

การนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

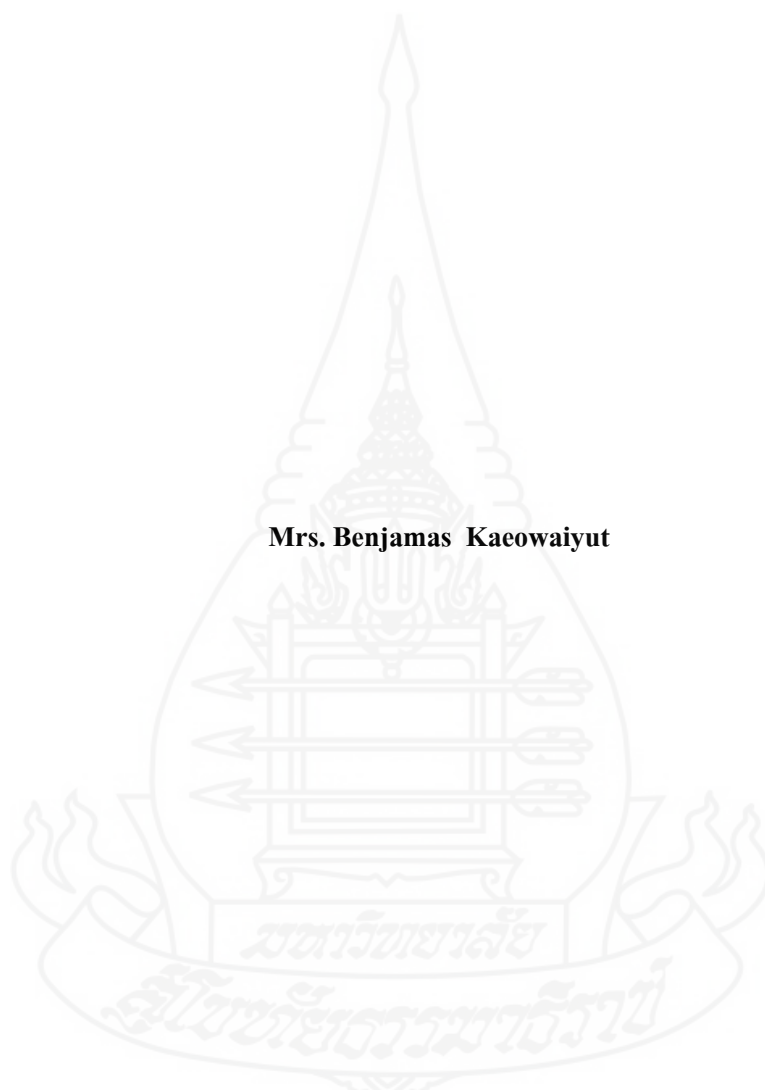
นางเบญจมาศ แก้วไวยุทธิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2555

Application of Tort Liability for Officials on CAT's Employees

Mrs. Benjamas Kaeowaiyut



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University


2012

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
ชื่อและนามสกุล นางเบญจมาศ แก้วไวฑูรย์
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ศาสตราจารย์ พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์
2. อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ

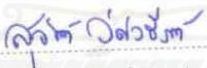
วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2555

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. รุ่งสิกร อุปพงษ์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสุวานนท์)

สุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อวิทยานิพนธ์ การนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ผู้วิจัย นางเบญจมาศ แก้วไวยุทธิ์ รหัสนักศึกษ 2524004302 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ศาสตราจารย์ (พิเศษ) กมลชัย รัตนสากวงส์ (2) อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาขอบเขตการแปรรูประรูปรัฐวิสาหกิจ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (2) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศและประเทศไทย (3) วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บริษัท กสท) (4) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากการเก็บรวบรวมข้อมูลกฎหมาย บทความ และเอกสารต่าง ๆ เพื่อศึกษาเรื่องการแปรรูประรูปรัฐวิสาหกิจ ผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 แนวคิดทฤษฎีหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า (1) จากการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็น บริษัท กสท ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีผลทำให้บริษัทมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนและไม่มีการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากมีคณะกรรมการ กสทช. เป็นผู้อนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้แม้ บริษัท กสท จะอยู่ในสถานะรัฐวิสาหกิจตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ก็ไม่อยู่ในความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2) ตามแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วจะมุ่งเน้นที่การสร้าง ความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) แม้บริษัท กสท จะไม่ได้ใช้อำนาจรัฐในการบังคับใช้กฎหมายแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาพบข้อดีในการใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิด “โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และรับผิดชอบส่วนแห่งการกระทำ” ตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สามารถนำมาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โดยถือเป็นข้อบังคับการทำงาน และเป็นสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนการแปลงสภาพตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 เนื่องจากมีบทบัญญัติกำหนดว่าพนักงานและลูกจ้างที่โอนไปยังบริษัทต้องได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม อย่างไรก็ตามอาจถูกโต้แย้งในหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานในลักษณะของบริษัทเอกชน ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อบริษัท กสท เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (4) ข้อเสนอแนะคือบริษัท กสท ควรทบทวนหลักเกณฑ์ข้อกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานให้สอดคล้องตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

คำสำคัญ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พนักงานบริษัท กสท

Thesis title: Application of Tort Liability for Officials on CAT 's Employees
Researcher: Mrs. Benjamas Kaeowaiyut; **ID:** 2524004302; **Degree:** Master of Laws;
Thesis advisors: (1) Kamounchai Rattanaskawong, Professor (2) Siriphan Polrob;
Academic year: 2012

Abstract

The objectives of the present study are (1) to study the scope of the privatization and the Resolution of the Council of Ministers on July 8, B.E.2003 issued and authorized by the State Enterprises Capital Act, B.E. 1999, (2) to study the theoretical concept and lawful principle regarding tort liability for state officials in foreign countries and Thailand, (3) to analyze the advantage and disadvantage of the lawful enforcement concerning the tort liability of the employees of the Communication Authority of Thailand (Public Company) (CAT), and (4) to find out the appropriate way to apply the law on tort liability of state officials to employees of Communication Authority of Thailand (Public Company).

The qualitative approach is analyzed for this study with the methodology of documentary research by collecting data from legislation, journals, and other documents, for studying the privatization enforced by the Resolution of the Council of Ministers on July 8, B.E. 2003, and for the lawful theoretical concept of the tort liability of state officials.

The results have been revealed as follows: (1) In privatization process, the status of the Communication Authority of Thailand established under the Communication Authority of Thailand (Public Company) B.E. 1979 has been transformed and becoming CAT according to the Public Company Act, B.E. 1992. As a result, CAT is acted as the private juristic person and no longer exercised the power of state to grant permission for operating the business of telecommunication since the power is now vested to the Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC). CAT is not a state enterprise, and not classified in the category of "government agencies" according to the Act of Tort Liability of Officials, B.E. 1996, although CAT is still in the status of state enterprise in accordance with section 4 of the Budgetary Procedure Act, B.E. 1959. (2) According to the theoretical concept of tort liability of state officials, the objective of the law is to create the trustworthy of law enforcement to state officials. (3) Although CAT will not exercise the state authority for law enforcement, the benefit to apply the principle of tort liability under the Act of Tort Liability of Officials, B.E. 1996, i.e., the "intent or gross negligence" and the "proportion liability of action" to CAT's employees as the working rules and the existing employment terms prior to the transformation which is according to the Resolution of the Council of Ministers on July 8, B.E. 2003 and section 25 of the State Enterprises Capital Act, B.E. 1999 which states that the transferred employees must gain the rights and benefits not less than ever gained before. The controversial point, however, may be the status of CAT that is no longer the government agency. This controversy should be ended at the time CAT becomes a company in SET market. (4) The proposed recommendation is that CAT should revise its working rules so as to conform with the transitional provision of the State Enterprises Capital Act, B.E. 1999.

Keywords: Tort liability of state officials, Employees of Communication Authority of Thailand (Public Company) (CAT)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) กมลชัย รัตนสกาวงศ์ กรรมการที่ปรึกษาเป็นอย่างสูง ที่เมตตากรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์โดยตลอด รวมถึงตลอดถึงการชี้แนวคิดวิเคราะห์มุมมองทางกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบมากขึ้น และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์อาจารย์ศิริพันธ์ พลรบ ที่ช่วยแนะนำให้ผู้วิจัยสามารถทำงานได้สำเร็จลุล่วงไปได้ รวมทั้งคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้กรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมารดา ที่ให้กำลังใจและสนับสนุนให้โอกาสในการศึกษาครั้งนี้มาโดยตลอด รวมถึงบุคคลในครอบครัวทุกคนที่เป็นกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จได้

ท้ายสุดนี้ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นทุกคน และเจ้าหน้าที่โครงการนิติศาสตร์ทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ ทำให้การศึกษาในระดับปริญญาโทนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

เบญจมาศ แก้วไวยุทธิ

กันยายน 2555



สารบัญ

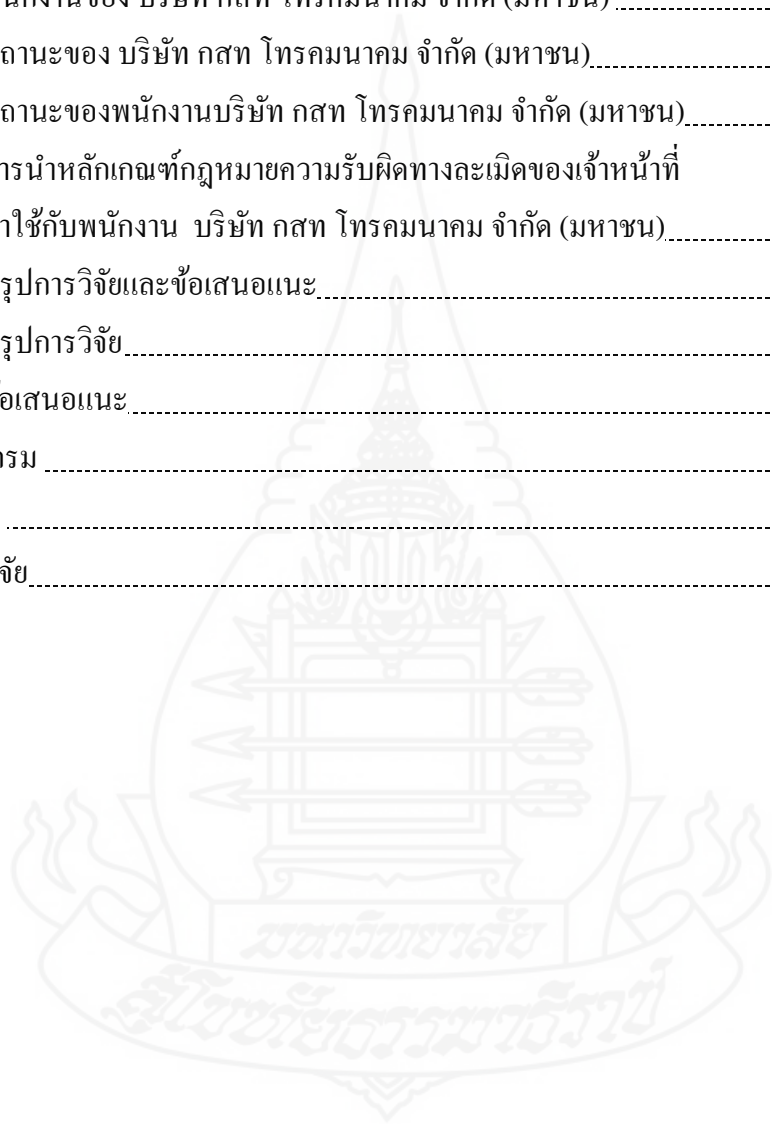
	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
กรอบแนวคิดของการวิจัย	4
ประเด็นปัญหาการวิจัย	4
ขอบเขตการวิจัย	4
ระเบียบวิธีการวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 การแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	6
แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	6
ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยและเหตุผลในการจัดตั้ง	6
สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	12
ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	15
ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	15
ความหมายทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	18
รูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	20
รูปแบบตามความหมายทั่วไป	20
รูปแบบตามความหมายทางกฎหมาย	24
การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ	24
ประเทศอังกฤษ	24
ประเทศฝรั่งเศส	27
ประเทศญี่ปุ่น	29
ประเทศสิงคโปร์	32
ประเทศมาเลเซีย	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การจัดตั้งและการแปรรูปบริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	35
ความเป็นมาและการจัดตั้ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	35
การแปรรูป บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	37
บทที่ 3 แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบละเมิดของพนักงาน	
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	45
กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	45
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ.....	45
ระบบคอมมอนลอว์.....	45
ระบบซีวิลลอว์.....	47
ประเทศฝรั่งเศส.....	47
ประเทศเยอรมัน.....	52
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	53
แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย.....	53
ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	53
ในสมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	54
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	57
หลักการสำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	59
ความหมายการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่.....	61
การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการแบ่งสัดส่วนความรับผิด.....	76
ความรับผิดชอบละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	79
วิวัฒนาการข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของพนักงาน	
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	79
ความรับผิดชอบละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	
ในปัจจุบัน.....	91

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์การนำหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับ พนักงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	94
สถานะของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	94
สถานะของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	96
การนำหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาใช้กับพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....	101
บทที่ 5 สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	109
สรุปการวิจัย.....	109
ข้อเสนอแนะ.....	110
บรรณานุกรม	112
ภาคผนวก	115
ประวัติผู้วิจัย.....	160



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 แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัททงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตาม

จากการที่แปลงสภาพ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ เพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจแจ้งว่า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เป็นต้น รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ใช้บังคับกับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นการเฉพาะ และจาก หลักการแนวทางการแปลงสภาพมีการกำหนดให้โอนผู้ปฏิบัติงานของ กสท. ไปสังกัดในบริษัทที่ จัดตั้งใหม่ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม

สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นพนักงานของ กสท. ภายหลังจากแปลงสภาพเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงต้องรับผิดชอบทางละเมิดตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอาจถือได้ว่าสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในการได้รับความ

สัญญาต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขัน โดย เสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรค หนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือ คู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับ แห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณี ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือ คู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอที่ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มี สิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรี มีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

คุ้มครองในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานลดน้อยลงได้ เนื่องจากก่อนการแปลงสภาพ กสท. ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ ภายหลังการแปลงสภาพกลับต้องไปใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเมื่อละเมิดเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายก็ตาม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นการแปรรูปตาม กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติรองรับสิทธิประโยชน์แก่พนักงานของบริษัทใน ขณะที่เป็นพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยว่าต้องได้รับไม่น้อยกว่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้นการจะ กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงานใน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะสามารถทำได้เพียงใด และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยศึกษาแนวคิดรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และความหมาย ในทางนิติศาสตร์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลักษณะสภาพบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่องการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย (แยกกิจการเป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด) จะสามารถใช้หลักเกณฑ์แห่ง ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงบังคับได้หรือไม่เพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

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

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของต่างประเทศและของประเทศไทย

2.3 เพื่อวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของการนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้หลักเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด สำหรับ พนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

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

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 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ 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

บทที่ 2

การแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

1. แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.1 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทยและเหตุผลในการจัดตั้ง²

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง ทางทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกิจการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างวิสาหกิจทางการเงินอันได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย วิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย บริษัทเดินเรือทะเล ส่วนวิสาหกิจทางด้านพาณิชยกรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยและบริษัทพืชกลีกรวม เป็นต้น วิสาหกิจต่างๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือหรือพาณิชยกรรม ล้วนแต่มีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกันซึ่งส่งผลทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคคลที่เข้ามาบริหารภายในกิจการเหล่านั้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบผลสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น³

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงประเทศ เพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

² นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศาสตราจารย์ ดร. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.11-21

³ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2526 น. 84-89

กรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นการบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถมีการตรากฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2436 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมาจึมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) รวมทั้งสิ้น 59 แห่ง ซึ่งรวมทั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง ความมั่นคง ในบางกรณีอาจเป็นเหตุผลทางสังคมและวัฒนธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งขึ้นมาที่อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้หลายประการรวมกันก็ได้ เหตุผลในการมีรัฐวิสาหกิจ สามารถแยกเป็น 2 กรณีคือ เหตุผลทั่วไป และเหตุผลเฉพาะสำหรับประเทศไทย

1. เหตุผลทั่วไปในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มีอยู่ด้วยกัน 7 ประการ คือ

1.1 เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการธุรกิจแทนรัฐ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการนั้นๆ โดยอาจเข้ามาดำเนินการเอง หรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมากหากเอกชนมาดำเนินการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการรถไฟ กิจการไปรษณีย์ กิจการโทรศัพท์และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

1.2 เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่าเอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์เรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้นหรือไม่สนใจในการดำเนินการเมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่งจนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง อาทิเช่น การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมากและอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากรัฐบาลหลายประเทศ อาทิ

เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนในประเทศนั้นก็จะหันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง เมื่อยังคงมีความต้องการและตลาดรองรับอย่างเพียงพอและกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอีกหลายกิจการในปัจจุบัน อาทิเช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

1.3 เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการและเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิเช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท หรือในบางกรณีกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่นสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากไม่รีบตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้วจะเกิดความขาดแคลนก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอนรัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด⁴ อาทิเช่นองค์การเบตเตอร์ (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2496) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางปกครองได้ดังเช่น การจัดการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่างๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการคือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่ส่วนกลาง

ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจแนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

1.4 เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจกรรมบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529), น.53-54

ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่ง วัตถุประสงค์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม อาทิเช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

1.5 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการ สาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆที่ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมควรมีโอกาสแต่กิจการ เหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยราย หรือไม่มีเลยที่จะ สามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความ สะดวก อาทิเช่น รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง ซึ่งรัฐของประเทศต่างๆในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวม สามารถ ให้บริการได้ ดังเช่นในกรณีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

1.6 เพื่อประโยชน์ในด้านการคลัง กิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียว ทำให้รัฐ สามารถเรียกค่าตอบแทนได้ในอัตราสูงและทำให้รัฐมีรายได้มากกว่า ที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนิน ธุรกิจนั้นและเรียกเก็บภาษีอากรจากเอกชน ดังนั้น ในบางกรณีรัฐจึงประกาศให้กิจการที่รัฐ ต้องการหารายได้เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เช่น กิจการเกี่ยวกับการกีฬาทุกประเภทที่รัฐสามารถ มีรายได้ จึงมีการจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถหารายได้จากกีฬาต่างๆ เป็นต้น

1.7 เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย ในการที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและ การบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจ การผลิต และการจำหน่าย สินค้าเหล่านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ส่วน ใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่งและไฟ เป็นต้น

2. เหตุผลเฉพาะในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเทศไทยมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผล เฉพาะตามความจำเป็นของประเทศ 3 ประการคือ

2.1 เหตุผลทางด้านการแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชน หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบภาวะขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภคบางอย่างเช่น ข้าวสาร น้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้งบริษัทข้าวไทย จำกัด และบริษัท น้ำตาล จำกัด ขึ้น เพื่อจำหน่ายข้าวสารและน้ำตาลให้กับประชาชนในราคาถูก และนอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยความมุ่งหมายว่า

เมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ควรจะมีหน่วยงานหรือองค์การในภาครัฐบาลเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นการจัดระเบียบรัฐวิสาหกิจให้มีหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์และแผนงาน โดยมีกฎหมายรองรับสถานภาพของหน่วยงานเหล่านี้ การจัดตั้งก็จะดำเนินการได้โดยสะดวกสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี สามารถดำเนินการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การเหล่านี้ขึ้นตามความเหมาะสม

ต่อมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ. 2498 หลายฉบับ เช่น องค์การแก้ว จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแก้ว พ.ศ. 2498 องค์การทอผ้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การทอผ้า พ.ศ. 2498 องค์การแบตเตอรี่ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การแบตเตอรี่ พ.ศ. 2498 องค์การฟอกหนัง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. 2498 และองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (อสร.) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป พ.ศ. 2498 เป็นต้น

2.2 ผลโดยอ้อมจากการยึดทรัพย์ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในลักษณะนี้ ของประเทศไทยมีอยู่เพียงแห่งเดียว เป็นกรณีที่รัฐบาลมิได้มีความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์การนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อรัฐทำการยึดทรัพย์ของผู้ถือหุ้นและผลทำให้รัฐบาลไปถือหุ้นในองค์การเกินกว่าร้อยละ 50 องค์การนั้นจึงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ โดย “ไม่ตั้งใจ”

รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น คือ บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ในชื่อบริษัท ประกันภัยเอเชียติก จำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และท่านผู้หญิงวิจิตรวาทะ ธนะรัชต์ หลังจากมีการยึดทรัพย์บุคคลทั้งสอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 กระทรวงการคลังจึงรับโอนหุ้นในส่วนนี้ คิดเป็นร้อยละ 49.95 ของหุ้นทั้งหมดในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการยึดทรัพย์ของจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังรับโอนหุ้นของจอมพลประภาสฯ ในบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด เพิ่มอีกคิดเป็นร้อยละ 5.65 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อนำไปรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่เดิมในบริษัทฯ ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นรวมทั้งสิ้นร้อยละ 55.60 บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนัยของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

2.3 เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เหตุผลในการแปรสภาพองค์การเป็นรัฐวิสาหกิจ กรณีนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และเป็นการเกิดขึ้นด้วยความ “ไม่ตั้งใจ” เพราะเหตุผลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระวังกิจการชั่วคราว หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกระบบตะกร้าเงิน (basket currency) ในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน และหันมาใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้เงินบาทลดค่าลงและขยายตัวเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) ในช่วงเวลานี้สถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาหนี้เสียจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL (Non-Performing Loan) จนรัฐบาลต้องตั้งกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินเข้ามาพยุง โดยปล่อยให้สถาบันการเงินกู้จำนวน 430,000 ล้านบาท แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตรการปฏิรูปสถาบันการเงินมีผลให้สถาบันการเงิน 42 แห่ง หยุดการดำเนินงานเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาทำให้มีสถาบันการเงินหยุดดำเนินการทั้งหมด 58 แห่ง และในจำนวนนี้ถูกปิดถาวร 56 แห่งในเวลาต่อมา

วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบรรษัทบริหารสถาบันการเงิน (บบส.)

