทั้งกระทำการต่าง ๆ ที่มีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้กระทำ ย่อมก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น โดยความรับผิดของกรรมการรัฐวิสาหกิจนี้มีหลายประเภทด้วยกันขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำ และสถานะของกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยสามารถแบ่งประเภทความรับผิดของกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ดังต่อไปนี้

3.5.1 ความรับผิดทางอาญา

ความรับผิดทางอาญาของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้ กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ที่สำคัญคือ

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

โดยทั่วไปแล้วเมื่อพิจารณาความรับผิดในทางอาญาของผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะมักจะเข้าใจว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเสมอ เนื่องจากมีการกำหนดความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานไว้หลายกรณีด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทหรือทุกแห่งจะอยู่ในความหมายของการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเสมอไป โดยในกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมทั้งสองแห่งนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัทหรือในกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่กรรมการบริษัทในการใช้อำนาจรัฐหรือมีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนทั่วไป เนื่องจากบริษัทที่แปลงสภาพมานี้มีสถานะเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนรายอื่น กล่าวคือ เป็นผู้ประกอบการด้านกิจการโทรคมนาคมรายหนึ่ง โดยอำนาจในการกำกับดูแลที่มีอยู่เดิมได้โอนไปเป็นอำนาจขององค์กรกำกับดูแลที่ได้จัดตั้งขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และไม่มี

บทกฎหมายใดที่กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น กรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงไม่อยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” และไม่มี ความรับผิดในฐานะเป็นเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดอาญาซึ่งต้องรับโทษหนักกว่าบุคคลทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม หากการกระทำของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายอาญากำหนดในกรณีทั่วไป กรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นก็ย่อมต้องรับผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาด้วย

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้อย่างกว้าง โดยครอบคลุมไปถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (รวมถึง กรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดด้วย) และในขณะเดียวกันกรรมการรัฐวิสาหกิจ (รวมถึง ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ) ก็ยังอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” อีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดของกรรมการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว จึงต้องพิจารณาทั้งความรับผิดของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และความรับผิดของ “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ประกอบกัน เพื่อให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยความรับผิดทางอาญาของกรรมการรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้ที่สำคัญคือ

ความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนเข้ากระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่น การเข้าทำสัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับรัฐวิสาหกิจนั้น หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และความรับผิดอันเกิดจากการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าวมานี้ บุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญา (มีทั้ง ระวังโทษจำคุกและระวังโทษปรับ)

นอกจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่บุคคลผู้กระทำความผิดไว้โดยตรงแล้ว ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ในกรณีนี้หมายถึงกรรมการรัฐวิสาหกิจ) ผู้ใดกระทำความผิดทางอาญา โดยเฉพาะการกระทำการอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางอาญาก็สามารถส่ง

รายงานและความเห็นดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นต่อไปได้

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “พนักงาน” ไว้ว่าหมายความว่าถึงประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย ส่วนสาเหตุที่ต้องมีการออกกฎหมายฉบับดังกล่าว เนื่องจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐบางกรณีก็มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยตรง และมิได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจรัฐเหนือประชาชนทั่วไป โดยเพียงแต่เป็นผู้ที่เข้ามาดำเนินการในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่รัฐมีส่วนได้เสียร่วมอยู่ด้วยเป็นส่วนใหญ่ จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการกระทำของบุคคลดังกล่าว เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความรับผิดและโทษของ “พนักงาน” ให้สูงกว่ากรณีของผู้กระทำผิดที่เป็นเอกชนทั่วไป ดังนั้น หากกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ได้กระทำการใด ๆ อันเป็นความผิดตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ อันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจหรือรัฐ ก็อาจถูกลงโทษอย่างหนักถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่ค่อยมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เท่าใดนัก

เมื่อพิจารณาความผิดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้แล้ว พบว่าเป็นความผิดในลักษณะเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา แต่กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับกับผู้มิได้เป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มีฐานะเป็น “พนักงาน” ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม เพื่อให้สามารถกำหนดความรับผิดของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้เคยให้ความเห็นในกรณีของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ไว้ว่า การที่มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ และพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญานั้น

เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นยังคงต้องปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินของประชาชน แต่เมื่อปัจจุบัน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนอื่นทั่วไป เพียงแต่ในขณะนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดเท่านั้น อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของบริษัท ทีโอทีฯ ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ หรือการอนุญาตให้บุคคลอื่นประกอบกิจการโทรศัพท์ เป็นต้น ได้เปลี่ยนไปเป็นของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) แล้ว ดังนั้น ในขณะนี้ บริษัท ทีโอทีฯ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จะเข้าไปดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ ความจำเป็นที่จะต้องควบคุมและคุ้มครองพนักงานของบริษัทฯ ด้วยการรับรองฐานะให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาจึงไม่มีอีกต่อไป¹⁹

จากแนวทางการตีความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากรรมการทั้งหลายในบริษัทเหล่านี้ แม้ว่าจะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในขณะเดียวกันก็ตาม แต่มิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม กรรมการบริษัทดังกล่าวก็ยังมีฐานะเป็น “พนักงาน” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

นอกจากนี้ ความหมายของคำว่า “พนักงาน” ตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้มีความหมายอย่างกว้าง โดยรวมถึงประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและกรรมการของบริษัทด้วย ในขณะที่คำว่า “พนักงาน” ตามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น (เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518) จะไม่รวมถึงกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของบริษัท ดังนั้น ในการพิจารณาความรับผิดของบุคคลตามกฎหมายฉบับนี้ จึงต้องพิจารณาอย่างกว้าง โดยครอบคลุมผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐนั้น

¹⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินงานของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 (เรื่องเสร็จที่ 238/2550).

(4) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการในบริษัทมหาชนจำกัดไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อหน้าที่ดังกล่าวมักจะกำหนดให้เป็นความรับผิดในทางแพ่งที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนมากกว่า แต่ก็มีกรกระทำบางเรื่องที่เป็นกรฝ่าฝืนหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กรรมการบริษัทต้องกระทำ โดยเป็นกรที่มีการกระทำบางอย่างซึ่งอาจก่อให้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของกรรมการกับผลประโยชน์ของบริษัท เช่น กำหนดให้กรรมการมีหน้าที่แจ้งให้บริษัททราบเมื่อตนได้เข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาใด ๆ ที่บริษัททำขึ้น หรือการห้ามมิให้บริษัทให้กู้ยืมเงินแก่กรรมการบริษัท เว้นแต่เข้าชื่อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด (เป็นความรับผิดของกรรมการหรือกรรมการผู้จัดการที่มีอำนาจลงนามผูกพันกับบริษัท) โดยหากมีการฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าว กรรมการผู้ฝ่าฝืนมีความรับผิดในทางอาญาต้องระวางโทษปรับตามอัตราที่กำหนด นอกจากนี้ ยังกำหนดความรับผิดในกรณีที่กรรมการบริษัทได้กระทำการโดยทุจริต แสดงความเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรแจ้งให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของบริษัทนั้น ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการบริษัทด้วย

ความรับผิดของกรรมการบริษัทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดนี้ นอกจากจะต้องพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นความรับผิดของกรรมการบริษัทไว้โดยเฉพาะแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความรับผิดในกรณีของบุคคลทั่วไปด้วย เช่น ความรับผิดของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทที่ได้กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น หรือความรับผิดของบุคคลที่ล่วงรู้ข้อมูลต่าง ๆ ของบริษัทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งโดยปกติแล้วจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยและได้เปิดเผยข้อมูลนั้น เป็นต้น เพราะการที่กำหนดให้เป็นความรับผิดของบุคคลโดยทั่วไป โดยไม่ได้จำกัดไว้ว่าเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใดในบริษัทย่อมต้องตีความอย่างกว้าง ซึ่งหมายรวมถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของบริษัทด้วยนั่นเอง

(5) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่กรรมการบริษัทที่มีการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งบทกำหนดความรับผิดนี้มีทั้งที่เป็นความรับผิดต่อประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเสียหาย และความรับผิดต่อบริษัทที่ตนเป็นกรรมการด้วย โดยที่สำคัญ คือ การ

กำหนดให้กรรมการซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทซึ่งกระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัทนั้น ต้องได้รับโทษทางอาญา โดยมีระวางโทษทั้งจำคุกและปรับตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดความรับผิดในลักษณะเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ยักยอกทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์ หรือโกงเจ้าหนี้ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาระวางโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้แล้วเห็นว่ามีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาก จึงทำให้สามารถป้องปรามผู้ที่กระทำผิดได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทเพียงบางประเภทเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับบริษัททั่วไปที่ได้มีการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การควบคุมจึงกระทำได้ในวงจำกัด