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่กลายสภาพเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจเนื่องจาก กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ⁵

แม้รัฐวิสาหกิจจะยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมบางประการ จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งหมดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพราะความจำเป็นในตอนตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหมดไปแล้ว เช่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาการครองชีพของประชาชนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น หรือในบางกรณีมีเอกชนประกอบกิจการเหล่านั้นได้ผลคืออยู่แล้ว รัฐจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปประกอบกิจการเหล่านั้นซ้ำซ้อนกับเอกชนซึ่งจะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะลดขนาดและจำนวนของรัฐวิสาหกิจลง

สภาพปัญหาที่นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่สองกรณีด้วยกัน คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และปัญหาที่เกิดจากภายนอกของรัฐวิสาหกิจ

1. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ข้อมูลที่มาจากการศึกษากระทรวงการคลัง แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ปัญหาทางด้านการบริหารการจัดการ มี 2 กรณี คือ

ก. ผู้บริหารและคณะกรรมการมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารการดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้

ข. ระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกับระบบราชการ ขาดความคล่องตัว ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานที่กำกับ ดูแลรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานต่างๆ

1.2 ปัญหาทางด้านบุคลากร มี 3 กรณี คือ

ก. จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนมาก และมีปัญหาการดำเนินงานในบางแห่ง มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ เป็นภาระที่หนักมากของแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐวิสาหกิจที่ประสบภาวะขาดทุนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของบุคลากรส่วนใหญ่ยังต่ำกว่าภาคเอกชน เนื่องจาก ขาดการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ และขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เข้ามาทำงานโดยบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไปทำงานกับภาคเอกชนเพื่อรับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ศาสตราจารย์ ดร. อ้างถึงเชิงอรรถที่ 1 , น.21 - 25

ค. จำนวนเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับสูงกว่าตลาดแรงงาน ทั้งราชการและเอกชนมาก ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนที่ทำงานระดับนโยบาย และบริหารต่ำกว่าภาคเอกชน จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับที่มีคุณภาพและมี ศักยภาพในการพัฒนาองค์กร

1.3 ปัญหาทางด้านระบบบัญชีการเงินและระบบข้อมูลในการบริหาร ได้แก่ การที่ระบบบัญชีการเงินในหลายรัฐวิสาหกิจยังไม่ทันสมัยและไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินผลงานและทำให้การประมวลข้อมูลแต่ละปีเป็นไปได้ช้า

1.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การดำเนินงานซ้ำซ้อนของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการดำเนินการภาคเอกชน จึงมีผลทำให้ขบวนการดำเนินการเป็นไปได้ อย่างล่าช้า เพราะต้องผ่านหลายกระบวนการและมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงาน

1.5 ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน การขาดแคลนเงินทุนทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการได้เพียงพอและทันกับความต้องการ นอกจากนี้ ยังเป็นภาระให้กับ รัฐวิสาหกิจที่จะต้องหาเงินมาชำระหนี้ให้ทันกับเวลา

1.6 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ และโครงสร้างการจัดตั้งไม่เป็นผลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ก่อให้เกิดขั้นตอน มากมาย มีความล่าช้าในการตัดสินใจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชน

1.7 ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐ ทำให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ ที่มี มากมาย ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมกฎหมายก็ได้ให้อำนาจผูกขาด ไว้กับรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการ และการกำกับดูแลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายและพัฒนาการให้บริการ เพื่อรองรับกับ ความ ต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

1.8 ปัญหาด้านแรงงาน การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจ ทั้ง การนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน รัฐวิสาหกิจจะประสบปัญหาการต่อต้านจากพนักงานที่เป็นแรงงานมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกครั้ง ทำให้การ กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจจากภาครัฐจะเป็นไปด้วยความลำบากและมีอุปสรรคมาก ยิ่งขึ้นอันจะมีสาเหตุจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในการประท้วงเพื่อคัดค้านรัฐบาล

2. ปัญหาที่เกิดจากภายนอกธุรกิจ ได้แก่ กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับธุรกิจ โดยมีได้มีที่มาจากตัวธุรกิจนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวมี 2 กรณี คือ

2.1 องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 ที่องค์การการค้าโลกได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาในการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือการเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการ โดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) การทำเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนบุคลากรและเทคโนโลยี

2.2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund)

จากการที่ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับอนุมัติโครงการเงินกู้แบบ Stand-by Arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน ในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขประการสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในความเป็นจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

สำหรับเหตุผลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่⁶ มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกันคือ การยกเลิกการผูกขาด โดยเฉพาะการผูกขาดโดยรัฐเนื่องจากในบางกิจการของรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองรัฐวิสาหกิจจากการแข่งขันโดยให้อำนาจผูกขาด (monopoly power) แก่รัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไกของรัฐเป็นผลให้ต้องปฏิบัติตาม

⁶ ภูมิวิวัฒน์ เก้าสุริยชะดา “อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ตกทอดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ศึกษากรณีการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2550 , น. 34

ขั้นตอนของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานต้องผ่านหลายกระบวนการหลายหน่วยงาน จนทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ⁷

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ หากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะก่อให้เกิดผลกระทบไปยังประชาชนผู้ใช้บริการและส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะมีการ “แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ขึ้นในปัจจุบัน

3. ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.1 ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน” (Privatization) เป็นคำที่เริ่มใช้กันเมื่อประมาณ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา คำนิยามจึงยังไม่แน่ชัด แต่หากได้พิจารณาเนื้อหาสาระบางประการแล้วกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยเฉพาะกิจการประเภทริเริ่มดำเนินการเพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชน และเมื่อเอกชนมีความพร้อมแล้ว รัฐก็จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เอกชนดำเนินการต่อไป การแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (การแปรรูปกิจการฯ)

นักวิชาการ และผู้รู้ต่างๆ ได้พยายามที่จะสร้างกรอบความคิด ความหมาย ตามความต้องการขององค์กรหรือสถาบันต่างๆ จึงมิได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่โดยหลักของความหมายก็มีความใกล้เคียงกัน ดังนำเสนอต่อไปนี้

D.R. Pense⁹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า privatization หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในบางครั้ง privatization อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่

Mary M. Shirley ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า หมายถึง การขายสภาพการเป็นเจ้าของกิจการหรือเลิกกิจการและขายทรัพย์สินไป การขายสภาพการเป็นเจ้าของนี้ กล่าวโดยทั่วไปก็คือการขายหุ้นให้แก่เอกชนไปโดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเดิมยังคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนจำนวนหนึ่งอยู่

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ (ม.ป.ป.) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายงานสรุปผลการศึกษาลับสมบูรณัน. 12-17

⁸ พิพัฒน์ ไทยอารี หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย น.70

⁹ พิพัฒน์ ไทยอารี “แนวความคิดเรื่อง Privatization” การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) น.11

แต่การขายสภาพการเป็นเจ้าของตามความหมายของ divestiture นี้ คือ การขายหุ้นของรัฐเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้หุ้นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเป็นของเอกชนหรือบริษัทเอกชน อันจะทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย และสภาพของสถานประกอบการ และเกิดมีสภาพแวดล้อมใหม่ต่อองค์การ กลไกและระบบการจูงใจก็จะเอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Seizaburo Sato¹⁰ ได้ให้ความหมายของการแปรรูปกิจการ (privatization) ไว้ว่า หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การภาครัฐหรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ โดยมีความเห็นว่า หากเป้าหมายสูงสุดท้ายในการแปรรูปนั้นมีเหตุผลเนื่องมาจากความต้องการที่จะทดแทนภาระหน้าที่ของรัฐโดยใช้กลไกทางการตลาดกระตุ้นให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของโดยรัฐแล้วจะเรียกการแปรรูปเช่นนี้ว่า การแปรรูปเพื่อทดแทนหน้าที่ (functional substitute for privatization) ซึ่งอาจทำได้โดยทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนจัดบริการดำเนินการประเด็นของ Sato สะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบการพิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ 3 ประเด็น คือ 1. บทบาทของรัฐที่ต้องการให้เอกชนเข้าทำหน้าที่แทน 2. ประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิตหรือการดำเนินงานกิจการ และ 3. เรื่องการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งการเงินจากภาครัฐบาลมาเป็นแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ต่อนโยบายสาธารณะ

David Heald¹¹ การแปรรูปเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและสภาพทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคม การแปรรูปรวมถึงการนำระบบตลาดมาใช้การแปรรูปกิจกรรมภาครัฐสู่ภาคเอกชน ลดเลิกบทบาทการดำเนินงานของรัฐจำหน่ายจ่ายโอน (divestiture) ผลักภาระของรัฐให้เอกชนทำแทน (ownership transfer) การขาย กิจการ รัฐวิสาหกิจ การลดหรือเลิกบทบาทของรัฐในกิจการที่ไม่ได้คำนึงถึงตลาดมาก่อนหรือการเปิดโอกาส หรือ การค้าเสรี

Heald ได้เสนอว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ

1) Heald เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมากิจการภาครัฐบาลหลายประเภทมิได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างคุณลักษณะด้านการตลาดขึ้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของกิจการ โครงสร้างองค์การ และความสัมพันธ์ต่างๆ ขององค์การเหล่านี้ด้วย เพื่อจัดจำแนกกิจกรรม และแสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่ชัดเจน จึงจะ

¹⁰ พัทธน์ ไทฮอร์รี่ เฟ็งฮ้างถึง, น. 73

¹¹ DAVID HELD Privatization : Policies and Procedures (Asian Development Bank 1985) น. 77

เป็นการสะดวกที่จะกำหนดแนวทางเปลี่ยนแปลงเงินทุนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินจากภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินการ การนำแนวทางนี้มาใช้ก็จะสะท้อนออกในรูปของกลไกด้านราคานั้นเอง

2) การดำเนินการหรือการผลิต Heald เห็นว่า การดำเนินการหรือการผลิตของรัฐ บางประเภทอาจเปลี่ยนแปลงโดยให้เอกชนรับเหมาด้วยการทำสัญญาต่อรัฐบาลไปดำเนินการอันมีลักษณะคล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในอดีต วิธีการนี้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและวิเคราะห์ปัญหาความเหมาะสมไว้ให้รอบคอบ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเช่นนี้ จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นการเป็นเจ้าของโดยรัฐ (public ownership) เพราะรัฐบาลอาจถอนสัมปทานคืนเมื่อใดก็ได้

3) การลดภาระของรัฐ การลดภาระ หรือลดภาระของรัฐบาลนี้ หมายถึง การลดหรือเลิกบทบาทในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล ด้วยการจำหน่าย จ่าย โอนกิจการ รัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น การขายทรัพย์สินของกิจการ (divestiture) หรือการขายหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่รัฐมีอยู่ (ownership transfer) เป็นต้น

4) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรี (liberalization) การเปิดโอกาสให้มีการประกอบการโดยเสรีนี้ หมายถึง การนำระบบการตลาดมาถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโลก หรือการเปิดโอกาสโดยการลดหย่อน ได้มีการแข่งขันในการดำเนินงานขึ้น

รองศาสตราจารย์พัฒนา ไทยอารี ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ คือ¹²

1. การแปรรูปโดยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนหรือมหาชน โดยไม่ประสงค์ให้กิจการนั้นเป็นของรัฐอีกต่อไป (demotionalisation) การแปรรูปในลักษณะนี้มีขอบเขตและวิวัฒนาการหลายอย่างนับตั้งแต่การแปรสภาพการเป็นเจ้าของอย่างถาวร ซึ่งหมายถึง การจำหน่ายกิจการการเลิกกิจการหรือการโอนกิจการไปให้เอกชน หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านสถานะการเป็นเจ้าของด้วยการอนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการนั้นเป็นการชั่วคราว เช่น การให้สัมปทานการร่วมทุน การขายหุ้นบางส่วนและการทำสัญญาว่าจ้างปฏิบัติงาน

2. การแปรรูปโดยการลดหย่อนผ่อนปรนกฎเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะการผูกขาด (liberalization) แต่เดิมมามีกิจการบางประเภทที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำแต่ฝ่ายเดียวลักษณะการแปรรูปเช่นนี้เป็นเรื่องของการแข่งขันเสรี

¹² พัฒนา ไทยอารี อ้างถึงเชิงอรรถที่ 7 , น.81

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร¹³ ให้ความหมายว่า หมายถึง ลำดับหรือขั้นตอนในการที่รัฐลดบทบาทความเป็นเจ้าของหรือการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเอง โดยการลดบทบาทในการบริหารหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของจากรัฐบาลให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และในที่สุดอาจถึงขั้นที่ให้หน่วยงานนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล

โดยสรุปแล้ว ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ “วิธีการที่จะลดบทบาทของรัฐ หรือภาระรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการผ่อนคลายนโยบายและให้โอกาสแก่เอกชนตามลำดับขั้นตอนจนอาจถึงขั้นโอนกิจการไปเป็นของเอกชน”

3.2 ความหมายในทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การให้นิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางนิติศาสตร์ยังไม่มีชัดเจนมากนัก สำหรับในประเทศไทยแล้วการศึกษาเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในวงจำกัด การกำหนดนิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงยังไม่เป็นที่กล่าวถึงกันอย่างชัดเจน โดยแนวความคิดในการให้นิยามความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางนิติศาสตร์เท่าที่ตรวจพบสามารถแบ่งแนวคิดในการให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจออกเป็นสองแนวคิด

แนวคิดที่ 1 แนวความคิดนี้มีได้กล่าวถึงความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนมากนัก แต่ได้แยกพิจารณาออกเป็น

1. การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจซึ่งรูปแบบการดำเนินการครอบคลุมทุกรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความหมายทั่วไป
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นการพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายของการขายกิจการ¹⁴

แนวคิดที่ 2 แนวความคิดนี้ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีความหมายจำกัดอยู่เพียงการดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ หลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน กล่าวคือพ้นไปจากนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามนัยของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

¹³ พนัส สิมะเสถียร, “ความเป็นไปได้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน”. วารสารกฎหมาย 10 (ธันวาคม, 2520) : 15.

¹⁴ แนวความคิดที่ 1 พิจารณาจากแนวความคิดของรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์ ในหนังสือเกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสองเล่มคือ 1. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, วิญญูชน, 2543, น.190-244 และ 2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, สถาบันนโยบายการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 19-53.

พ.ศ. 2502 ซึ่งหมายความว่า “พ้นจากการเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบเท่านั้น¹⁵

โดยนัยทางกฎหมาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางส่วนจึงไม่ได้ เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การที่รัฐหลุดพ้นไปจากฐานะการเป็นเจ้าของหรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เท่านั้น ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด การจำหน่ายหุ้นให้แก่บุคคลทั่วไปโดยที่รัฐยังคงมีสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทรัฐวิสาหกิจนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความหมายทางกฎหมาย เพราะรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ยังคงอยู่ในภาคเศรษฐกิจมหชนต่อไป โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะใดๆ

ดังนั้น การให้เอกชนมารับช่วงดำเนินการในงานต่อเนื่องบางประการ การขายหุ้นจำนวนหนึ่งแก่เอกชนในสัดส่วนที่รัฐยังคงมีทุนข้างมากอยู่ การร่วมทุนกับเอกชนในกิจการบางประเภทที่รัฐวิสาหกิจเคยดำเนินการมาโดยลำพัง ฯลฯ จึงไม่อยู่ในความหมายทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) ในที่นี้คือ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ชัดเจน แต่ให้ผลในเรื่องรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ค่อนข้างจำกัดเฉพาะการโอนกิจการของภาครัฐเป็นของเอกชนจนทำให้สภาพความเป็นเจ้าของกิจการนั้นของรัฐหมดไปเท่านั้น นอกจากนี้ การให้มีนิยามความหมายดังกล่าวเป็นการผูกตีความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยหากฝ่ายบริหารมีนโยบายเห็นควรคงความเป็นเจ้าขององค์กรตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไว้มากกว่าร้อยละห้าสิบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่เกิดขึ้น แต่หากฝ่ายบริหารมีนโยบายที่ต้องการคงความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจไว้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวการแปรรูปรัฐวิสาหกิจย่อมอุบัติขึ้นทันที

อย่างไรก็ดี หากรัฐยังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อันมีลักษณะเป็นการแปลงสภาพให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน

¹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ “การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ”
วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9 ตอน 1 (เมษายน 2533) น.139

จำกัด (Corporatization)¹⁶ แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้เตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต และจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

โดยสรุปแล้ว ความหมายในทางนิติศาสตร์ของทั้งสองแนวความคิดมีลักษณะร่วมกันในการให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าเป็น “การดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ทำให้กิจการใดกิจการหนึ่งหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน”

4. รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อได้พิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วยความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และความหมายทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะพบว่า ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากทั้งสองความหมายมีความแคบกว้างแตกต่างกันซึ่งนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันไปตามแต่ละพิจารณาในความหมายต่างๆ ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้ศึกษาขอแบ่งรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ดังต่อไปนี้

4.1 รูปแบบตามความหมายทั่วไป¹⁷

ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คือ “วิธีการที่จะลดบทบาทของรัฐหรือภาระรัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพิ่มบทบาทให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการผ่อนคลายนโยบายและให้โอกาสแก่เอกชนตามลำดับและขั้นตอนจน

¹⁶ กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง, ธันวาคม 2537 “ประมวลผลการสัมมนาเรื่องการแปรรูปและการระดมทุน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการพื้นฐาน : ความสืบหน้าและดูทางในอนาคต วันที่ 21 – 23 ตุลาคม 2537 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท พัทยา , น. 41 , 49- 50

¹⁷ ศาสตรา โตอ่อน “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” วิทยานพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2546 , น. 104 - 107

อาจถึงขั้น โอนกิจการ ไปเป็นของเอกชน” ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นได้ ก็คือ¹⁸

1.4.1 การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ

รูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ คือ การที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public provision) สินค้าและบริการชนิดหนึ่งๆอีกต่อไป ทั้งนี้อาจจะต้องด้วยเหตุผลเพราะสินค้าและบริการที่ว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตต่อไปอีก หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการนั้นๆ หรือเอกชนเองก็ได้มีการจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นสนองผู้บริโภคอยู่แล้ว ถ้าสินค้าและบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนี้ยังคงเป็นสินค้าและบริการ ที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองระบบตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภคก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้นๆ

1.4.2 การขายกิจการ

การขายกิจการ (divestiture) คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่นี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน (ทำให้การขายคืนเป็นกระบวนการแบบ denationalization) หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการขายกิจการทั้งหมดรัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งจากการขายกิจการ ถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในบางกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุน

1.4.3 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

แทนที่รัฐจะเข้ามาดำเนินกิจการโดยลำพัง โดยการเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินกิจการโดยร่วมลงทุนกับเอกชน ในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนรอนของเอกชนและของรัฐ ในกิจการที่รัฐได้ สรุปแล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยง

¹⁸ กรยุทธ์ ธีรตยาสินันท์, การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ, รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2533, น. 164-169.

ระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการ เช่นเดียวกับกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การร่วมลงทุนในลักษณะนี้อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือ โดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนต่างๆ อีกด้วยก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแบ่งได้หลายลักษณะซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

1.4.4 การจ้างเหมา

การให้บริการโดยรัฐนั้น โดยปกติแล้วจะให้ผ่านส่วนราชการโดยตรง หรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยามมากขึ้นในทุกวันนี้ การให้บริการโดยรัฐนี้อาจมาในรูปที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต (Contracting out)

1.4.5 การให้สัมปทาน

การให้สัมปทาน (franchising) แก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกลักษณ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกลักษณ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเป็นภาระในด้านการเงินรัฐ โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกลักษณ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่าง พร้อมๆ กับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง หรือค่าที่เรียกขานในชื่ออื่นๆ เอกลักษณ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิ์สมบูรณ์ที่ครอบครองแต่ผู้เดียว (กลายเป็นผู้ผูกขาด) หรือเป็นสิทธิ์ที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ก็ได้

1.4.6 การให้เช่า

การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการ ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่โดยการดำเนินการของรัฐ หรือถูกปลดปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เอกชนเช่าจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง การให้เช่าเน้นความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น และสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่น

ได้ได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้นๆ

1.4.7 การให้ตัวรับบริการ และเงินอุดหนุน

การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (voucher) เพื่อให้สินค้าและบริการที่กำหนดไว้ในตัวรับบริการก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคู่มือที่มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิ์ได้รับสินค้าและบริการชนิดที่กำหนดในตัวรับบริการ ผู้บริโภคก็สามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปซื้อสินค้าและบริการกับผู้ผลิตเอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับบริการดังกล่าว (นั่นคือ ยอมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลักษณะนี้) ในกรณีนี้ ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการได้ดีที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับบริการที่ได้มาจากการขายสินค้าและบริการก็นำมาแลกเปลี่ยนเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัดผลิตหรือจัดหาสินค้าและบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคก็ยังคงมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยรัฐยังคงเป็นผู้เจือจุนทางการเงิน แต่ไม่ต้องมีภาระในการผลิตเอง

1.4.8 การเก็บค่าบริการ

การเก็บค่าบริการ (user Charge) เป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้ก็จะเป็นเงินที่นำไปเจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค ในภาครัฐการให้บริการของรัฐเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค โดยปกติจะมาในรูปแบบของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด เงินที่ใช้เจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงาน ก็จะมาจากการเก็บภาษี ประชาชนจำนวนหนึ่งที่รับบริการที่รัฐจัดผลิตอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย (เช่น ค่าธรรมเนียม) หรือไม่เสียเลยก็ได้

1.4.9 การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินงาน (liberalization) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการใช้ในความหมายที่สื่อถึงการยกเลิกผ่อนคลายนระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานของระบบ ทำให้การแข่งขันในระบบตลาดไม่บังเกิดขึ้นหรือมีอยู่น้อย หรือทำให้การบริหารงานขององค์กรขาดความคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

4.2 รูปแบบตามความหมายทางกฎหมาย¹⁹

ความหมายในทางกฎหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็คือ “การดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ทำให้กิจการใดกิจการหนึ่งหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน” ซึ่งการทำให้กิจการใดหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชนก็แต่โดยการจำหน่ายหุ้นให้แก่เอกชนจนรัฐมีสิทธิถือครองหุ้นขององค์กรนั้นๆ ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายในทางกฎหมายจึงมีเพียงรูปแบบเดียว คือ การขายกิจการ (divestiture) จนรัฐถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบนั่นเอง

5. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

5.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแรกที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัด (Private company) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม Company Act 1985 และดำเนินธุรกิจซึ่งมีสภาพแข่งขันกับองค์กรทางธุรกิจของเอกชนอยู่แล้ว เช่น British Aerospace, British Rail Hotel, Jaguar, Britoil และ Enterprise Oil เป็นต้น โดยการแปรรูปฯ กิจการข้างต้นเป็นการแปรรูปฯ กิจการที่มีขนาดเล็กทำให้ไม่มีกระบวนการที่ซับซ้อน โดยเป็นการขายหรือจำหน่ายหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่เอกชน และขั้นตอนทางกฎหมายก็เป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จนถึงปี ค.ศ. 1984 จึงเริ่มมีการแปรรูปฯ ที่มีลักษณะเป็นกิจการที่ดำเนิน “บริการสาธารณะ” เนื่องจากมีลักษณะเป็นการผูกขาด และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศโดยวาระเริ่มแรกมีการแปรรูปฯ กิจการ โดยการขายหุ้นของ British Telecommunications (BT) ให้แก่ประชาชนทั่วไป และต่อมามีการขายหุ้น British Gas ในปี ค.ศ.1986 กิจการประปาในปี ค.ศ. 1989 กิจการไฟฟ้าในปี ค.ศ. 1990

ในส่วนหลักเกณฑ์และกระบวนการแปรรูปฯ ในประเทศอังกฤษ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน ไม่ต้องมีการดำเนินการในทางนิติบัญญัติแต่อย่างใดก็สามารถทำการแปรรูปได้ แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปบริษัทซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในด้านสาธารณูปโภค โดยถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งพิเศษนั้น

¹⁹ ศาสตรา โดอ่อน อ้างถึงเชิงอรรถที่ 16 , น. 107

มีลักษณะพิเศษ คือ บริษัทเหล่านี้ตั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยบริษัทไม่มีผู้จดทะเบียนและผู้ถือหุ้น แต่จะดำเนินกิจการโดยใช้เงินกู้หรือเงินกำไรจากการประกอบการ กฎหมายจัดตั้งบริษัทจะกำหนดให้บริษัทสามารถทำการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีอำนาจควบคุมการดำเนินงาน โดยการถอดถอนกรรมการเช่นเดียวกับการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้แผนการแปรรูปฯ บริษัทที่ดำเนินกิจการในด้านสาธารณูปโภคมีความซับซ้อนกว่าการแปรรูปฯ โดยการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัด

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัด²⁰

เป็นการแปรรูปที่กระทำได้ง่ายและมีกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน เช่น การขายหุ้นใน British Aerospace หรือ Cable and Wireless ให้แก่เอกชน ซึ่งทั้งสองบริษัทมีความพร้อมในเชิงพาณิชย์และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันทางการค้ากับภาคเอกชนได้อยู่แล้ว การแปรรูปจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือเป็นธุรกรรมซื้อขายในเชิงธุรกิจพาณิชย์ เช่น กรณีของ (Cable and Wireless) เป็นการขายหุ้นตามที่กำหนดไว้ใน Telecommunications Act ขณะเดียวกันรัฐบาลออกใบอนุญาตให้บริษัทดำเนินกิจการโทรศัพท์แข่งขันกับ British telecom บริษัทโทรคมนาคม ซึ่งทำการแปรรูปเช่นกันด้วย

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค

บริษัท (Public Corporation) ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ (Act of Parliament Statute) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public utilities) รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของบริษัท ขั้นตอนการแปรรูปซับซ้อนยิ่งกว่าการโอนขายหุ้นในบริษัทจำกัด มีขั้นตอนการเตรียมการและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายพิเศษ ดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกบริษัทที่จะทำการแปรรูป
2. ตั้งคณะทำงานศึกษาและแนวทางในการแปรรูป
3. รัฐบาลพิจารณา และอนุมัติการแปรรูปบริษัทตามผลการศึกษา รวมทั้งมีการออกกฎหมายพิเศษมารองรับ ทั้งนี้ เพื่อยกเลิกการผูกขาดและกระตุ้นให้มีการแข่งขันในตลาด
4. การปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานภายในองค์กร เพื่อเตรียมความพร้อมในการแปรรูป
5. กระบวนการตรากฎหมาย เพื่อปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่จะทำการแปรรูป รวมทั้งการโอนสินทรัพย์ของบริษัทให้แก่บริษัทที่แปรรูป (Successor Company)

²⁰ ภูมิวิธส์ เก้าศรีสุริยะธาดา , อ้างถึงเชิงอรรถที่ 5 , น. 37 - 42

กฎหมายเพื่อรับรองการแปรรูป

การแปรรูปบริษัทในกิจการสาธารณูปโภค จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษ เพื่อรับรองการดำเนินการตามแผนการแปรรูป ดังนี้

1. เพื่อจัดตั้งบริษัทแปรรูป (Successor Company) บริษัทเดียวหรือหลายบริษัทเพื่อการออกหุ้นในบริษัทแปรรูป
2. เพื่อออกหุ้นในบริษัทที่แปรรูป
3. เพื่อการโอนทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาของบริษัทที่จะทำการแปรรูปให้แก่บริษัทที่แปรรูป
4. เพื่อการโอนย้ายลูกจ้างหรือพนักงานของบริษัท ไปยังบริษัทแปรรูปโดยไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิม
5. เพื่อการยกเลิกหรือปรับปรุงภาระหนี้สิน ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทที่เกิดขึ้น และมีอยู่ เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการสาธารณูปโภคนั้น

การกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขัน

เนื่องจากกิจการสาธารณูปโภคที่ทำการแปรรูปเป็นกิจการบริการสาธารณะ และมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยรวม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับการดำเนินการสาธารณูปโภค โดยจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulators) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) กำกับดูแลปริมาณการผลิตและให้บริการให้เพียงพอต่อความต้องการของตลาด เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและส่งผลกระทบต่อราคา
- 2) ส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรี
- 3) กำกับดูแลและควบคุมการกำหนดราคาที่เหมาะสม (tariff structure monitoring)
- 4) กำกับดูแลการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่ประชาชนผู้บริโภค

การกำกับดูแลดังกล่าวครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาต (License) โดยกำหนดให้บริษัทแปรรูปที่ได้รับอนุญาตดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย และตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต แต่จะไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือก่อให้เกิดการผูกขาดโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะไม่มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ขณะเดียวกันก็จะเปิดโอกาสอย่างเสรีแก่นักลงทุนที่มีความสนใจที่จะลงทุน (easy access) ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณีนี้ ได้แก่ การตั้งบริษัทแปรรูปในกิจการไฟฟ้าเทอร์โมล เป็น 2 กรณี คือ National Power และ Power Gen เพื่อให้ดำเนินการแข่งขันกันเองและจะต้องแข่งขันกับบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายอื่นๆ ซึ่งจะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการในกิจการเดียวกันนี้ด้วย

หน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีในสาขากิจการโทรคมนาคม ได้แก่ The Office of Telecommunications Regulation (OFTEL) การกำกับดูแลให้มีการจัดการให้บริการในสหราชอาณาจักรซึ่งการสื่อสารโทรคมนาคมตามสมควรแก่ความต้องการของตลาด รวมถึงและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการฉุกเฉิน (emergency services) บริการโทรศัพท์สาธารณะ (public call box services) บริการรายนามผู้ใช้ (directory information services) บริการสื่อสารภาคพื้นน้ำ (maritime services) และการให้บริการในท้องถิ่นห่างไกล (services in rural areas) การกำกับดูแลเช่นว่านี้ ผู้ให้บริการต้องมีความพร้อมทางการเงินจึงจะให้บริการเช่นว่านี้ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของอังกฤษได้มีการเตรียมการอย่างดีมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด เอาเปรียบประชาชนและทำลายความมั่นคงของประเทศ จึงต้องมีกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกา ควบคุมมิให้มีการผูกขาดโดยเอกชนและมีให้มีการยึดครองกิจการโดยเอกชนรายใดรายหนึ่งโดยรัฐบาลอังกฤษยังคงถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการสื่อสาร รัฐบาลถือหุ้น 49 เปอร์เซ็นต์ พนักงานและผู้บริโภคขายย่อยถือครองหุ้นรวมกันมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์

5.2 ประเทศฝรั่งเศส²¹

วิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส ถูกจัดขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ตามความจำเป็นและตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยมีวัตถุประสงค์

ในการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (l'interet public) เป็นสำคัญ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (des personnes morales) โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการและมีทรัพย์สินในครอบครองเพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
- 2) ประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม (l'activite industrielle ou commercial)
- 3) เป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคมหาชน (secteur public)

สำหรับการเกิดรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ประมาณ ค.ศ. 1919 รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ เช่น ท่าเรืออิสระ และบริษัทรวมทุนระหว่างภาคมหาชนกับภาคเอกชนในรูปแบบบริษัทน้ำมันแห่งประเทศฝรั่งเศส บริษัท Air France ต่อมาได้โอนวิสาหกิจเอกชนในกิจการต่างๆ มาเป็นของรัฐ คือ กิจการรถไฟ และกิจการผลิตอาวุธสงคราม ต่อมาภายหลังที่ประเทศฝรั่งเศสได้รับอิสระจากการยึดครองของทหาร

²¹ ภูมิวิธส์ แก์ศรีสุริยะธาดา เฟ็งอั้ง น.43- 47

เยอรมันในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการโอนวิสาหกิจเอกชนจำนวนมากมาเป็นของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส กิจการประกันภัย กิจการไฟฟ้าและก๊าซ กิจการถ่านหิน เป็นต้น และครั้งสุดท้ายได้โอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยเน้นกิจการอุตสาหกรรมใหญ่ในปี ค.ศ. 1981 เช่น กิจการธนาคาร 39 แห่ง บริษัทการเงิน 2 แห่ง อุตสาหกรรมเคมี การโทรคมนาคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้ 3 วิธีการ คือ วิธีที่หนึ่ง การจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งอาจเป็นรูปองค์การมหาชนหรือบริษัท โดยเน้นเสรีภาพในการแข่งขันและอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ วิธีที่สอง เป็นการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจเปลี่ยนในเชิงรูปแบบ การแยกกิจการหรือรวมกับกิจการอื่น อันเนื่องมาจากดำเนินการโดยรัฐโดยตรงในรูปแบบของ “regie” และวิธีที่สาม คือ การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ (เชิงอรรถ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ น.210-217)

ส่วนการแปรรูปกิจการต่างๆ ของรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้น พบว่า มีรากฐานมาจากนโยบายการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ ทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการภาครัฐจนเกินขอบเขตโดยเฉพาะในกิจการด้านอุตสาหกรรม และเมื่อกิจการดังกล่าวประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กิจการอ้อมจากประชาชน อันถือเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจการต่างๆ ของรัฐ แต่ด้วยความจำกัดของงบประมาณ รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่โดยการระดมเงินขณะเดียวกัน แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศต่างๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการประกอบกิจการของภาคเอกชน มักจะดีกว่าเมื่อเทียบกับผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ และนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีส่วนผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศส จำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ

ในกรอบแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น คำว่า การแปรรูป (privatization) เป็นคำทั่วไป หมายถึง การโอนกรรมสิทธิ์ในวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของให้เป็นของเอกชน เช่น มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะกระทำได้โดยต้องตราเป็นรัฐบัญญัติเท่านั้น²²

แต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 มิได้บังคับว่าการดำเนินการที่เป็นการโอนกิจการภาครัฐให้แก่ภาคเอกชนในทุกกรณีจะต้องตัดสินใจโดยรัฐสภา รัฐสภาจำกัดเพียงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งการบังคับใช้อาจดำเนินการโดย องค์การหรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้โดยชัด

²² พิรุณา ดิงสภักย์ (ผู้แปล) (2542 มิถุนายน) “กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์ หน้า 204

แจ้งในมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ด้วยเหตุนี้ การแปรรูปของฝรั่งเศส นั้นมี 2 กรณี

กรณีแรก จะต้องรับอนุญาตโดยรัฐบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่รัฐ ถือหุ้นอยู่โดยตรงเป็นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งทุน (มากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งรัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจในลำดับแรก (entreprise de premier rang)

กรณีที่สอง กระทำได้โดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา การแปรรูปนี้เป็นอำนาจของฝ่าย ปกครอง เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดเป็นกิจการของรัฐ โดยผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 7-11 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 หรือโดยทั่วไปว่า รัฐวิสาหกิจในลำดับที่สอง (Enterprise de second tang)

แต่ทั้ง 2 กรณี ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งของรัฐเป็น การเฉพาะหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแปรรูปวิสาหกิจของฝรั่งเศสได้คำนึงถึงประโยชน์ ของประเทศเป็นหลัก โดยมีมาตรการต่างๆ ได้กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน เช่น

- 1) การกำหนดมูลค่าของวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูป
- 2) การโอนหุ้นหรือกิจการแก่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการเลือก
- 3) การกำจัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของนักลงทุนต่างชาติ หรือการกำจัด การถือครองหุ้นของต่างชาติ
- 4) การให้สิทธิพิเศษแก่พนักงานลูกจ้างของกิจการที่ทำการแปรรูป²³

ซึ่งมาตราต่างๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือของรัฐในการที่จะแปรรูป โดยไม่ขัดแย้งกับ หลักกรรมสิทธิ์ หลักเสมอภาคและหลักเอกราช และความมั่นคงของประเทศชาติ

5.3 ประเทศญี่ปุ่น²⁴

จากการศึกษาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น พบว่าเกิดขึ้นในช่วง ทศวรรษ 1990 ซึ่งมีหลายรัฐวิสาหกิจ แต่ที่สำคัญคือ กิจการ โทรเลขและโทรศัพท์แห่งชาติและ กิจการรถไฟแห่งชาติ โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอก คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศ อังกฤษ และแนวความคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งเน้นกลไกตลาดและการ ลดบทบาทของรัฐบาลลงให้เหลือน้อยที่สุด (small government) กับปัจจัยภายใน คือ การขาดทุน

²³ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธี (2542, มิถุนายน) "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวม กรณีศึกษาของฝรั่งเศส" วารสารนิติศาสตร์ 29,2 หน้า 219-222

²⁴ ภูมิวิสต์ แก์ศรีสุริยะธาดา อ้างถึงเชิงอรรถที่ 20 , น 48 -51

ของรัฐวิสาหกิจจนกลายเป็นภาระหลักของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาแบกรับภาระทางการเงินเพื่อช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น

สำหรับความหมายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่น ได้ค้นพบว่าคือ การลดความเป็นเจ้าของกิจการ (ownership) ของรัฐ และอำนาจควบคุมกำกับทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct or indirect control) ในบรรดาบริษัทสาธารณะ (public corporation) ซึ่งหลายให้เหลือน้อยลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งหมดไปจนเกิดบริษัทจำกัด (private company) ขึ้นมาแทนบริษัทสาธารณะนั้น โดยบริษัทจำกัดที่เกิดแทนที่บริษัทสาธารณะนั้นจะมีภาคเอกชนเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด และมีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัท โดยปราศจากการควบคุมโดยรัฐ โดยบริษัทจำกัดดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น คือ การขายหุ้นที่รัฐบาลถืออยู่ในบริษัทสาธารณะและลดการควบคุมลงจนกระทั่งบริษัทสาธารณะได้กลายเป็นบริษัทจำกัด ขอบเขตของกระบวนการแปรรูปจึงจะสมบูรณ์

ส่วนการแปรรูปกิจการด้านโทรคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดการบริหารที่เป็นอิสระมากขึ้น
- 2) ต้องให้มีกลไกการแข่งขันเพื่อจัดการผูกขาด
- 3) ต้องลดจำนวนพนักงานลง

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจของสภาไดเอท (รัฐสภา) โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมหรือกระทรวงไปรษณีย์และโทรเลข เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับวิธปฏิบัติในการแปรรูปในกิจการที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน²⁵

กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคม (Telecommunication Business Law)

พระราชบัญญัตินี้ผ่านสภาไดเอทใช้เป็นกฎหมายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1984 โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มผู้ประกอบการในธุรกิจโทรคมนาคมให้มากขึ้นและเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในการออกใบอนุญาตต่างๆ เพื่อการแข่งขันที่มากขึ้น โดยกำหนดให้มีการเปิดธุรกิจโทรคมนาคม 2 ประเภท คือ

1) Type-I carriers หมายถึง บรรดาบริษัทต่างๆ ที่ให้บริการโทรคมนาคม โดยการติดตั้ง และมีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ผู้ประกอบการต้องของอนุญาตจากรัฐมนตรีว่ากระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ อ้างถึงเชิงอรรถที่ 6 , น.376-394

2) Type-II carriers หมายถึง บรรดาบริษัทต่างๆที่ไม่มีระบบวงจรโทรคมนาคมเป็นของตนเอง แต่ให้บริการที่แตกต่าง และมีการเพิ่มมูลค่าการให้บริการผู้ประกอบการไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม แต่ต้องยื่นใบรายงานให้ทางกระทรวงทราบ

กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคมได้ยกเลิกอำนาจผูกขาดของ NTTPC ในระบบวงจรโทรคมนาคม (ระบบเครือข่ายโทรคมนาคม) ในปี ค.ศ. 1984 ทำให้บรรดาผู้ใช้ระบบเครือข่ายโทรคมนาคมสามารถใช้ได้อย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ

การกำกับควบคุมชุมชนสาย แม้ว่าทางรัฐบาลประสงค์จะให้มีการแข่งขันอย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องการในระบบเครือข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการสามารถเชื่อมโยงติดต่อกันได้ ดังนั้น ในการวางระบบเครือข่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องมาตรฐานทางเทคนิคจากกระทรวง MPT ด้วย

การควบคุมกำกับธุรกิจโทรคมนาคม ประเภท Type-I (Regulation on Type-I Business) คือ การอนุมัติค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการพื้นฐาน ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง MPT เป็นผู้อนุมัติ เนื่องจากธุรกิจประเภท Type-I carrier เป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อประชาชนและความมั่นคงต่อชาติและอำนาจอธิปไตยของประเทศญี่ปุ่น

การควบคุมทุนต่างชาติ กฎหมายธุรกิจโทรคมนาคมจึงระบุว่าบุคคลหรือบริษัทต่อไปนี้จะประกอบธุรกิจโทรคมนาคมในญี่ปุ่นไม่ได้ คือ

- 1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น
- 2) รัฐบาลต่างประเทศหรือผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ
- 3) บริษัทต่างชาติหรือกลุ่มบริษัทต่างชาติ
- 4) บริษัทที่มีทุนต่างชาติเกินกว่า 1/3 เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของญี่ปุ่นยอมให้ผู้ถือหุ้น จำนวน 1/3 ออกเสียงคัดค้านมติสำคัญของบริษัท เช่น การเปลี่ยนแปลงหนังสือบริคณห์สนธิ การถอดถอนกรรมการหรือผู้ตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะทำให้กลุ่มทุนต่างชาติมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของบริษัทได้

การกำกับดูแลการแข่งขัน

หน่วยงานในการกำกับดูแล Regulators คือ กระทรวงคมนาคมและกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมซึ่งรับผิดชอบดูแลกิจการขนส่งทางรถไฟและกิจการโทรคมนาคมตามลำดับ ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ เช่น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แต่ใช้วิธีการกำกับควบคุมชุมชนสาย การอนุมัติค่าบริการ การอนุมัติค่าธรรมเนียมโดยต้องได้รับการ

เห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง MPT แล้วแต่กรณี (เชิงอรรถ – นันทวัฒน์ น. 402,420)

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่นได้กระทำโดยมีเหตุจูงใจ จะเห็นว่านานาประเทศที่ได้แปรรูปไปก่อนหน้าแล้วประสบความสำเร็จในด้านการลดภาระค่าใช้จ่ายของงบประมาณของประเทศ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มบริการให้กับประชาชน และทำให้ค่าบริการถูกลงประชาชนแต่ละประเทศชาติของตนได้รับประโยชน์ จึงดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วยความพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ดีขึ้น

5.4 ประเทศสิงคโปร์

กรณีของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งรัฐวิสาหกิจแบ่งเป็น statutory boards และบริษัทในเครือ นอกจากนี้ยังมีบริษัทแม่ ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงสำคัญๆ 3 กระทรวง ได้แก่ Ministry of National Development (MND Holdings Pte Ltd.), Ministry of Defence (Sheng-Li Holding Co.Pte Ltd.), และ Ministry of Finance (Temasek Holding Co.Pte Ltd) Statutory Board ควบคุมทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ social security, housing และ redevelopment boardcasting สาธารณูปโภค การขนส่ง อุตสาหกรรม และการค้า

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสิงคโปร์ คือ ต้องการจะแปรรูปกิจการที่รัฐบาลทำแล้วได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุดแล้วให้เอกชนดำเนินการต่อไปรัฐบาลจะได้นำเงินไปลงทุนริเริ่มในกิจการใหม่ๆ

โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่น่าสนใจอื่นๆ คือการแปรรูปบริการทางการแพทย์และทางการศึกษา เช่น National Hospital (NUH) ซึ่งรัฐบาลมีหุ้นอยู่ 100 เปอร์เซ็นต์ ทางด้านการศึกษาโรงเรียนดีเด่นจำนวนหนึ่งต้องการที่จะเป็นอิสระจากรัฐบาลในการที่จะยกดับมาตรฐานการศึกษา แต่รัฐบาลยังต้องการควบคุมกิจการด้านการศึกษาอยู่ เพราะถือว่าการศึกษเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

โดยสรุปแล้ว ประเทศสิงคโปร์มีทางเลือก และโอกาสมากที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพราะว่า รัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์มีกำไรสูงอยู่แล้ว สิงคโปร์มีเงินออมอยู่ในระดับสูง ประชาชนมีเงินเหลือที่จะซื้อหลักทรัพย์ ประชาชนมีการศึกษาดี ไม่มีปัญหาในเรื่องการโยกย้ายทรัพยากรบุคคลจากภาครัฐบาลไปยังภาคเอกชน

สำหรับการแปรรูปกิจการการไฟฟ้าของประเทศสิงคโปร์นั้น ปรากฏว่าก่อนการแปรรูปผู้ปฏิบัติงานของสิงคโปร์ทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐและเอกชนจะมีมาตรฐานสิทธิประโยชน์จากรัฐสวัสดิการเดียวกันและอยู่ในขั้นดีเยี่ยมเมื่อเทียบกับหลายๆ ประเทศ ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิงคโปร์จึงไม่เชื่อว่าแปรรูปกันหรือไม่ เพราะไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างใครรัฐและเอกชนก็

เหมือนกันทั้งสิ้น รวมทั้งจำนวนของพนักงานในการไฟฟ้าสิงคโปร์ก่อนการแปรรูปก็มีจำนวนอยู่ในอัตราส่วนใกล้เคียง 1 คนต่อ 1 เมกกะวัตต์ ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่มีการคัดค้านใดๆ เมื่อมีการแปรรูปการไฟฟ้าสิงคโปร์ นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุนเห็นด้วยที่จะสามารถดำเนินการได้โดยอิสระไม่ต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น การแปรรูปกิจการไฟฟ้าของสิงคโปร์จึงทำไปเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรโดยที่พนักงานไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน

5.5 ประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียได้จัดทำ Privatization Action Plan (PAP) ซึ่งเป็นแผน 2 ปี หลังจากที่ได้พิจารณาธุรกิจจำนวน 246 แห่ง ที่คาดว่าจะแปรรูปได้ รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะไม่แปรรูปธุรกิจหลายๆ แห่ง ที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน การแปรรูปธุรกิจในมาเลเซียมีทางเลือกและโอกาสมากกว่าประเทศไทย เพราะผู้ที่ซื้อกิจการของรัฐวิสาหกิจจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ Bumiputera ร้อยละ 30 Non-Bumiputera ร้อยละ 40 และต่างชาติร้อยละ 30 การแปรรูปธุรกิจในมาเลเซีย มีทางเลือกดังต่อไปนี้ คือ ขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจให้กับเอกชน ให้เอกชนเช่าและดำเนินกิจการแทนรัฐบาล และได้รับผลตอบแทนโดยกำหนดระยะเวลาไว้ การเซ็นสัญญาเพื่อร่วมกันบริหารระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล วิธีสุดท้ายคือ “Build-Operate Transfer” (BOT) หรือ “Boild-Operate” (BO) การแปรรูปธุรกิจในมาเลเซียมุ่งให้ลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของด้วยเพื่อเพิ่มสัดส่วนการเป็นเจ้าของ เพื่อให้กิจการที่ถูกแปรรูปมีทักษะทางการค้าเพิ่มมากขึ้น โดยให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

อีกวิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยให้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจคือ วิธี Management Buy-Outs (MBOs) จากแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 ของมาเลเซีย แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐบาลที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน โดยตั้งเป้าไว้ว่าการลงทุนรวมของภาคเอกชนจะต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 61.7 ภายในปี 2533 รัฐบาลส่งเสริมการขายตัวของภาคเอกชนด้วยการขายกิจการผูกขาดโดยรัฐบาล

การประกาศนโยบาย New Economic Policy (NEP) ตั้งแต่ปี 2513 เพื่อจัดความยากจนและเพื่อสร้างสังคมใหม่ เพื่อให้ประชาชนเชื้อชาติมาเลเซียที่แท้จริงได้มีส่วนร่วมในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจถูกแทรกแซงจากระบบราชการมากขึ้น ข้าราชการอยู่จำนวนมากได้รับการสนับสนุนให้ประกอบกิจการที่ทันสมัย ช่วยให้รายได้ของชาวนาในชนบทสูงขึ้น ถึงแม้ความยากจนในชนบทลดลงแต่ความไม่เท่าเทียมในรายได้ระหว่างชนต่างเผ่าพันธุ์มากขึ้น ชาวจีนและชาวอินเดียเป็นเจ้าของกิจการต่างๆ ในขณะที่ชาวมมาเลเซียเองมีชีวิตความเป็นอยู่ไม่ดี ตั้งแต่ปี 2524

ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่ธุรกิจทั้งในภาคเอกชนและรัฐบาล พรรคการเมือง มีผลประโยชน์อยู่ในภาคเอกชน จึงเป็นการยากที่จะสรุปว่าการลดขั้นตอนของระบบราชการสิ้นสุดลงที่ไหน และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำธุรกิจเริ่มต้นขึ้นที่ใด เพราะว่าการเข้าไปแทรกแซงอยู่ทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานใดๆ เลยนอกจากเข้าไปจัดการผสมผสานเข้าระหว่างอำนาจทางการเมือง ระบบราชการ และธุรกิจเสียใหม่เท่านั้นเอง

สำหรับการแปรรูปกิจการการไฟฟ้าของประเศมาเลเซียปรากฏว่า ก่อนการแปรรูปพนักงานของการไฟฟ้ามมาเลเซีย (LLN) มีสถานะเป็นข้าราชการมีสิทธิและสวัสดิการเหมือนข้าราชการมาเลเซียทั่วไป เช่น มีบำนาญหลังเกษียณอายุ การขึ้นเงินเดือนเป็นขั้นเหมือนราชการ ไม่มีโบนัส เงินเดือนที่ได้รับต่ำกว่าภาคเอกชนมาก สหภาพแรงงานทั้ง 4 สหภาพและฝ่ายบริหารได้ร่วมกันต่อรองกับรัฐบาลถึงวิธีการจัดการกับพนักงานทั้งหมด โดยให้ทุกคนมีสิทธิเลือกได้ตามความสมัครใจ ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ยอมไปทำงานกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยยังคงสถานะเป็นข้าราชการรับเงินเดือน สิทธิ สวัสดิการเช่นเดิม ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อปลดเกษียณก็จะได้บำนาญเหมือนเดิม อนึ่งผู้ที่สมัครใจเลือกทางเลือกที่ 1 จะมีอายุเวลา 2 ปี ที่จะเปลี่ยนใจใหม่ มาเลือกทางเลือกที่ 2

ทางเลือกที่ 2 ยอมไปทำงานกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการเป็นลูกจ้างบริษัท รับเงินเดือน สิทธิ สวัสดิการ ตามที่สหภาพแรงงานได้มีการเจรจาต่อรอง โดยมีสัญญาสภาพการจ้างกันทุก 5 ปี และมีการประกันว่าจะไม่มีการปลดพนักงานใน 5 ปีแรก เว้นแต่ทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทางเลือกที่ 3 เกษียณอายุก่อนกำหนด โดยยังคงถือว่าเกษียณอายุในฐานะข้าราชการได้รับบำนาญเงินเดือนสุดท้ายคูณ 2 คูณอายุงาน และยังได้รับบำนาญตลอดชีพจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินเดือนสุดท้าย มีสิทธิเข้ารักษาพยาบาลรวมคู่สมรสเช่นเดียวกับข้าราชการปลดเกษียณอายุตามปกติ

ระยะเวลาที่ใช้ตั้งแต่เริ่มทราบนโยบายจนได้ข้อตกลงทางเลือก 3 ทาง ใช้เวลาตั้งแต่ปี 2528-2533 รวมประมาณ 5 ปี หลังจากได้ข้อยุติรายละเอียดของทางเลือกทั้ง 3 แล้ว จึงได้จัดส่งแบบสอบถามโดยแจ้งรายละเอียดทั้งหมดว่าเลือกทางไหนจะได้อะไร ผลสรุปจากแบบสอบถามที่ได้มาจากพนักงานทั้งหมดกว่าร้อยละ 99 เลือกทางเลือกที่ 2 เปลี่ยนสถานะไปเป็นพนักงานบริษัท โดยมีผู้เลือกทางเลือกที่ 1 ยังคงเป็นข้าราชการ 7 คน (ปัจจุบันเหลือ 5 คน) และเลือกทางเลือกที่ 3 ขอเกษียณก่อนกำหนดจำนวน 10 กว่าคน กิจการไฟฟ้ามมาเลเซียเดิม (LLN)

จึงได้ไปจดทะเบียนเป็นบริษัท Tenaka Nasional Berhad เมื่อปลายปี 2533 โดยรัฐบาลมาเลเซียถือหุ้นอยู่ในปัจจุบันร้อยละ 79

6. การจัดตั้งและการแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

6.1 ความเป็นมาและการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติการกิจบางอย่างในนามของรัฐบาลที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ (public service) ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะ เมื่อรัฐมอบบริการสาธารณะไปให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ รัฐก็ต้องเข้าไปกำกับดูแลในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในด้านต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้น รวมไปถึงการกำกับดูแลด้านมาตรฐานของบริการและค่าใช้จ่ายบริการที่รัฐวิสาหกิจจะเก็บจากประชาชน การกำกับดูแลดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดและเป็นไปเช่นเดียวกับการที่รัฐเป็นผู้ให้บริการเอง

ในทางปฏิบัติรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมืองได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในหลายๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือ กรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งมิได้เป็นนโยบายที่สนองประโยชน์ สาธารณะโดยตรง แต่เป็นนโยบายที่มุ่งไปในทางก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องดังเช่นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าว ก็ได้ทำอย่างตรงจุดหรือจริงจัง รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีปัญหาสะสมที่รัฐมองว่ายากแก่การแก้ไข ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขึ้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกระบวนการ โอนทรัพย์สิน สิทธิพิเศษ และกิจการที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไปเป็นทรัพย์สิน สิทธิและกิจการของเอกชนซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นสิ่งที่ประเทศ ต่างๆ หลายประเทศนำมาเป็นกระบวนการที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับรัฐวิสาหกิจ โดยมองว่า หากรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการบริหารโดยเอกชนก็จะทำให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินการที่ดีขึ้นเทียบเท่ากับกิจการของเอกชนและนอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังช่วยแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจการเงินให้ กับรัฐอีกด้วย โดยรัฐจะหมดปัญหากับการที่จะต้องจ่ายเงินสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเองก็ยังสามารถ

รายได้จำนวนมากให้กับรัฐอันเนื่องมาจากการจำหน่ายรัฐวิสาหกิจหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น ในประเทศที่ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือประเทศที่ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ จึงเลือกใช้วิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาเป็นเครื่องมือในการที่จะหลุดพ้นจากปัญหาที่ตนกำลังเผชิญอยู่ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกลับกลายเป็นสิ่งที่สร้างประโยชน์อย่างมหาศาลให้กับบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเพราะกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มีความขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนผู้มีอำนาจจึงมักเลือกที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองหรือพวกพ้องมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การอ้างถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจะเป็นการมองเพียงด้านเดียว เพราะการแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจอาจแก้ด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นกิจการของเอกชนก็ได้ แต่หากรัฐตัดสินใจที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็สมควรที่จะต้องหามาตรการที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าสนองประโยชน์ส่วนตน

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีการดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ในอดีตและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) แต่จะอาจเห็นไม่ชัดเจนเหมือนปัจจุบันนี้ คำว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หรือ privatization นั้น มีความหมายว่า หมายถึงการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน โดยอดีตที่ผ่านมาประเทศไทย “ไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ตามความหมายดังกล่าว จะมีก็แต่เพียง “การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” ในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเนื่องจากการส่งออกชะลอตัว ปัญหานี้ต่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ระยะสั้นของภาคเอกชนซึ่งมีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ต่างๆ ปัญหาสถาบันการเงิน ที่มีการปล่อยสินเชื่อในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีปริมาณมากเกินความพอดี รวมทั้งปัญหาสำคัญอีกประการ คือ การเก็งกำไรค่าเงินบาทซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทำให้ทางการสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาทไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 มีการเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบตะกร้าเงิน (basket currency) มาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (managed float) จึงเป็นผลที่ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทในภูมิภาค จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ในการขอเงินกู้จาก IMF ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามโดยประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจ นับได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง ซึ่งได้มีเงื่อนไขในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of intent) โดยรัฐบาลไทยได้ให้การรับรองต่อ IMF ว่าจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้น (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) จึงได้ออกกฎหมายขึ้นเพื่อเป็น “กฎหมายกลาง” คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 สำหรับการแปลงทุนรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นและเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ถูกนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นในเวลาต่อมา

6.2 การแปรรูปบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สำหรับความเป็นมาของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้ศึกษาขอลำดับความเป็นมาโดยสังเขปดังนี้ เดิมการให้บริการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข²⁶ ต่อมาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2497 ได้จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เพื่อดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์²⁷ โดยแยกกิจการ โทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดอื่นกับกิจการ โทรศัพท์ทางไกล ซึ่งกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลข ดำเนินการอยู่มารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย²⁸ ส่วนกิจการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมอื่นๆ เช่น กิจการ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ โทรเลข วิทยุคมนาคม ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการให้บริการต่อไป ต่อมาได้มีการแยกงานในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมมาจัดตั้งเป็น การสื่อสารแห่งประเทศไทย

²⁶ พระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

“ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และ ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักรอำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์....” พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

“ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและ โทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยามอำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข”

²⁷ พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 “ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการ โทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์”

²⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2519 และมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ²⁹ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ให้ดำเนินกิจการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ³⁰ ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2519 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงคงเหลืองานเฉพาะระดับอำนาจการดำเนินไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่ต้องรับผิดชอบเพียง 4 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงาน กองสื่อสารระหว่างประเทศ และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ³¹ ซึ่งในปัจจุบันงานของกรมไปรษณีย์ทั้ง 4 กอง ได้โอนไปยัง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แล้ว

นับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2518 ที่องค์การการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งของ WTO มีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ WTO กำหนดไว้ พันธกรณีประการหนึ่งภายใต้ WTO คือ การเปิดเสรีการค้าบริการ ดังนั้น กิจการบริการบางประเภทของไทยที่ดำเนินการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ เช่น บริษัทวิทยุประพันธ์ จำกัด (แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2538) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการแปรรูปเพื่อรับมือกับภาวะการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากผู้ประกอบการต่างชาติที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุน บุคลากร และเทคโนโลยี ประกอบกับในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF (International Monetary Fund) โดยได้รับอนุมัติโครงการกู้เงินแบบ Stand-by arrangement ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือนในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้ง และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและการเงิน (Letter of Intent) จาก IMF แต่ละฉบับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ระบุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-7 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ซึ่งในความจริงก็สอดคล้องกับแรงผลักดันของภาวะการณ์ภายในประเทศไทย

การเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมเป็นผลจากการดำเนินการในทางกฎหมายของรัฐบาลไทยที่ยอมรับพันธะกับองค์การการค้าโลก (WTO) และตามข้อผูกพันที่ได้ตกลงไว้กับกองทุนการเงิน

²⁹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519.

³⁰ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519. มาตรา 7.