เนื่องจากในขณะนี้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังมิได้มีการเสนอขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และยังมีได้มีการขออนุญาตเสนอขายหลักทรัพย์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น บริษัททั้งสองแห่งนี้จึงไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยตรง แม้ว่าในข้อบังคับของบริษัททั้งสองแห่งจะกำหนดว่า “ข้อความอื่นที่มีได้กล่าวไว้ในข้อบังคับของบริษัทให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มาใช้บังคับกับบริษัท” ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ข้อบังคับดังกล่าวมุ่งหมายให้นำเอาหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับกับบริษัทด้วยเท่านั้น แต่ในเรื่องของความรับผิดในทางอาญานี้จะต้องพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดความรับผิดนั้นเป็นกรณีไป เพราะต้องมีการตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น ในส่วนของความรับผิดทางอาญาของกรรมการบริษัทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเมื่อบริษัททั้งสองแห่งยังมิได้เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ จึงจะนำเอาโทษที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาใช้กับกรรมการบริษัททั้งสองแห่งนี้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตบริษัททั้งสองแห่งนี้ได้มีการเสนอขายหุ้นต่อประชาชนโดยเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แล้ว ก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวและต้องนำเอาความรับผิดของกรรมการบริษัทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับด้วย

3.5.2 ความรับผิดทางแพ่ง

สำหรับความรับผิดทางแพ่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งไม่อาจแยกพิจารณาออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางแพ่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกหรือต่อรัฐเองก็ตาม หากการกระทำละเมิดดังกล่าวนั้นมีใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของกรรมการเองหรือเป็นการกระทำโดยมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กรรมการต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย (อาจเป็นเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐ) เป็นการส่วนตัว โดยความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นความรับผิดตามหลักกฎหมายเอกชน ดังนั้น แม้ว่าในกรณีนี้ผู้ที่กระทำผิดนั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และอยู่ในฐานะเป็นกรรมการบริษัทซึ่งประกอบธุรกิจในด้านโทรคมนาคม ในขณะที่เดียวกันก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยจะต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

แม้ว่าบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (เนื่องจากเป็นบริษัทที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ) แต่ในขณะที่เดียวกันบริษัททั้งสองแห่งนี้ ยังเป็นบริษัทมหาชนจำกัดด้วย ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งความรับผิดของกรรมการบริษัท จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดด้วย โดยในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 นี้ ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการบริษัทไว้หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการบริษัทกับบริษัทและผู้ถือหุ้น โดยถือว่ากรรมการบริษัทเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นซึ่งได้รับมอบหมายความไว้วางใจให้เข้ามาบริหารงานของบริษัท และยังเป็นตัวแทนของบริษัทในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก (กรณีที่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท) ดังนั้น จึงต้องกำหนดความรับผิดของกรรมการบริษัทซึ่งกระทำผิดหน้าที่ตามที่

กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ โดยส่วนใหญ่ความรับผิดที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดทางแพ่ง โดยที่สำคัญคือ

- กำหนดให้กรรมการบริษัทต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัท ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท หากกรรมการคนใดกระทำการหรือละเว้นกระทำได้อันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย ให้บริษัทเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรรมการคนนั้นได้

- การห้ามมิให้กรรมการประกอบกิจการอันมีสภาพเป็นอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของบริษัท ไม่ว่าทำเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น หากกรรมการคนใดฝ่าฝืน บริษัทจะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่บริษัทได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวก็ได้

- กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันเพื่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดแก่ผู้ถือหุ้นและบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัท อันเกิดจากการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความอันควรต้องแจ้งเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัท

โดยการกำหนดความรับผิดของกรรมการบริษัทนี้ มักจะกำหนดให้บริษัทเป็นผู้ฟ้องคดีก่อนโดยอาศัยกรรมการ (ซึ่งมิได้ร่วมกระทำผิดด้วย) เป็นผู้ดำเนินการ เมื่อเกิดกรณีที่กรรมการไม่ประสงค์ฟ้องคดีดังกล่าว (อาจเกิดจากการที่กรรมการนั้นเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง) กฎหมายจึงให้ผู้ถือหุ้นเป็นผู้ทำการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่กรรมการเข้ารับตำแหน่งย่อมถือว่ามีภารกิจโดยปริยายกับผู้ถือหุ้นทั้งหลายว่าจะจัดการบริหารงานของบริษัทไปตามข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของบริษัท นอกจากนั้น กรรมการยังต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ซึ่งหากกรรมการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนเกิดความเสียหายแก่ผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นก็ย่อมฟ้องให้กรรมการรับผิดได้²⁰

²⁰ พิชฌน์ วุฒิชัยสารานนท์, “หลักความระมัดระวังของกรรมการบริษัท,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 8.