³¹ ประวัติกรมไปรษณีย์โทรเลข ระยะเวลาที่มีการแยกงานระดับอำนาจการและปฏิบัติการ (พ.ศ.2520-2525) www.ptd.go.th, (24 เมษายน 2549).

ระหว่างประเทศ (IMF) ในหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 3 ข้อ 26 ได้กล่าวถึงการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ในด้านการสื่อสารที่จะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ภายในปี พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น สำหรับใช้เป็น เครื่องมือในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบเดิมให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของ บริษัท โดยการเปลี่ยน “ทุน” จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของบริษัท³² ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม³³

การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนการแปลงสภาพสื่อสารแห่งประเทศไทย

การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีขั้นตอนดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

1. ในวันที่ 20 มกราคม 2543 กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดใน ขณะนั้นได้เสนอหลักการและแนวทางในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542) พิจารณา

2. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ในการประชุมครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การแปลงสภาพของ ทศท. และ กสท. สามารถ ดำเนินการได้ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการเพิ่ม ศักยภาพของกิจการดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ เมื่อมีการเปิดการแข่งขันเสรี และไม่ มีผลกระทบต่อพนักงานของ กสท. ด้านไปรษณีย์ ซึ่งปัจจุบันมีผลการดำเนินงานที่ประสพผลการ ขาดทุน ประกอบกับพระราช บัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรคสอง กำหนดให้รวม กิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดี่ยว หรือหลายบริษัทก็ได้ ดังนั้น จึงให้นำกิจการทั้งหมดของ ทศท. และ กสท. มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัท รวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท.

³² กรมบัญชีกลาง, สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ, “คู่มือและแนวทางปฏิบัติในการ ปฏิบัติพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ,” เมษายน 2542.

³³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.

ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

3. ในวันที่ 23 สิงหาคม 2543 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ได้เสนอ เรื่องการแปลงสภาพ ทศท. และ กสท. เป็นบริษัทจำกัดต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดของ ทศท. และ กสท. มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

4. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ลงมติอนุมัติใน หลักการให้นำกิจการทั้งหมดของ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้ บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจเสนอ สำหรับขั้นตอนต่อไป ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ นั้น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เพียงชุดเดียวเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

5. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบการแปลง สภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้การแปลงสภาพ ทศท. เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยอนุมัติให้ ทศท. และ กสท. แยกกัน จัดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน จำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่มีการ จัดตั้งบริษัทรวมทุน (Holding Company) และให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) ประกอบกิจการตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการอยู่ เดิมทุกประการ ตามนโยบายของรัฐบาลที่มีให้มีการลงทุนซ้ำซ้อนในกิจการต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงาน และภาระของรัฐบาล ในส่วนของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรวงเงินอุดหนุนให้ทั้งหมด ระหว่างปี 2546 – 2549 จำนวน 3,470 ล้านบาท นั้น หากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารงานและปรับอัตรา ค่าบริการให้อยู่ในระดับที่ประชาชนผู้ใช้บริการยอมรับได้ และรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนเงินที่จะต้อง อุดหนุนคงลดลงได้ เมื่อกระทรวงการคมนาคมและกระทรวงการคลังได้ร่วมกันวิเคราะห์ และทราบ ถึงตัวเลขที่ถูกต้องที่จะต้องให้การอุดหนุนแล้ว ก็ให้อุดหนุนโดยใช้จ่ายจากเงินมูลค่าหุ้น/เงินปันผล

ในส่วนของการตรวจการคลังในบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

6. ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามเรื่องเสนอของรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและลงมติอนุมัติและเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี เสนอทั้ง 4 ข้อ ดังนี้

6.1 อนุมัติการแปลงสภาพทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของ กสท. โดยจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับความยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ เพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป สำหรับ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังคงให้ปฏิบัติ ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

6.2 เห็นชอบให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 10,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 1,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก สำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 750 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 75 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และเมื่อได้ข้อยุติเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุนจากผู้ตรวจสอบบัญชี และได้ข้อสรุปจากกลุ่มบริษัทผู้จัดการจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงาน และประชาชนทั่วไปแล้วให้บริษัทฯ นำกำไรสะสมบางส่วนหรือทั้งหมดมาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม (Recapitalization) ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของการตรวจการคลัง และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยให้บริษัทฯ จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock Dividend) ให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด

6.3 เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จะจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 13(3) ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

6.4 สำหรับการจัดสรรหุ้นให้แก่พนักงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2555 เห็นสมควรจัดสรรหุ้นให้พนักงาน กสท. โดยซื้อราคาพาร์จำนวน 6 เท่าของเงินเดือนและหุ้นให้เปล่าจำนวน 2 เท่าของเงินเดือน ทั้งนี้ การจัดสรรหุ้นให้พนักงานดังกล่าวต้อง

ไม่เกินร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน โดยเป็นการให้ครั้งเดียวเมื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

7. วันที่ 8 สิงหาคม 2546 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป (มาตรา 3 ให้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 77 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2546 สำหรับเหตุผลที่ต้องมีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 มีเหตุผลคือเนื่องจากการได้มีการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด(มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และให้อิโณกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไปให้แก่ทั้งสองบริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีดังกล่าวให้ตรา พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกรัฐวิสาหกิจ และเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ดังนั้น จึงสมควรกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้เพื่อให้ทราบว่ากฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกเมื่อใด จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกฤษฎีกานี้

8. วันที่ 14 สิงหาคม 2546 บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้มีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นนิติบุคคล ประเภท บริษัทมหาชน จำกัด ดังนั้น วันที่ 14 สิงหาคมของทุกปี จึงถือว่าเป็นวันจัดตั้ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

สำหรับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ดังนั้น การดำเนินกิจการของบริษัทจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่เกิดจากการแปลงสภาพ กสท. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และปัจจุบันยังอยู่ระหว่างที่กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)ไว้ทั้งหมด โดยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ “ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โณหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวน

หุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตามมาตรา 77 แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้ โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ทั้งนี้ก่อนมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสื่อสารแห่งประเทศไทย (สรร.กสท.) ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยและได้มีการทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2546 โดยมีข้อเรียกร้องสภาพการจ้างจำนวน 23 ข้อ แต่ต่อมา สรร. กสท. ขอดอนข้อเรียกร้องออกจำนวน 18 ข้อ และสามารถตกลงข้อเรียกร้องสภาพการจ้างได้ จำนวน 5 ข้อโดยมีการนำไปจดทะเบียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้วได้แก่

1. ให้โอนเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) โดยให้มีการแก้ไขข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งจดทะเบียนแล้ว และให้มีผลใช้บังคับก่อนการแปรสภาพ คือให้สมาชิกที่เป็นพนักงาน/ลูกจ้าง กสท. ที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ มีสิทธิได้รับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนที่เป็นเงินสมทบของ กสท. รวมทั้งผลประโยชน์ของเงินสมทบนี้ในกรณีที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังบริษัทใหม่และถูกกลโทยไล่ออก/ปลดออก เพราะเหตุที่ว่าเงินสมทบและผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเงินตอบแทนความชอบในการทำงานช่วงเวลาปฏิบัติงานใน กสท.

2. ให้แก้ไขข้อบังคับว่าด้วยกองทุนบำเหน็จพนักงาน/ลูกจ้างของ กสท. ให้มีผลใช้บังคับก่อนที่จะโอนกองทุนบำเหน็จดังกล่าวไปยังบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยกำหนดให้พนักงาน/ลูกจ้างของ กสท.เดิมที่โอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังคงได้รับเงินบำเหน็จโดยคำนวณในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติงานใน กสท. ในกรณีที่มีความผิดทางวินัยถูกกล โไล่อก/ปลดออกในขณะที่ไปปฏิบัติงานในบริษัทใหม่

3. ให้ กสท. ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็นสมาชิกของ สรร.กสท. โดยกำหนดอัตราเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์เดิมคือ ทำงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้จ่ายค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างครั้งสุดท้าย 240 วัน (8 เดือน)

4. ให้ กสท. ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็นสมาชิกของ สรร.กสท. โดยกำหนดอัตราเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์เดิมคือ ทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ให้จ่ายเงินชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างครั้งสุดท้าย 300 วัน (10 เดือน)

5. ให้ กสท. ปรับปรุงค่าเครื่องแบบให้แก่ พนักงาน/ลูกจ้าง ของ กสท. ที่เป็น สมาชิกของสรร. กสท. เพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,800 บาท/ปีเท่ากันทุกคน แต่ได้มีการตกลงกัน เห็นชอบให้มีการปรับปรุงเงินค่าช่วยเหลือค่าเครื่องแบบนี้

5.1 ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 11,340 บาท ลงมาเบิกได้ในอัตรา 1,800 บาท

5.2 ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างตั้งแต่เดือนละ 11,340 บาท ขึ้นไป เบิกได้ในอัตรา 1,300 บาท



บทที่ 3

แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิด ของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

1. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่งมีองค์ประกอบคือ มีการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียงและสิทธิอื่นๆ และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่มีองค์ประกอบพื้นฐานที่คล้ายกันคือ มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการผิดกฎหมายอันเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นและมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยรัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้³⁴

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าในโลกเรามีระบบกฎหมายใหญ่ๆ อยู่ 2 ระบบ ได้แก่ระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์ ซึ่งทั้ง 2 ระบบต่างก็มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันอันส่งผลต่อระบบแนวคิดในการใช้กฎหมาย ดังนั้นเกณฑ์ที่ใช้แบ่งแยกความรับผิดส่วนตัวออกจากความรับผิดในการบริการสาธารณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องแยกตามระบบกฎหมายอันเป็นจุดที่เกิดแห่งทฤษฎีนั้น เป็นสองระบบด้วยกัน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1.1.1 ระบบคอมมอนลอว์

ในระบบกฎหมายอังกฤษแต่เดิม³⁵ วางหลักกฎหมายให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดตามหลัก “King can do no wrong” ดังนั้นหากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด

³⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน กพ., น. 10

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์ คร., คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.20

กล่าวคือกระทำการใดๆ โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลอื่นเสียหายโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมายแล้ว ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการทางราชการก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการนั้นจะต้องรับผิดชอบด้วยตนเองเป็นส่วนตัว หลักการดังกล่าวได้ใช้มาจนมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีต่อราชบัลลังก์ (Crown Proceeding Act) ปี ค.ศ. 1974 ซึ่งทำให้ราชบัลลังก์ (Crown) มีความรับผิดชอบเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ดังนั้นเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่สามารถฟ้องร้องให้ราชบัลลังก์ชดเชยค่าเสียหายได้ อย่างไรก็ตามราชบัลลังก์เพียงรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไปก่อนเท่านั้นเพราะเมื่อราชบัลลังก์ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายแล้วก็สามารถไปไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ต่างจากการที่ถูกจ้างของนายจ้างซึ่งเป็นเอกชนไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน

รากฐานแห่งความคิดว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนเองได้กระทำเป็นอย่างเดียวกับที่เอกชนทั่วไปมีความรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของตนนั้นมาจากอิทธิพลของนักกฎหมายอังกฤษชื่อ ไดซี่ (Dicey) ที่เห็นว่าไม่ควรยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลธรรมดา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law)³⁶

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีหลักความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อละเมิดเรียกว่า Vicarious Liability คือ ความรับผิดชอบเพื่อผู้อื่นซึ่งเกิดจากฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากสัญญาระหว่างนายจ้างลูกจ้างเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างต้องตกอยู่ในความควบคุมของนายจ้างในอันที่จะต้องทำการตามคำสั่งของนายจ้างตามแต่นายจ้างจะสั่ง ไม่ต้องคำนึงว่างานที่นำไปจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ ซึ่งต่างจากสัญญาจ้างทำของที่มุ่งผลสำเร็จของงาน การที่นายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของลูกจ้างนั้นก็ต่อเมื่อ การละเมิดนั้นลูกจ้างได้ทำไปในทางการจ้าง (During the Course of Employment) และเนื่องจากในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงนำมาใช้ในการวินิจฉัยการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยโดยพิจารณาว่ารัฐเป็นเสมือนนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเสมือนลูกจ้าง

³⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2548) น. 5

ตามหลักการนี้ นายจ้างต้องรับผิดชอบในละเมิดที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ 2 ประการคือ

ประการแรก เป็นละเมิดที่นายจ้างสั่งให้ทำโดยเจาะจง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนายจ้างได้สั่งให้ลูกจ้างกระทำการอันจะต้องเกิดผลเป็นละเมิดขึ้น

ประการที่สอง เป็นกรณีที่นายจ้างไม่ได้สั่งให้ลูกจ้างกระทำการใดที่เกิดผลเป็นละเมิดและกิจการที่นายจ้างสั่งให้ทำก็ไม่ใช่กิจการที่จะเกิดผลเป็นละเมิด เพียงแต่ลูกจ้างได้เลือกใช้วิธีการ หรือกระทำด้วยอาการที่เป็นละเมิด

โดยที่มีการใช้หลักกฎหมายเอกชนในเรื่องนี้ ถ้ากรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐเอง เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบอาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยจากรัฐได้

1.1.2 ระบบชีวิลลอว์

ในระบบชีวิลลอว์แยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างเด่นชัด ดังนั้น การพิจารณาการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ย่อมไม่นำเอาหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่งเรื่องการกระทำของลูกจ้างในทางการที่จ้างมาใช้แต่อย่างใด แต่จะพัฒนาหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายมหาชนมาใช้โดยเฉพาะ ซึ่งปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกณฑ์แห่งการมุ่งประสงค์ต่อผลโดยตั้งใจ โดยมีวิวัฒนาการหลักกฎหมายในประเทศต่างๆ ในระบบชีวิลลอว์ ดังนี้

(1) ประเทศฝรั่งเศส³⁷

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน (คดี Blanco, T.C., 8 Feb. 1873) โดย Jeze เสนอเกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีหลักว่า การพิจารณาว่าความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องพิจารณาจากระดับความรุนแรงของความผิด กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ

³⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ คดี ตุลาการศาลปกครอง เพ็งอ้าง, น.23-25

กรณีที่ 1 เจ้าหน้าที่ตักอยู่ได้ความสำคัญผิดอย่างรุนแรง

กรณีที่ 2 เจ้าหน้าที่สำคัญผิดในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนอย่างมาก

กรณีที่ 3 เจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา

ตามแนวคิดดังกล่าว Jeze ยังมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากความบกพร่องเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่นอกเหนือ หรือล่วงพ้นจากอันตราয়อันเป็นปกติธรรมดาที่จะเกิดกับการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ไม่ค่อยปรากฏว่ามีการนำไปปรับใช้ในทางศาล และในทางตำรา ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้เดินตามแนวคิดนี้

ส่วนเกณฑ์แห่งความมุ่งประสงค์ต่อผลโดยตั้งใจ ซึ่งเสนอโดย Duguit นั้น เป็นเกณฑ์ที่อธิบายความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการอันเป็นละเมิดเป็นสำคัญ³⁸ ในประเด็นว่าเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ แม้ว่าความจริง เมื่อกระทำนั้นลงไปจะไม่ทำให้สาธารณะหรือรัฐได้ประโยชน์ ช้ำยังเป็นละเมิดแก่บุคคลอื่น การกระทำนั้นก็ยังไม่ว่าว่าเป็นความผิดส่วนตัว แต่เป็นความผิดในการบริการสาธารณะ นั่นคือพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจเป็นสำคัญ ไม่พิจารณาที่ผล ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจในเรื่องส่วนตัว เช่น กระทำเพื่อแก้แค้น กระทำเพราะอิจฉาริษยา กระทำเพราะความอาฆาต กระทำเพียงเพื่อตอบสนองค้นหาและความต้องการของตน เป็นต้น โดยหาจุดเกาะเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะหรือรัฐไม่ได้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์แห่งความรับผิดชอบโดยพิจารณาการมุ่งประสงค์ต่อผลนี้ มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะยากที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจที่อยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเรื่องที่เกิดขึ้นในจิตใจเป็นนามธรรม ที่จะนำสิ่งใดมาวัด หรือพิสูจน์ได้ยาก ในทางปฏิบัติสภาแห่งรัฐ ของฝรั่งเศสนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้เพียงบางส่วนที่เห็นได้ชัดว่า เป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัวอย่างชัดเจน เท่านั้น กรณีที่นอกเหนือจากนี้สภาแห่งรัฐจะพิพากษาให้รัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย อาจเป็นเพราะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้เจ้าหน้าที่ ในกรณีที่พิสูจน์มูลเหตุจูงใจ ที่อยู่ในจิตใจของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ชัดเจน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลคดีขัดกันพยายามหาเกณฑ์ที่แบ่งแยกความรับผิดชอบส่วนตัวออกจากความผิดในการบริการสาธารณะ โดยมีแนวทางวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบส่วนตัวดังนี้³⁹

³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เฟื่องอ้าง , น.204

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เฟื่องอ้าง , น. 204 -205

1) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะรัฐย่อมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

2) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะ กล่าวคือ ความผิดเกิดขึ้นโดยสามารถแยกขาดจากบริการสาธารณะได้แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

3) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต เช่น ในระหว่างที่กำลังจะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนใหม่ นายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ต้องการสร้างความเสียหายให้กับคู่แข่งของตน นายกเทศมนตรีได้นำข้อมูลของคู่แข่งที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายไปตีพิมพ์ลงในที่สาธารณะ ทั้งๆ ที่กฎหมายให้เพียงตัดชื่อออกจากการเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น การกระทำดังกล่าวสามารถแยกออกจากการปฏิบัติงานบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

4) แต่เดิมการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญา ย่อมก่อให้เกิดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ ต่อมานับแต่ ค.ศ.1935 หลักดังกล่าวได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ การกระทำความผิดอาญาโดยประมาทเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่งโดยอัตโนมัติ เฉพาะแต่การกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา (เว้นแต่ความผิดลหุโทษ) เท่านั้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นจาก คำพิพากษาในคดี Thépez ใน ปี ค.ศ.1935

5) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโดยมีความผิด ย่อมไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองบอร์โด (Bordeaux) ได้วางหลักการแบ่งแยกการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการกระทำความผิดส่วนตัวไว้ว่า การกระทำที่ก่อให้เกิดความผิดส่วนตัวคือการกระทำที่แยกออกได้จากหน้าที่ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์เฉพาะของตนหรือเป็นการกระทำเพื่อสนองความต้องการ ตัณหา เพื่อตอบสนองอาฆาตพยาบาทของเจ้าหน้าที่เอง หรือเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ไม่อาจ

ให้อภัยได้ หรือความซุ่มซ่ามอย่างร้ายแรง รวมถึงความผิดร้ายแรงที่เกิดจากการฉ้อฉล หรือเกิดจากเจตนาที่ชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่⁴⁰

จากหลักการที่ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองบอร์โด ได้วางไว้ นั่นคือเหมือนจะสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องเกณฑ์แห่งความมุ่งประสงค์ต่อผล โดยตั้งใจของ Duguit เพราะเน้นการพิจารณาที่จุดมุ่งหมายของการกระทำภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ นั่นคือพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจยิ่งกว่าผลที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีนักคิดอีกคนหนึ่ง คือ Hauriou ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ออกจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบส่วนตัว โดยได้เสนอว่าความผิดส่วนตัวจะเกิดขึ้นโดยที่สามารถแยกออกได้อย่างชัดเจนจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และพิจารณาจากความรู้สึกของบุคคลทั่วไปได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นๆ ไปโดยมีจุดประสงค์อื่น โดยไม่ได้ต้องการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง⁴¹

จากหลักกฎหมายที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท

ก. “ faute personnelle ” – เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเสียหายผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. 23 June 1954) เจ้าหน้าที่สกุลการใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

ข. “ faute de service ” – เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

ค. “ Cumul ” – เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบรวมทั้งความรับผิดของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวาง โดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดเชยได้ก็พอก็ได้ และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่

⁴⁰ สุจิน ชื่อสุวรรณ ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สน 2532) น. 73

⁴¹ สุจิน ชื่อสุวรรณ “ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532) น.73

ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องร้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนด้วย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกระสุนปืนมาแล้ว แต่นายกเทศมนตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไปจนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนก็มีคดีตัวอย่าง เช่น คดี Delville (C.E. 28 July 1951) ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะตนเมาไม่ได้สติจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรคได้มีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้วก็อาจมาฟ้องไล่เบียดจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ คดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครึ่งหนึ่ง ในคดี Laruelle (C.E. 28 July 1951) เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถ จนเกิดการขโมยรถไปใช้ กรณีเป็นการละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด จึงอาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่างๆ ได้เต็มที่ ปกติรัฐจึงฟ้องไล่เบียดเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจโดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีเกี่ยวพัน โดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ประเด็นในทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน จึงไม่มีหลักต้องรับผิดชอบอย่างถูกหนี่ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย ในคดี Jeannier (C.E. 22 March 1957) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุ ต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่มากกว่าเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่นๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วยต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่น้อยกว่า

(2) ประเทศเยอรมัน⁴²

เยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายเอกชนกรณินายจ้างลูกจ้างตามปกติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ซึ่งเมื่อนายจ้างจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้ว ก็อาจฟ้องไล่เบียดเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 840 วรรคสอง แต่หลักในกรณีส่วนราชการแต่เดิมมีกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย

แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1910 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้น ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1949 ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกันโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบียดเฉพาะเมื่อตนกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มี การฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นในระบบของเยอรมัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล

สำหรับในกฎหมายเยอรมันนั้น การกระทำทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำลงโดยไม่แตกต่างจากเอกชนอื่นๆ เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องเขียนในสำนักงานที่เป็นการจัดซื้อในจำนวนน้อยเป็นคราวๆ ตามความจำเป็นเฉพาะหน้า การกระทำอย่างนี้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเหนือเอกชน หากเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้น การพิจารณาความรับผิดของรัฐ ต้องใช้หลักความรับผิดตามกฎหมายเอกชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นมาในการแบ่งว่าอย่างไรเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนในกฎหมายเยอรมันก็คือ การกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้ยานพาหนะของหน่วยงานของตนในทางสาธารณะ ซึ่งกรณีอย่างนี้มีจุดแบ่งตรงที่วัตถุประสงค์ของการกระทำ ถ้าการกระทำในทางกายภาพมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นกับหน้าที่ที่จะได้กระทำแล้ว ถือได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน และหมายถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อเตรียมการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ซึ่งขึ้นอยู่กับความแน่นแฟ้นของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำในการเตรียมปฏิบัติหน้าที่นั้น กับหน้าที่ที่จะไปกระทำ เช่น

⁴² ชาญชัย แสงวงศ์ ดร. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด” น. 22 - 23

การขั้บรคดับเพลิงเพื่อไปตรวจสภาพความพร้อมในการใช้งาน ถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน

ในกฎหมายเยอรมัน การกระทำที่จะถือเป็นการละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนั้น จะต้องเป็นการกระทำที่ละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่ง อันเป็นความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของตน ซึ่งหน้าที่นี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงกับหน้าที่ที่ไม่เฉพาะเจาะจง

หน้าที่ที่ไม่เฉพาะเจาะจง คือ หน้าที่ที่โดยปกติแล้วบุคคลทั่วไปทุกคนจะต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใดที่กฎหมายรับรองของบุคคลอื่น ซึ่งก็คือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งที่ได้แปรสภาพมาอยู่ในแดนของกฎหมายมหาชน

ส่วนหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงนั้น คือ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายแพ่ง เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับกฎหมายข้าราชการที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นๆ รวมทั้งหน้าที่ที่เกิดจากระเบียบ คำสั่ง ภายในฝ่ายปกครอง และกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นที่ยอมรับกันในหลักการปกครองด้วย ซึ่งได้แก่ หน้าที่ในการดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งโดยรวดเร็ว หน้าที่ในการให้ข้อมูล คำเตือน คำแนะนำที่ต้องแก่เอกชน เป็นต้น หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นการละเมิดหน้าที่ ใน 2 ประการนี้แล้ว ย่อมเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

(3) ประเทศสวีตเซอร์แลนด์⁴³

สวีตเซอร์แลนด์เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในทางละเมิดโดยตรง แต่ปัจจุบันได้มีกฎหมายปี ค.ศ. 1958 ยึดหลักอย่างเดียวกับเยอรมัน โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ถูกฟ้องโดยตรง ส่วนในกรณีของรัฐต้องรับผิดชอบ จะมีการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่ทำละเมิดโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

1.2.1 วิวัฒนาการของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

(1) ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

⁴³ ชาญชัย แสงศักดิ์ ดร. ตุลาการศาลปกครอง เฟ็งอ้าง , น.23

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามติโบายโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”

ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคับทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องติโบาย จำจง

สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์นั้น ศาลฎีกาของไทยได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ ในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ.129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้ว กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง เมื่อผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มีอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ โดยที่กระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประยุทธ์รายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิฑูรว่า “พระเจ้าแผ่นดินและรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประยุทธ์รายส่วนแพ่งไม่ได้ และที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลยที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือ กรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”

(2) ในสมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ได้นำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 – มาตรา 452) มาใช้บังคับ

โครงสร้างความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น แบ่งความรับผิดชอบไว้เป็น 3 ระดับ⁴⁴ คือ

1. ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ
2. ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
3. ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ในโครงสร้างความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งต่างจากความรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนา หรือประเภทกล่าวคือ ในทางอาญาดำกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดชอบหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดชอบน้อยลง หรือในบางฐานความผิด ก็ไม่เป็นความผิด

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำละเมิดกับผู้เสียหาย⁴⁵ โดยหลักแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดก็คือตัวผู้กระทำละเมิดนั่นเอง เว้นแต่ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้เยาว์ ผู้แทนโดยชอบธรรมก็จะต้องเข้ามารับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม มีนิติสัมพันธ์บางประเภทที่ทำให้บุคคลที่มีได้เป็นผู้กระทำละเมิดจำต้องเข้าร่วมรับผิดชอบด้วย กล่าวคือ นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตัวแทนและรัฐอาจออยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้ โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างของรัฐไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก รัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในฐานะที่รัฐเป็นนายจ้าง⁴⁶ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ซึ่งบัญญัติว่า

“นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

ในกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนมิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรม สัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายแพ่ง

⁴⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ อ้างถึงเชิงอรรถที่ 1, น. 9

⁴⁵ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เพิ่งอ้างถึง, น.9-10

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เพิ่งอ้างถึง, น. 10

และพาณิชย์ก็ได้บัญญัติไว้ว่า หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย

แต่โดยที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีการนำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้นมาใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลบรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ผลก็คือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

เท่าที่ผ่านมา⁴⁷ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะ*ต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อยกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าวเพื่อเกรงว่าอาจถูกเจ้าของอาคารฟ้องกลับฐานกระทำละเมิดซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสี่ยงต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบ้างว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 2 ประเภทที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถ้ากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ

1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์ เฟื่องอ้างถึง , น.10-11

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง”

2) เจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรคสาม บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 296 นี้ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ซึ่งแสดงว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงยังมีความถักถั่นกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

(3) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากความถักถั่นของกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และ เจ้าพนักงานบังคับคดี ให้รับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่ต้องรับผิดชอบหากเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดา ทั้งยังไม่มีกฎหมายฉบับอื่นที่ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ และเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีปฏิบัติในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนี้มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบจะเกิดแก่ตน อนึ่งการให้คู่มือให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นอันเป็นในลักษณะของการกระทำการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติไว้ มีหลักเกณฑ์ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และหากการละเมิดเกิดขึ้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ผู้เสียหายสามารถฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยได้ การฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยนี้ อาจเป็นการฟ้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมก็ได้แล้วแต่กรณี กล่าวคือ

กรณีแรก หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเข้าลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้เสียหายย่อมต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

กรณีที่สอง หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นเป็นการกระทำทั่วไปที่ไม่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลังต่อศาลยุติธรรม

แต่หากเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นมิใช่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมร้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้นด้วยตนเองเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ การฟ้องนั้นย่อมต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเป็นจำเลย ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลย ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมรับผิดชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนที่เป็นการกระทำต่างๆ ไป คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยที่ไม่แตกต่างจากเอกชนคนอื่นๆ ทว่าไปที่มีการกระทำละเมิด โดยไม่ได้มีฐานมาจากกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ให้กระทำการเช่นนั้น กล่าวคือไม่สามารถอ้างว่าการกระทำนั้นอาศัยอำนาจมหาชน และผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน เช่น การที่บุรุษไปรษณีย์ ส่งจดหมายให้คนอื่น มิใช่คนในบ้านตามที่เจ้าหน้าที่ของจดหมายนั้น ถือว่าบุรุษไปรษณีย์กระทำโดยประมาทในการปฏิบัติหน้าที่ และทั้งนี้ การส่งจดหมายเป็นการกระทำต่างๆ ไป เพราะการส่งจดหมายไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504

การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำต่างๆ ไป ย่อมมีความแตกต่างจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นกฎหมายย่อมเป็นทั้งแหล่งที่มา และเป็นข้อจำกัด กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยใช้อำนาจจะกระทำการให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และกระทำได้เพียงในขอบเขตจำกัดที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ โดยหลักจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้กระทำได้ แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำต่างๆ ไปซึ่งไม่แตกต่างจากเอกชนนั้น มีลักษณะตรงกันข้าม คือ โดยหลักแล้ว กระทำการใดๆ ได้โดยอิสระ เว้นแต่กิจกรรมบางอย่างที่กฎหมายห้าม ดังนั้น เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายยิ่งกว่าเอกชนต่างๆ ไปแล้ว การกระทำนั้นควรต้องอาศัยหลักความรับผิดตามกฎหมายเอกชนมาพิจารณา

การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น หมายถึง การกระทำที่เจ้าหน้าที่อาศัยฐานอำนาจมหาชนที่แสดงออกทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็น

แหล่งที่มาของการกระทำ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีฐานะเหนือเอกชน ที่จะกระทำการอันอาจกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ในลักษณะที่เป็นอำนาจในทางปกครอง ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่นอกเหนือจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

กรณีที่สอง การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการจับกุม สอบสวน ยึดของกลาง การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพสามิตใช้อำนาจจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น หากเกิดละเมิดขึ้นคดีควรจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง และควรจะเป็นคดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยที่เข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่

การกระทำในบางลักษณะมิใช่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้ใช้อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมือของรัฐ ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายและความเป็นจริงการกระทำเหล่านั้นก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใดเลย การกระทำในลักษณะอย่างนี้จัดว่าเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับหน่วยงานของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของตัวเจ้าหน้าที่เอง หากการกระทำเหล่านี้เป็นเหตุให้เกิดละเมิดต่อบุคคลแล้ว คดีควรจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม เหมือนเช่นคดีระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแก๊สจับบุคคลผู้บริสุทธิ์ การที่เจ้าหน้าที่หลอกหลวงประชาชนว่าจะช่วยเหลือเกี่ยวกับการสมัครเข้ารับราชการ การที่เจ้าหน้าที่เข้าตรวจค้นข้อมูลของบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยไม่มีเหตุผล หรือไม่ได้เป็นไปเพื่อกิจการของหน่วยงานของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ การที่เจ้าหน้าที่เข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนเพื่อทางทำมาหาได้ของตนเอง การกระทำเหล่านี้จัดว่าเป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้เท่านั้น จะฟ้องร้องให้รัฐร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงหลักการสำคัญซึ่ง บริษัท กสท. สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องความรับผิดทางแพ่งของพนักงาน ดังนี้

1. ความหมายการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁸

ความหมาย “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

สำหรับความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้
หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบด้วยนั้น ศาลมักจะวินิจฉัยโดยใช้หลักความรับผิดของนายจ้างใน
การกระทำละเมิดของลูกจ้างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น
การชัดแจ้งว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นอย่างไรดังนั้นการค้นหา
ความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องค้นหาจากคำพิพากษาของศาลซึ่งวางอยู่บน
ความเห็นทางกฎหมายที่ว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอันเดียวกับการกระทำในทางการที่จ้าง

ในชั้นแรกนี้ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับ
“ในทางการที่จ้าง” ในความผิดฐานละเมิดที่นายจ้างที่เป็นเอกชนต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของ
ลูกจ้างเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ธานี นทร์ กรีวิเชียร ได้รวบรวมแนวคำพิพากษาศาล
ฎีกาเกี่ยวกับการกระทำในทางการที่จ้าง ไว้เป็นข้อสังเกตท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 970/ 2512 ซึ่งมี
สาระสำคัญว่า ความรับผิดของนายจ้างในการกระทำละเมิดของลูกจ้างที่กระทำในทางการที่จ้าง
ตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ขึ้นอยู่กับการกระทำของลูกจ้างซึ่ง
ลูกจ้างอาจทำละเมิดได้ในเหตุการณ์หลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ขณะปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้าง เช่น จ้างมาขับรถและขับรถชนคนอื่น หรือ
จ้างมาขับเรือยนต์และขับชนเรือผู้อื่น
2. ขณะปฏิบัติหน้าที่อื่นได้รับมอบหมาย เช่น จ้างลูกจ้างมาเพื่อทำหน้าที่
นายท้ายรถแต่นายจ้างใช้ให้ช่วยขับรถด้วย จนลูกจ้างขับรถชนผู้อื่น
3. ขณะปฏิบัติหน้าที่อื่น แต่เป็นไปเพื่อให้งานของตนลุล่วงด้วยดี เช่น จ้าง
ลูกจ้างมาขับรถ แต่รถเบรกแตกต้องขับไปซ่อม และขณะขับไปซ่อมนั้นได้ขับรถชนผู้อื่น
4. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่ความประพฤติ หรือวิธีปฏิบัตินั้นฝ่า
ฝืนคำสั่งหรือเกินคำสั่งของนายจ้าง เช่น นายจ้างออกระเบียบว่าการเอารถออกนอกเครื่อง ต้องขอ
อนุญาตตนก่อน แต่ลูกจ้างเอารถออกนอกเครื่อง โดยไม่ขออนุญาตจนขับรถชนผู้อื่นบาดเจ็บ

⁴⁸ กนกศักดิ์ พ่วงลาภ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติ
หน้าที่ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 , น 19-40

5. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยถึงขนาดเป็นละเมิดต่อนายจ้าง เช่น ขับรถไปทำธุระให้นายจ้าง แต่ขับรถออกนอกเส้นทางไปทำธุระส่วนตัวจนขับรถชนผู้อื่นในขณะทำธุรกิจส่วนตัวเข้า

6. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยถึงขนาดเป็นละเมิดต่อนายจ้าง เช่น ขับรถไปทำธุระให้นายจ้าง แต่เปลี่ยนใจขับรถไปเที่ยว ซึ่งถ้านายจ้างทราบคงตำหนิหรือไม่อนุญาตเป็นแน่ ขณะขับรถไปเที่ยวนั้นลูกจ้างขับรถชนผู้อื่นบาดเจ็บ

7. ขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น แต่ได้ทำธุระส่วนตัวโดยไม่ถึงขั้นหันเหออกนอกงาน เช่น จ้างมาขับรถ แต่ลูกจ้างต้องหยุดพักรับประทานอาหาร ดื่มน้ำ ขับถ่ายตามปกติวิสัย

8. มิใช่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น ขับรถชนคนในขณะกำลังเร่งจะไปปฏิบัติหน้าที่ให้ทันเวลาเข้าทำงานตอนเช้า

กรณีที่ 1 ถึงกรณีที่ 5 และกรณีที่ 7 นั้นเป็นการกระทำในทางการที่จ้าง ส่วนกรณีที่ 6 และกรณีที่ 8 นั้น เป็นการกระทำนอกทางการที่จ้างโดยแท้ นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ

กรณีดังกล่าวข้างต้นใน (1) ถึง (7) นั้นแสดงให้เห็นความหมายของการกระทำในทางการที่จ้างในกฎหมายเอกชน ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความหมายของ “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่”

ก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลได้นำมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรณีบุคคลและผู้กระทำแทนนิติบุคคลมาใช้ปรับบทกฎหมายกับกรณีที่จะให้หน่วยงานของราชการต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยถือว่าข้าราชการเป็นผู้แทนของหน่วยงานราชการ และเมื่อหน่วยงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานก็สามารถฟ้องโดยใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้ข้าราชการรับผิดชอบได้ตามมาตรา 76 นั้นด้วย ศาลมิได้นำบทบัญญัติเรื่องความรับผิดระหว่างนายจ้างลูกจ้างมาใช้ เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ไม่ใช่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า เมื่อครั้งต้องวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ก็ต้องนำหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องการกระทำในทางการที่จ้างในสัญญาจ้างแรงงานมาเป็นแนวเทียบเคียง และในตำรากฎหมายลักษณะละเมิดในสมัยนั้น ส่วนมากจะกล่าวถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่อการกระทำของข้าราชการไว้ในส่วนของคำอธิบาย มาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับในส่วนของศาลนั้นก็ปรากฏแนวคำพิพากษาที่ชวนให้เข้าใจเป็นอย่างนั้นเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จาก คำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในตำแหน่งของตนในกิจการของหน่วยงาน

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำกิจการงานที่กฎหมายกำหนดให้ทำในตำแหน่งของตนภายในกิจการของหน่วยงานนั้น จัดว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยแท้ หรือในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นที่รู้และเข้าใจ โดยเป็นที่ยุติตรงกันว่าจะเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้นอกจากจะเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ตามแนวคำพิพากษาดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2504 บุษย์ไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายธนาณัติให้ในบ้านโจทก์ แต่ความจริงปรากฏว่าคนที่ส่งให้นั้นไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีคนปลอมชื่อโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุษย์ไปรษณีย์ประมาท กรมไปรษณีย์โทรเลขต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 926/2530 เจ้าพนักงานที่ดินทราบแล้วว่าผู้มอบอำนาจตายแต่ยังดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนเสร็จสิ้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยร่วมเป็นการปฏิบัติราชการในหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการละเมิดต่อโจทก์ เมื่อจำเลยร่วมเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมที่ดินจำเลยที่ 1 ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จำเลยที่ 1 ย่อมต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

(จ) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงาน

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนือจากหน้าที่ในตำแหน่งของตน แต่อย่างไรก็ตามกิจการที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานนั้นก็ยังคงอยู่ในขอบเขตของกิจการของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่ากรณีอย่างนี้ก็คือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน เป็นการขยายคำจำกัดความของการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้กว้างออกไป ซึ่งกรณีดังกล่าวปรากฏตามแนวคำพิพากษาดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517 จำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข จำเลยที่ 2 ในตำแหน่งบุษย์ไปรษณีย์ มีหน้าที่รับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และรับส่งเงิน ถึงแม้การขับรถส่งข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นการปฏิบัตินอกเวลาปฏิบัติงานตามปกติของทางราชการก็ตาม แต่จำเลยที่ 2 ก็เป็นผู้อนุญาตให้จำเลยที่ 1 ขับรถนั้นตามมติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจำเลยที่ 2 โดยจำเลยที่ 2 เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการที่ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย ทั้งอำนวยความสะดวกและประหยัดแก่ข้าราชการ อันเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของจำเลยที่ 2 ด้วย จึงต้องถือว่าจำเลยที่ 1 ทำงานตามทางการที่จำเลยที่ 2 จ้าง แม้จำเลยที่ 1 จะได้รับค่าจ้างพิเศษราย

เดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาจากข้าราชการผู้โดยสารรถยนต์ด้วยก็ไม่ทำให้การขับรถยนต์มิใช่ราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลขของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

(ค) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อื่นที่สืบเนื่องจากการทำงานในหน้าที่แต่เป็นไปเพื่อให้งานของตนลุล่วงด้วยดี