3.5.3 ความรับผิดชอบวินัย

แม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้ จะมีลักษณะเป็นการดำเนินงานในรูปแบบของธุรกิจ เพื่อแสวงหากำไรเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไปก็ตาม แต่ส่วนใหญ่แล้วการแต่งตั้งกรรมการในบริษัทดังกล่าวในแต่ละครั้งจะต้องมีผู้แทนจากส่วนราชการเข้าไปร่วมเป็นกรรมการบริษัทด้วยเสมอ โดยเฉพาะผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท และยังมีผู้แทนจากส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการของรัฐ และผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการบริษัททั้งสองแห่งนี้ก็คือ กระทรวงการคลังและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีผู้แทนจากส่วนราชการเข้าไปเป็นกรรมการบริษัทเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้นให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 มีผลใช้บังคับกับผู้ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ ดังนั้น หากปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้มีกรรมการที่เป็นข้าราชการ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใด เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรืออธิบดีต่าง ๆ รวมทั้งข้าราชการระดับอื่นที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดความผิดทางวินัยของข้าราชการผู้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการนั้นโดยตรง เพียงแต่กำหนดให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนั้น ถ้าข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยข้าราชการในระหว่างที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นนั้น ก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ และต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้น ๆ

ตัวอย่างเช่น หากข้าราชการที่เข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นข้าราชการพลเรือนต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้หลายกรณีด้วยกัน เช่น กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือ

ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือการที่ข้าราชการพลเรือนประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยร้ายแรง เป็นต้น ซึ่งหากมีการกระทำในลักษณะเดียวกันนี้ใน รัฐวิสาหกิจที่ข้าราชการนั้นเข้าไปเป็นกรรมการ ย่อมถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยและมีความรับผิดชอบ ทางวินัยด้วย โดยโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ ภาควัตถุ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ตามลำดับ

3.5.4 ความรับผิดทางปกครอง

ความรับผิดทางปกครองที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อ บุคคลภายนอกหรือกระทำต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการดังกล่าวมีความ รับผิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นความรับผิดทางแพ่ง โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ กำหนดให้ใช้มาตรการทางปกครองบังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย จากการกระทำละเมิดนั่นเอง) ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้ขึ้นชำระเงิณดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หาก เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดเชยเงินฝ่าฝืนไม่ยอมชำระเงิณภายในกำหนด หน่วยงานของรัฐ ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้ เช่น ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้น นำออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงิณมาชำระหนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับกับผู้ที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย แต่เนื่องจากคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดด้วย ดังนั้น กรรมการใน รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดจึงไม่มีความรับผิดในทางปกครองตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ โดยหากกรรมการในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้กระทำการใดอันก่อให้เกิดความ เสียหายและบริษัทได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแทนแล้ว บริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนี้ ไม่สามารถใช้วิธีการในการบังคับให้กรรมการผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายได้โดยตรง

แต่สามารถใช้วิธีการไล่เบี้ยหรือฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกให้กรรมการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นรับผิดชอบได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.5.5 ความรับผิดอื่น ๆ

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้หลายเรื่องด้วยกัน ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดย่อมมีความรับผิดเกิดขึ้น โดยบางกรณีนอกจากความรับผิดในทางอาญาแล้วยังต้องรับผิดในทางอื่นด้วย เช่น

(1) การกำหนดให้พ้นจากตำแหน่ง

กรรมการรัฐวิสาหกิจที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้กรรมการผู้ที่กระทำการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งนี้ว่า หากกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นในขณะเดียวกัน เช่น เป็นข้าราชการซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าเพียงการพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น แต่บุคคลดังกล่าวยังต้องพ้นจากตำแหน่งความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ต้องออกจากการเป็นข้าราชการด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอาศัยความสุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสำคัญ หากมีการกระทำที่สื่อแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์หรือไม่สุจริตแล้ว ก็ไม่สมควรให้ผู้นั้นเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าในตำแหน่งใด ๆ