การที่เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหน้าที่แต่เป็นไปเพื่อให้งานในหน้าที่ของตนลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น กรณีดังกล่าว ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการขยายขอบเขตความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้กว้างออกไป เช่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ขับรถ แต่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ขับรถนั้น เกิดเบรกแตกต้องขับรถไปซ่อม และขณะนั้นได้ทำละเมิดแก่ผู้อื่น ตัวอย่างของเรื่องนี้ปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 947/2515 จำเลยที่ 1 เป็นนักบินของกรมตำรวจ จำเลยที่ 2 ขับเครื่องบินจะไปจอดเติมน้ำมันที่หลุมเติมน้ำมัน แต่ขาดความรู้ความชำนาญในการขับขีบบังคับเครื่องบิน กว่าจะเข้าจอดตรงหลุมน้ำมันได้ต้องขยับเครื่องบินขึ้นลงถึงสามครั้ง ประกอบกับบริเวณนั้นมีกระแสลมปั่นป่วนอยู่เป็นประจำเนื่องจากมีเครื่องบินเข้าออกอยู่เสมอ ซึ่งการบินขึ้นลงต้องระมัดระวังกว่าที่อื่น เมื่อจำเลยที่ 1 ใช้น้ำมันระมัดระวังไม่เพียงพอ จนเป็นเหตุให้เครื่องบินเสียการทรงตัว เอียงกระแทกพื้นลานบิน ปลายใบพัดกระทบพื้น และหักกระเด็นไปถูกเครื่องบินลำอื่นเสียหาย จำเลยก็จะอ้างว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยไม่ได้ ย่อมถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 ซึ่งการขับเครื่องบินไปเติมน้ำมันนั้น เป็นการปฏิบัติราชการในราชการของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1666/2514 จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นช่างประจำตอน จำเลยที่ 2 เป็นลูกจ้างรายวัน อยู่ในความควบคุมของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ที่ 2 เป็นพนักงานของกรมทางหลวงจำเลยที่ 3 จำเลยที่ 1 ที่ 2 ได้ทำงานในหน้าที่แล้วได้นำรถเคี้ยวยางจอดไว้ในทางเวลากลางคืนโดยไม่จุดไฟไว้ซึ่งเป็นผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2477 มาตรา 23 และเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 ที่ 2 ที่ละเว้นไม่กระทำการอันควรกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์ที่ผู้ตายขับขีไปชนเกิดความเสียหายขึ้นถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้ทำละเมิด กรมทางหลวงจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นกรมในรัฐบาลผู้บังคับบัญชาต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมได้ปฏิบัติกรไปตามหน้าที่และคำสั่ง

(ง) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แต่หันเหไปทำธุระส่วนตัวโดยไม่ถึงกับหันเหออกนอกงานหรือหันเหออกนอกงานแต่ไม่ถึงกับเป็นละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการงานของหน่วยงานแล้ว ในขณะที่ทำงานนั้น หรือภายหลังทำงานนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ได้หันเหไปทำธุระส่วนตัวบ้างก็มีใช้เรื่องที่จะดำเนินเจ้าหน้าที่ได้นัดนัก เพราะเขาได้รับผิดชอบงานที่ทำนั้นอยู่ไม่ได้ทอดทิ้งหน้าที่ และตามธรรมดา กิจธุระที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของบุคคลแต่ละคน เพื่อการดำเนินชีวิตที่เป็นปกติสุขของบุคคลนั้นก็มิแตกต่างกันไปไม่มากนักน้อย ซึ่งหากการที่หันเหไปทำธุระนั้นไม่ถึงกับเป็นการทำให้ การงานของหน่วยงานหรือราชการเสียหายจนถึงขั้นเป็นละเมิดต่อหน่วยงานแล้ว ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเท่ากับว่าได้เป็นการขยายคำจำกัดความของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ขอบเขตกว้างออกไปมาก ดังที่ปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3208/2508 จำเลยที่ 2 เป็นทหารพลขับ มีหน้าที่ ขับรถยนต์ในราชการทหารของกองทัพบก จำเลยที่ 1 เป็นประจำและเป็นผู้ครอบครองดูแลรถดังกล่าวได้ขับรถไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เมื่อเสร็จภารกิจแล้วได้นำรถออกจากค่ายทหาร เพื่อไปรับประทานอาหารที่ตลาดแม้จะหมดเวลาราชการและมีได้ขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชา แต่ก็เป็นเวลาต่อเนื่องคาบเกี่ยวกับจำเลยที่ 2 กลับจากไปปฏิบัติราชการ ของจำเลยที่ 1 มาแล้วเลยใช้รถขับไปเพื่อหาอาหารรับประทาน ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 ยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานซึ่งได้กระทำการ ตามหน้าที่การงานของจำเลยที่ 1 เมื่อจำเลยที่ 2 ไปทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กองทัพบก จำเลยที่ 1 ต้องร่วมรับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก

(จ) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานแต่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของราชการหรือได้กระทำในการงานของทางราชการ

กิจการบางอย่างที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในขอบเขตที่เป็นกิจการของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของราชการนั้น บางครั้งอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่อาสาทำงานแทนเจ้าหน้าที่คนอื่นทั้งที่ตนเองไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำ หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการงานในหน้าที่ของตนแต่อาจจะละเลยขั้นตอนบางอย่างที่ตามระเบียบของหน่วยงานกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้กรณีดังกล่าวก็เป็นการกระทำในหน้าที่ หรือเป็นการกระทำในขอบเขตของงานของหน่วยงานและทางหน่วยงานได้รับประโยชน์จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แม้ในระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่ไปทำละเมิดต่อบุคคลอื่นศาลฎีกาเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังปรากฏตามแนวคำพิพากษาศาลดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1127/2505 จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายทหารสัญญาบัตรสังกัดกองทัพบก จำเลยที่ 3 และกระทรวงกลาโหม จำเลยที่ 2 ได้ขับรถไปจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงนักเรียนนายสิบที่กรุงเทพมหานคร เป็นการขับรถไปในราชการ แม้จะขัดต่อระเบียบของกระทรวงเจ้า

สังกัดที่ห้ามนายทหารสัญญาบัตรขับรถทหารเองก็ตาม ข้อบังคับนี้ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างกันเมื่อนายทหารนั้นทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหายโดยการขับรถชนรถยนต์ของโจทก์แล้ว จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดก็ต้องรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2530 การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายตำรวจใช้จำเลยที่ 1 พนักงานขับรถซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 นำรถออกนอกพื้นที่โดยมิได้ขออนุมัติก่อน แม้จะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบภายในหน่วยงานที่วางไว้ก็ตาม แต่เมื่อฟังได้ว่าการที่จำเลยที่ 2 สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกนอกพื้นที่ โดยการเดินทางนั้นเป็นการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการมิใช่เป็นการไปทำธุระในเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ดังนั้นเมื่อจำเลยที่ 1 ขับรถไปชนรถของผู้อื่นแล้วทำให้โจทก์ที่นั่งมาด้วยได้รับบาดเจ็บสาหัส ต้องถือว่าการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ 2 อันเป็นผลให้กรมตำรวจจำเลยที่ 3 ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งหน้าที่หรือสืบเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รวมทั้งการอันได้รับมอบหมายจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา และกิจการอื่นๆ ที่ลูกจ้างได้ทำลงในระหว่างนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและไม่เป็นละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด”

จากคำจำกัดความดังกล่าวสามารถแยกประเภทของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนี้

1. การทำงานตามปกติในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่
2. การกระทำซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้กระทำ
3. การกระทำอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้งานลุล่วงไปด้วยดี
4. การกระทำของเจ้าหน้าที่ในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่แต่ได้หันเหออกนอกงานในหน้าที่แต่ไม่ถึงกับเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
5. การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของหน่วยงานแต่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของราชการ

จากความหมายของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสรุปจากแนวคำพิพากษาของศาลในยุคก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เห็นได้ว่าไม่แตกต่างจากความหมายของ “การกระทำในทางการที่จ้าง” ในความรับผิดชอบของนายจ้างในการกระทำของลูกจ้างเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

ในขณะนั้นยังไม่เป็นที่แพร่หลายสำหรับประชาชน ประกอบกับในขณะนั้นยังไม่มีศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ แม้ว่าศาลฎีกาจะเห็นว่าความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากสัญญาก็ตาม แต่การวินิจฉัยในเรื่องการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงเทียบเคียงกับการกระทำในทางที่จ้าง อยู่นั่นเอง

1.2 ความหมาย “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่” ภายหลังใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยืนอยู่บนฐานแห่งความคิดว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่สมควรได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐมากขึ้น ในข้อนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่กล้าตัดสินใจในการทำงานมากขึ้น เพราะไม่ต้องพะวงถึงความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวมากเกินไป ในขณะเดียวกันเอกชนผู้ได้รับความเสียหายก็ได้รับการเยียวยาความเสียหายมากขึ้น เพราะหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถรับผิดชอบได้ดีที่สุด เข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ สิ่งต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ประกอบกับการมีศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระในระบบศาลคู่ ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ คำจำกัดความของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ความหมายของ “การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่” ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในกฎหมายมาตราใด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลองค์กรต่างๆ เหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ร่วมกันสร้างคำจำกัดความของ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

ก. การกระทำความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาที่ว่า การกระทำความผิดอาญาบางฐาน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ขี้ขอก หรือลักทรัพย์ ที่เป็นทรัพย์สินของทางราชการที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแล จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้น ยังมีความเห็นไม่ตรงกันอยู่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 850/2542

ประเด็นปัญหาในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยทุจริตเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจะถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ มาจากการที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า กรมบัญชีกลางได้รับผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณี เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ระดับ 2 สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้กระทำการทุจริตโดยรับเงินจากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลังกลับมาเงินจำนวนนั้นไปใช้ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดบัญชีไปเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,387,168.47 บาท โดยมีพฤติกรรมการ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกจ่ายแล้วนำเงินส่วนที่เกินนั้นไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(2) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวนำเช็คไปเบิกจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐาน (ฎีกาเบิกเงิน) แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ตั้งฎีกาขออนุมัติเบิกจ่ายเงินหลายครั้ง โดยได้จัดทำและนำเช็คให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามในเช็คโดยไม่กรอกจำนวนเงินเท่าจำนวนฎีกาที่ขออนุมัติ ในการเบิกเงินจากธนาคารตามฎีกา เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวกลับนำยอดเงินจากฎีกาหลายฉบับมาเบิกจากเช็คฉบับใดฉบับหนึ่ง แล้วเก็บเช็คที่เหลือไว้ ภายหลังได้นำเช็คที่เหลือซึ่งลงนามแล้วไปกรอกจำนวนเงินเองโดยไม่มีหลักฐานฎีกานำไปเบิกเงินจากธนาคารหลายครั้ง แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

(3) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลตามใบเสร็จรับเงิน จำนวน 11 ครั้ง แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

กรมบัญชีกลางหรือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชีคนดังกล่าว เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษมีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก แล้วนำเช็คไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวรับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้ว ไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบล กลับเบียดบังเอาเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา ตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษนี้ มีการวางหลักสำคัญข้อหนึ่งว่า แม้เจ้าหน้าที่จะมีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด หรือในตำแหน่งนั้นเอื้อต่อการกระทำละเมิด และการกระทำบางอย่างในหน้าที่ทำให้เกิดโอกาสที่จะทำละเมิด แต่หากมิได้ทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว ถือว่าไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพราะทางราชการคงจะไม่จ้างคนให้มาขอยกทรัพย์สินของทางราชการเสียเอง การยกยอกนั้นเกิดขึ้นมาจากเจตนาที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวในฐานะที่เป็นปุถุชนคนหนึ่ง ซึ่งอาจเหมือนกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งมีเจตนาทุจริต และจะกระทำความผิดอาญาเท่าที่มีโอกาส คณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่กระทำการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมิใช่การกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ

ส่วนอีกตัวอย่างหนึ่ง คือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 221/2544

ประเด็นปัญหาในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินปลอมหนังสือ น.ส.3 ก.แล้วรับจดทะเบียนจำนอง น.ส.3ก. เหล่านั้น จะถือว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ กรมบัญชีกลางได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปข้อเท็จจริงยุดิวว่า เจ้าหน้าที่ที่ดิน 3 เมื่อครั้งรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอขุนยวน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ที่ดินตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 28 แปลง มีชื่อนาย ก เป็นผู้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ เมื่อปลอมเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. นั้นด้วยตนเอง การจำนองนั้นก็เพื่อประกันเงินกู้ของนาย ก. ที่กู้เงินไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหลงเชื่อในหลักประกัน และอนุมัติปล่อยเงินกู้ให้แก่ นาย ก. เป็นจำนวน 8,000,000 บาท ซึ่งต่อมาธนาคารไม่ได้รับชำระหนี้เงินกู้จำนวนนี้จากนาย ก.

ประเด็นปัญหา คือ การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3ก.) แล้วได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เหล่านั้นด้วยตนเอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอขุนยวน จะถือว่าเป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิเศษมีความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดินคนดังกล่าว สามารถแยกการกระทำออกเป็นสองกรรมหรือสองขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3ก.) จำนวน 28 แปลง

ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่ที่ดินกระทำการในหน้าที่โดยรับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่มีเอกสารรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน น.ส. 3 ก. ที่ปลอมนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะพิเศษ วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดินในขั้นตอนที่ 1 นั้น เป็นการปลอมเอกสารราชการ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่สำหรับการกระทำในขั้นตอนที่ 2 คือการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินรับจดทะเบียนจำนองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ปลอมนั้น ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

จากคำวินิจฉัยนี้ เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกายังยึดหลักเกณฑ์ตามแนวเดิมในคำวินิจฉัยที่ 850/2542 ที่ว่า การใดที่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การที่เจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์ของทางราชการ ไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ดูเหมือนว่าจะไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์สินของทางราชการนั้น อาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545

ประเด็นในคำสั่งนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ทำการยกยอทรัพย์ หรือลักทรัพย์ของประชาชน ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ตามที่ศาลมอบหมายซึ่งในที่นี้คือ อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้กำกับผู้ใช้อำนาจปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินของผู้เยาว์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เจ้าหน้าที่เบิกถอนและนำเงินของผู้ฟ้องคดีไปใช้จ่ายส่วนตัวนั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะลำพังการกระทำในฐานะส่วนตัวย่อมไม่สามารถดำเนินการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ และถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามนัย มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว สอดคล้องกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547 ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่ยกยอทรัพย์สินของทางราชการ อาจอยู่ในขอบเขตของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ประเด็นในคำวินิจฉัยที่ 10/2547 คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยกยอทรัพย์สินของทางราชการ ถือว่าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ขณะเกิดเหตุโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ จำเลยที่ 1 รับราชการในสังกัดของโจทก์ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงิน ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่รับเงินค่าปรับจากรทางบก รับเงินประกันตัวผู้ต้องหา รับเงินรางวัลจากค่าปรับอาญาและค่าปรับจากร แล้วเบียดบังยกยอเอาเงินดังกล่าวที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อสังเกตคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 10/2547 ดังกล่าวข้างต้นนั้น อาจจะไม่ได้อ้างโดยตรงเสียทีเดียวว่า การกระทำความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เพียงแต่วินิจฉัยในประเด็นที่ว่ากรณีการกระทำละเมิดนั้นควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่เท่านั้น ยังไม่ได้กล่าวถึงไปวินิจฉัยว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม มีการกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547 ว่า การที่เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินได้ เบียดบังยกยอเอาเงินค่าปรับจากร เงินประกันตัวผู้ต้องหาฯ ไปเป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กล่าวไว้เช่นนี้ อาจทำให้เข้าใจว่า ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่าการกระทำความผิดอาญาฐานยกยอทรัพย์สินดังกล่าว เป็นการกระทำ “อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการครอบครองดูแลเงิน และมีหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจนั้นในการดูแลเงินหรือทรัพย์สินของราชการด้วย กล่าวคือ เป็นอำนาจที่มาพร้อมกับหน้าที่ เมื่อใดมีการใช้อำนาจ เมื่อนั้นเป็นหน้าที่อยู่ด้วยในตัว ส่วนตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 นั้น แม้จะไม่ได้กล่าวโดยตรงว่าการที่เจ้าหน้าที่ยกยอเงินของผู้เยาว์เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็กล่าวว่าการกระทำในฐานะส่วนตัวย่อมไม่สามารถดำเนินการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ แสดงให้เห็นว่าน่าจะมีความสำคัญว่าการยกยอทรัพย์สินดังกล่าวมีลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่บ้างไม่มากนัก

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นว่า การยกยอกของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดกฎหมายอาญานั้น ในทางละเมิดก็อาจถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่มีพฤติการณ์ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นั้นกระทำความผิดทางอาญา โดยเฉพาะความผิดฐานยกยอก ซึ่งต่างจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดฐานยกยอกทรัพย์สิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการนั้น ไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ปัญหาแนวการวินิจฉัยที่ไม่เป็นในแนวทางเดียวกันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องหาแนวทางที่เป็นข้อสรุปต่อไป

ข. การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการกระทำตามมติคณะรัฐมนตรี
มติคณะรัฐมนตรีนั้นอาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่อาจมีความผูกพันให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม การกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำตามมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจอยู่ในขอบเขตการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเลยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็อาจเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังที่ปรากฏใน คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 8/2546

ประเด็นในคำวินิจฉัยนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายอะไหล่เครื่องบินกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กล่าวคือ กองทัพอากาศ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้อำนวยการศูนย์ส่งกำลังฐานทัพอากาศสัตหีบเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ปรากฏว่า ภายหลังจากการทำสัญญาและรัฐบาลได้ประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจนไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายกันตามสัญญาภายในกำหนดเวลาได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยให้สิทธิที่จะยกเลิกสัญญากับไม่ถือว่าเป็นผู้ละทิ้งงานและไม่รับหลักประกัน ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอรับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่พิจารณาช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งบอกเลิกสัญญากับเรียกค่าเสียหายและรับหลักประกัน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม และการละเลยดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ในฐานะที่อาจได้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นคดีปกครอง (กล่าวคือเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้

อำนาจตามกฎหมาย) ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากคำสั่งศาลปกครองดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติต้องตาม แม้จะไม่ใช่กฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถละเลยได้ หากจะกล่าวว่ามีฐานะเสมือนเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาก็สามารถกล่าวได้เช่นกัน เพราะฝ่ายบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรีนั้นก็ถือว่ามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ต้องทำตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น จึงถือเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดการนั้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ค. การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการกระทำตามระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งของหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่อีกต่อหนึ่ง

หน่วยงานของรัฐบางประเภท เช่น องค์กรส่วนท้องถิ่น นั้น อาจถูกกำกับดูแลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ได้ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ย่อมมีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม และถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน

ประเด็นในคำสั่งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับคำสั่งของหน่วยงานที่กำกับดูแล หรือหนังสือสั่งการของหน่วยงานผู้กำกับดูแล หรือกฎหมายเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปากช่อง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2544 จังหวัดนครราชสีมาได้พิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณเหลือจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเพื่อก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก สายบ้านตลาดน้อยหน้า – สหกรณ์โคนม ตำบลปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ผิวจราจรกว้าง 5.00 เมตร ระยะทาง 0.225 กิโลเมตร งบประมาณ 446,440 บาท ปรากฏว่าเมื่อได้มีการทำสัญญาว่าจ้างก่อสร้าง และผู้รับจ้างได้ลงมือก่อสร้างถนนและคณะกรรมการรับงานจ้างได้รับรองการตรวจรับงานจ้างแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าถนนสายดังกล่าวเป็นถนนส่วนบุคคล เพราะเป็นที่ดินของเอกชนซึ่งเจ้าของที่ดินไม่เคยยกที่ดินแก่ทางราชการเพื่อให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องทั้งสองจงใจนำเงินงบประมาณของ

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาจากประชาชนในท้องถิ่นไปใช้จ่ายโดยทุจริตและผิดกฎหมาย โดยนำไปสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในที่ดินของเอกชนประชาชนทั่วไป ในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนย่อมเป็นผู้เสียหายโดยตรง และ ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้นั้น ต้องมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ตามข้อ 33 และข้อ 34 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 การใช้จ่ายงบประมาณย่อมต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามความในหมวด 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 และเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ พ.ศ. 2537 ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ กระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น อาจสรุปได้อีกนัยหนึ่งว่า ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ ภายในขอบเขตของระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการขององค์กรผู้กำกับดูแลหน่วยงานที่ เจ้าหน้าที่สังกัดแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วย