(2) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ หากเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมส่อไปในทางทุจริต ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดจากการที่วุฒิสภาตรวจพบเองหรือมีการเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนก็ตาม อำนาจในการถอดถอนดังกล่าวนี้มีได้จำกัดว่าต้องเป็นตำแหน่งที่วุฒิสภาได้แต่งตั้งมาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีที่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัด

ซึ่งโดยทั่วไปแล้วที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีอำนาจถอดถอนได้โดยตรง หากพบว่ามีกระทำความผิดโดยทุจริตเกิดขึ้น อีกทั้งการดำเนินการถอดถอนโดยที่ประชุมผู้ถือหุ้นนี้ยังกระทำได้เร็ว และมีความคล่องตัวมากกว่า การส่งเรื่องให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปของบริษัทจำกัดนี้จึงไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

(3) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

หากมีการกล่าวหาว่ากรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหากมีมติว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายรวยผิดปกติแล้วก็ต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป โดยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนี้มีลักษณะคาบเกี่ยวกันระหว่างโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา กล่าวคือ เป็นการร้องขอให้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับโทษริบทรัพย์สินในทางอาญา และในขณะเดียวกันการที่มีผู้กระทำความผิดโดยการแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ถือว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวคือรัฐ ดังนั้น จึงต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ โดยให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร้ายรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน แต่หากไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินนั้นได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ที่ถูกกล่าวหาได้ แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่รัฐในอีกทางหนึ่ง

เรื่องความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนี้ เป็นปัญหาที่ยังมิได้มีการตีความที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีการเสนอปัญหาดังกล่าวนี้นี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ มีข้อเท็จจริงคือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปลงสภาพมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทและแต่งตั้งกรรมการบริษัท ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ทำให้บริษัท กสทฯ ยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้ขอหารือเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และทางวินัยของกรรมการบริษัทและพนักงานบริษัทอันเกิดจากการกระทำโดยละเมิด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่ายัง

ไม่สามารถให้ความเห็นในรายละเอียดได้เนื่องจากยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น แต่ก็ได้ให้ความเห็นไว้อย่างกว้าง ดังนี้²¹

(1) ความรับผิดทางแพ่งของกรรมการบริษัท กสทช. นั้น โดยที่กรรมการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัท และมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัทตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 หากกรรมการบริษัทไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวและก่อให้เกิดความเสียหาย บริษัทก็อาจเรียกให้กรรมการรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

(2) ความรับผิดทางอาญาของกรรมการบริษัท กสทช. นั้น แม้บริษัทจะแปรสภาพมาเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่กระทรวงการคลังก็ยังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัททำให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ กรรมการและพนักงานจึงมีฐานะเป็น “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(3) ความรับผิดทางปกครองของกรรมการบริษัท กสทช. นั้น เมื่อบริษัท กสทช. มิได้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและพนักงานก่อให้เกิดความเสียหาย บริษัทจึงไม่อาจออกคำสั่งเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับแก่กรรมการเพื่อให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บริษัทได้

(4) ความรับผิดทางวินัยของกรรมการบริษัท กสทช. ที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการต้องรับผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีตามความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัยที่ใช้บังคับกับกรรมการนั้น ๆ

โดยสรุปแล้ว ความรับผิดของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดซึ่งประกอบกิจการโทรคมนาคมนี้มีความรับผิดในหลายด้านด้วยกัน โดยต้องพิจารณาจากกฎหมายแต่ละฉบับเป็นกรณีไป แต่โดยส่วนใหญ่แล้วหากมีการกระทำโดยทุจริตโดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรืออาศัยโอกาสที่ตนเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นกระทำการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยมิชอบในคราวหนึ่ง มักจะก่อให้เกิดความรับผิดในทุกด้านพร้อมกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางวินัย (กรณีที่เป็นข้าราชการ) และ

²¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของกรรมการและพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (เรื่องเสร็จที่ 173/2548).

ความรับผิดชอบ ๗ โดยกระบวนการบังคับการหรือการลงโทษนั้นต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในแต่ละเรื่อง