ง. การกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติตามหน้าที่

การรักษาพยาบาลของแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐได้ปรากฏว่ามีการให้ความเห็นโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545 ซึ่งประเด็นในคำวินิจฉัยนี้ คือ การรักษาพยาบาลของแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ และถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ โจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา และแพทย์เวรประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ เป็นจำเลย โดยฟ้องว่า เมื่อวันที่ 21-22 กรกฎาคม 2543 บุตรสาวของโจทก์ถูกงูพิษกัดและมีผู้นำส่งโรงพยาบาลบัวใหญ่ ขณะนั้นมีแพทย์เวรคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นแพทย์เวรประจำโรงพยาบาล ซึ่งแพทย์คนดังกล่าวไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการรักษาผู้ป่วยเพื่อช่วยชีวิตตามวิสัยและพฤติการณ์ของแพทย์ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ แพทย์เวรคนดังกล่าวไม่ได้ฉีดเซรุ่มแก้พิษงูแก่บุตรสาวของโจทก์ แต่กลับให้น้ำเกลือและฉีดยาแก้ปวดแทน เป็นเหตุให้บุตรสาวของโจทก์ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534 มาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพและอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่อาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการกาชาด ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง โดยมีโรงพยาบาลบัวใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัด และแพทย์ผู้กระทำละเมิดเป็นแพทย์เวรประจำโรงพยาบาลดังกล่าว จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่แพทย์ปฏิบัติหน้าที่แพทย์เวรประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ขณะเกิดเหตุ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข เมื่อเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์เวรคนดังกล่าวซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทาง

กายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วย ไม่ใช่การกระทำของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว อาจมีข้อที่สามารถโต้แย้งได้ว่า “การกระทำในทางกายภาพ” นั้น น่าจะมีสภาพเป็นกลาง โดยตัวของการกระทำนั้นไม่อาจจัดอยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนได้ สิ่งที่สามารถชี้ชัดว่าการกระทำละเมิดนั้นอยู่ในแดนของกฎหมายประเภทใดน่าจะเป็นการให้บริบทแวดล้อมการกระทำมาอธิบาย ส่วนหนึ่งคือ ใ้เจตจำนงของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น การขับรถของเจ้าหน้าที่ที่ไปทำให้เกิดละเมิดต่อบุคคลอื่นนั้น ควรต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ขับรถไปทำอะไร ถ้าขับรถไปดับเพลิงที่กำลังลุกลามในชุมชนละเมิดที่เกิดขึ้นย่อมเป็นละเมิดทางปกครอง แต่ถ้าเป็นการขับรถไปในกิจการธรรมดาทั่วไป เช่น ไปซื้ออุปกรณ์สำนักงาน ละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นย่อมเป็นละเมิดทางแพ่ง หลักการพิจารณาเช่นนี้มีในกฎหมายเยอรมัน ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศส กำหนดให้ละเมิดที่เกิดจากการใช้ยานยนต์ในท้องถนนในทุกกรณีเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

2. การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการแบ่งสัดส่วนความรับผิด

การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกัน มาใช้กับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปนั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใดๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบแทนไปก่อน แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง อันมีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็ยังคงตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากได้ง่ายตามขนาดการบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้น เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้ เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนสูงมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมรับผิดชอบหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเสียหายต้อง รับผิดชอบร่วมกัน ในฐานะลูกหนี้ร่วมกันนี้อาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ บังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้อง ออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัยเสียอีก

การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิด ของหน่วยงานของรัฐและ/หรือของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเอง ในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่ เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจอยู่ไม่น้อย ดังนี้

ประการแรก ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเป็นการกระทำใน การปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยตรง และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตนจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ ผู้เสียหายยังต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่และ/หรือ หน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ก็ต่อเมื่อศาลฎีกาพิพากษาให้ชดใช้ ผู้เสียหายจึงต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ ดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจละความตั้งใจที่จะฟ้อง คดีเนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้ อาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องเสียไป

ประการที่สอง ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่มิได้ กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือ ประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอ แม้ว่าจะได้กระทำไป ด้วยความเผลอเรอตามวิสัยปุถุชนก็ตาม ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ประการที่สาม ในกรณีที่มีการละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคนก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้เสียหายไปแล้วมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น อย่างลูกหนี้ร่วมของตนโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่

เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอย่างลูกหนี้ร่วม โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่แต่ละคนเช่นเดียวกัน

ประการที่สี่ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ดี การนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนอื่นด้วยก็ดี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน กิจการบริการสาธารณะจึงขาดความต่อเนื่องและหยุดชะงักอยู่เนืองๆ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นที่ว่า เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ เป็นไปตามกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะให้ได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

2. ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

2.1 วิวัฒนาการข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และรัฐที่พึงมีต่อกันอันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างในการจ้างแรงงานและการประกอบอุตสาหกรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปลอดภัย มีประสิทธิภาพรวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของนานาอารยประเทศต่างๆ กฎหมายแรงงานอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนหนึ่งได้แก่ กฎหมายแรงงานในส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในลักษณะปัจเจกชน (Individual law) กฎหมายแรงงานส่วนนี้จะกำหนดความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยมุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่ละคน จะมีเนื้อหากล่าวถึงสัญญาจ้างแรงงานว่ามีลักษณะและองค์ประกอบเช่นใด สิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงานเพียงใดที่นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงในเรื่องเงื่อนไขการจ้างการทำงานรวมถึงการระงับของสัญญาจ้างแรงงานที่เกิดขึ้นได้ในกรณีใดบ้าง นอกจากนี้กฎหมายแรงงานในส่วนนี้ยังรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในระหว่างทำงานให้แก่นายจ้างด้วย

ส่วนที่สองจะเป็นกฎหมายแรงงานที่มุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายผู้ใช้แรงงาน ในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบอุตสาหกรรม อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรืออุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Collective labour law หรือ Industrial relations Law) กฎหมายในส่วนนี้จะกำหนดนิยามของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเข้ามีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ในทางแรงงานเช่น องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สิทธิและหน้าที่ขององค์กรในทางแรงงานดังกล่าว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การจัดทำ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงและการมีผลกระทบของข้อตกลงสภาพการจ้างต่อสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างแต่ละคนในสถานประกอบการนั้นๆ ข้อพิพาทแรงงานและการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น

กฎหมายแรงงานนั้นมีลักษณะผสมกันระหว่างกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน และกฎหมายสังคม โดยส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชนเป็นส่วนที่กำหนดสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในส่วนนี้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพที่จะเจรจาต่อรองกันได้ โดยแต่ละฝ่ายจะต้องระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อตกลงกันแล้วแม้ข้อตกลงจะแตกต่างกันไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน ข้อตกลงนั้นก็มิผลใช้บังคับได้ กฎหมายส่วนนี้มักบัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง และในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่รัฐในฐานะผู้มีอำนาจเหนือกว่าบัญญัติขึ้นเพื่อบังคับนายจ้างและลูกจ้างที่มีอำนาจต่อกันเพื่อให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการจ้างและการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนมากกว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตนาของกลุ่มสัญญา หากนายจ้างลูกจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ จะมีความผิดและได้รับโทษจากรัฐ กฎหมายในส่วนนี้มักอยู่ในรูปกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้น กฎหมายแรงงานในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น นิติกรรมที่ทำฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้จะตกเป็นโมฆะ ใช้บังคับไม่ได้

ในส่วนของกฎหมายแรงงานของประเทศไทยนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2498 – 2499 ได้มีการยกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อมาวันที่ 1 มกราคม 2500 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานโดยตรงฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือกฎหมายแรงงาน กับ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ปีเศษ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528 โดยในปีพ.ศ. 2515 สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนดเพื่อจัดให้มีการคุ้มครองแรงงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อคุ้มครองการใช้งานไว้หลายฉบับ ฉบับที่สำคัญได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง วันเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานอื่นๆ ค่าชดเชย เงินทดแทนและสวัสดิการต่างๆ และต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับสำคัญของไทยซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาทแรงงานรวมถึงองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ต่อมาในปี 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 และในปี พ.ศ. 2533 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างที่

ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน รวมทั้งให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ประกันตนในกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน

ในปี พ.ศ. 2534 หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ยึดอำนาจรัฐ ได้มีการผลักดันให้ลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับอยู่และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติ และประชาชนมีหลายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนมีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและร้องทุกข์ องค์คณะทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดเสนอเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.....”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ออกระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงานลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับเรื่องวันและเวลาทำงาน การคุ้มครองพนักงานหญิง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด เงินทดแทน สวัสดิการ ค่าชดเชย ฯลฯ ต่อมาในปี 2534 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ สมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศและให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไว้ในบทเฉพาะกาลในมาตรา 95 กำหนดว่า “บรรดาระเบียบ ประกาศ คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับต่อไป

วิวัฒนาการแรงงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นสามารถสรุปได้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรกคือระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และช่วงที่สอง คือ ระยะเวลาตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

ช่วงแรก: ช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ในช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีการรวมตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ระยะแรกๆที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ออกมาใช้บังคับโดยสมบูรณ์ซึ่งการรวมตัวดังกล่าวได้ทำอย่างปกปิดเนื่องจากสภาพทางสังคมและสภาพทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยแต่ก็ได้มีอิทธิพลและบทบาทต่อกระบวนการแรงงานในประเทศไทยตลอดมา ครั้นเมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายแรงงานตามที่สากลประเทศยึดถือปฏิบัติมาใช้บังคับการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้กระทำอย่างเปิดเผยและได้ใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานกำหนด อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง โดยมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างๆ มากมายเพื่อสร้างพลังต่อรองและได้พัฒนาความสัมพันธ์แรงงานอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยไม่มีกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะเพียงแต่มีการออกบทบัญญัติเกี่ยวกับคนงานเป็นครั้งคราวจึงไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความสัมพันธ์ทางแรงงานมากนัก เนื่องจากสภาพการทำงานในสมัยก่อนมีลักษณะเป็นข้าทาสหรือไพร่ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทาสหรือการเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ของเจ้านครหรือรัฐต่อมาในปี 2544 จึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับคนงานฉบับแรกคือ “ข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนใช้ที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างประเทศ” เพื่อป้องกันการลักขโมยซึ่งกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าการดูแล ในปี พ.ศ. 2459 ก็ได้มีบทบัญญัติให้กรรมกรลากรลดทะเลเบียนใบอนุญาตเพื่อเป็นการคุ้มครองของผู้โดยสารซึ่งเป็นการควบคุมอาชีพของคนต่างด้าว ในระยะนั้นประเทศไทยได้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้รัฐบาลพิจารณาถึงปัญหาแรงงานและในปี พ.ศ. 2472 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแพ่งพาณิชย์ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 มีบทบัญญัติ 12 มาตรา (มาตรา 575 – 586) ที่ได้บัญญัติถึงการจ้างแรงงาน การจ่ายเงินจ้าง การเลิกจ้าง สิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การจ้างแรงงานทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชนที่ใช้ยึดถือเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรได้มีนโยบายด้านแรงงานเด่นชัดขึ้นเพื่อต้องการช่วยให้ประชาชนมีงานทำ ในช่วงดังกล่าวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

และสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายอย่างกว้างขวาง ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่นการนัดหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2479) เป็นต้น การรวมตัวและนัดหยุดงานส่วนใหญ่จะเป็นกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องหันมาสนใจและให้ความสำคัญต่อปัญหาของกรรมกร ได้มีการเคลื่อนไหวในวงการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่จะออกกฎหมายแรงงานหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จจนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองเป็นไปในด้านประชาธิปไตย รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสนใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและแรงงานมากขึ้น การดำเนินอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทย ได้เริ่มขึ้นโดยรัฐบาลส่งเสริมจริงจังจนงานได้เริ่มจัดตั้งเป็นสมาคมและรวมตัวกันเป็นสภาแรงงาน กิจการต่างๆ ทั้งด้านสาธารณูปโภคเช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเดินรถและเรือ ฯลฯ รวมทั้งอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานยาสูบ ปูนซีเมนต์ โรงต้มกลั่นสุรา ฯลฯ ได้กลายเป็นแหล่งกำหนดของสหภาพแรงงาน ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของคน ประกอบกับมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีการนัดหยุดงานในหลายครั้ง พ.ศ. 2499 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศเป็นกฎหมายใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ข้อความคิดทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจในระยะแรกที่ไม่มีกฎหมายแรงงานมารองรับนั้น ยังไม่เห็นเด่นชัดเนื่องจากในช่วงแรกยังไม่มีการรวมตัวแต่แรงงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มมีการแสดงตนชัดแจ้งขึ้นตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการรวมตัวของผู้ทำงานในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประกอบกับการประกอบการในภาคเอกชนยังมีไม่มาก สหภาพแรงงานที่เป็นแกนนำในยุคนั้นก็คือ สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่างๆ คือ รถไฟ การไฟฟ้า ยาสูบ การท่าเรือ เป็นต้น การรวมตัวดังกล่าวกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะมีกฎหมายแรงงานคือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มารองรับ ฉะนั้นจึงไม่มีการแบ่งแยกระหว่างแรงงานเอกชนและแรงงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจเองก็ได้ใช้สิทธิทางด้านแรงงานมาตั้งแต่สมัยที่ยังไม่มีกฎหมายแรงงานจนกระทั่งมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

- พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ได้ตราขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในเรื่องแรงงาน มีผลบังคับให้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นคือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยมี

หลักการและเหตุผล ดังนี้ “โดยที่ประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจ มีความเจริญมากขึ้นถึงขั้นที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกันและการประสานงานตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและโดยมิได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศมาตั้งแต่แรกซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจทั้งในด้านผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคมตามครรลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงานหรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพ อนามัย และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นประโยชน์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าวและเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนี้เป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรับฟังมติชนรวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศได้ตราไว้เป็นมาตรฐาน กับบรรดากฎหมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในนาประเทศประกอบการพิจารณากลับกรองให้เหมาะสมกับสภาวะในประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้กิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน” การเสนอกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการริเริ่มอันสำคัญยิ่งประการหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กล่าวโดยเฉพาะเป็นการแสดงให้เห็นความสนใจของรัฐบาลในอันที่จะดูแลสงเคราะห์และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ฯลฯ

ดังนั้นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่กำหนดมาตรฐานทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิของลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้ความเป็นธรรมในเรื่องแรงงานแก่ลูกจ้างและนายจ้างให้มากที่สุด บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานฉบับนี้ มี 2 ส่วน คือส่วนที่หนึ่งว่าด้วยสภาพการจ้าง ได้แก่ การทำงาน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา สิทธิเกี่ยวกับการพัก การหยุด การลา วันหยุดประจำปี การจ้างแรงงานหญิงและเด็ก เงินทดแทนและบทบัญญัติว่าด้วยสวัสดิการและความปลอดภัย ส่วนที่สองเป็นบทบัญญัติด้านแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ การรับรองสิทธิของลูกจ้างในการก่อสร้างสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรอง มาตรการในการระงับข้อพิพาทกรณีหยุดงานหรือปิดงานและการกระทำอันไม่เป็นธรรม หนึ่งใน การร่างกฎหมายแรงงานฉบับแรกก็ได้มีปัญหาประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจ ว่าควรใช้กฎหมายแรงงาน บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งได้มีการพิจารณาประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวางทั้งในระดับ

เจ้าหน้าที่และระดับบริหาร ตลอดจนการประชุมกับนายจ้างและลูกจ้างมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติให้กฎหมายแรงงานมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ โดยถือเป็นนโยบายรัฐบาลและแสดงเจตนารมณ์ของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าการทำงานของ รัฐวิสาหกิจ คือ การประกอบธุรกิจ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน อีกทั้ง เพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคเอกชนจึงไม่มีเหตุผลในการยกเว้นการใช้กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลได้ตรวจสอบกฎหมายแรงงานของต่างประเทศแล้วเห็นว่าต่างก็ใช้กับพนักงาน รัฐวิสาหกิจด้วย ฉะนั้น พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 จึงใช้บังคับครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมด ไม่ว่าภาครัฐบาลหรือเอกชน ซึ่งมีคำนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “ลูกจ้าง หมายความว่าบุคคลซึ่งตกลง ทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง” ดังนั้นบุคคลผู้ทำงาน โดยได้รับค่าจ้างอยู่ในข่ายบังคับและ คุ่มครองของกฎหมายแรงงานทั้งสิ้น เว้นแต่สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งลูกจ้างบาง ประเภทไม่มีสิทธิก่อตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 “ลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ สิทธิ ดังว่านี้ข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาลและทหาร ประจำการจะไม่มีได้”

บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานทั้ง 2 ส่วน จึงใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ หนึ่งนั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีระเบียบว่าด้วยสภาพการจ้างให้สิทธิเท่าเทียมหรือสูงกว่ากฎหมาย แรงงาน ฉะนั้นการปฏิบัติในส่วนนี้จึงไม่มีปัญหาอย่างไร ในส่วนที่สอง เรื่องสิทธิในการก่อตั้ง สหภาพแรงงานนั้น ความจริงในส่วนนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วต่อเนื่องเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานได้ก่อตั้งสมาคมกรรมกรรถไฟตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าเรื่องการก่อตั้งขึ้นเป็นสหภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการมาช้านาน แล้ว และเมื่อได้มีกฎหมายแรงงานดังกล่าวรับรองสิทธิอย่างชัดเจนพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้ก่อตั้ง เป็นสหภาพแรงงานอย่างเปิดเผยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผล ใช้บังคับได้เพียงปีกว่าเท่านั้นก็ได้ถูกยกเลิกเพราะมีการปฏิวัติ

-ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 หลังจากได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติ แรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ไม่นานก็ได้ยกเลิกในปี พ.ศ. 2501 โดยผลของการปฏิวัติให้ยกเลิกกฎหมาย แรงงานและยุบการก่อตั้งการดำเนินการของสหภาพแรงงานทั้งหมด ทำให้สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจสิ้นสุด และได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ใช้บังคับแทน โดยมีผลใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ได้มีบทบัญญัติ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือ สหพันธ์แรงงาน กฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยกำหนด เรื่องของการคุ้มครองดูแลสภาพการจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ ไว้ในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติ

แรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่จากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานมากขึ้นจึงได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท พ.ศ. 2508

-พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 โดยในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 4 (คือการกำหนดให้ “เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้าง และการงดจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่ คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำร้องวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่สุด...” ซึ่งมติดังกล่าวเป็นการอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ) และได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง กับนายจ้าง โดยกำหนดวิธีการในการเรียกร้องไว้ คือให้คู่กรณีต้องเจรจาทกลงกัน ถ้าเริ่มเจรจาไปแล้ว 5 วัน ยังตกลงกันไม่ได้ก็กำหนดให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย ในการไกล่เกลี่ย ถ้าฝ่ายรับข้อเรียกร้องไม่มาหรือมาแต่ไม่อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลา 30 วัน คู่กรณีมีสิทธิปิดงาน งดจ้าง หรือนัดหยุดงาน หรือจะตั้งคนกลางเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีเพิ่มขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาต่อรองเมื่อได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อกันและใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งองค์กรฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103

-ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยมีหลักใหญ่ๆ 5 ประการ คือ

1. หลักเกณฑ์และวิธีเรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงานและนัดหยุดงาน
4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

5. การจัดตั้งและดำเนินการสมาคมนายจ้างและลูกจ้าง

โดยหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเหมือนกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีข้อแตกต่างเพียงแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์กล่าวคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมและยังไม่ให้มีการจัดตั้งในรูปแบบอื่น แต่ลูกจ้างสามารถที่จะเจรจาต่อรองได้ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เฉพาะในส่วนของแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2518 เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาก รัฐบาลและสภานิติบัญญัติจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น โดนให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรในรูปสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานเช่นเดียวกับต่างประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แยกออกมาต่างหาก

ช่วงที่สอง: ช่วงระยะเวลาตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ถือเป็นหลักของกฎหมายแรงงานในเรื่องของสภาพการจ้างและความสัมพันธ์ทางแรงงาน โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง 1. กำหนดเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง 2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 3. การปิดงานและนัดหยุดงาน 4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 5. คณะกรรมการลูกจ้าง 6. สมาคมนายจ้าง 7. สหภาพแรงงาน 8. สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน 9. การกระทำความไม่เป็นธรรมซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บังคับใช้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ตามมาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แก่ราชการส่วนกลางราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการของกรุงเทพมหานคร กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในมาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ฉะนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงมีขอบเขตที่กว้างขวาง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้นำมาใช้ในรัฐวิสาหกิจและถือเป็นกฎหมายที่สำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจ โดยมีหลักการแรงงานที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ 1. การมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน 2. การยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง 3. การคุ้มครองการใช้สิทธิแก่ลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน หลักต่างๆ ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้นำมาใช้โดยตลอด

ภายหลังที่เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) ซึ่งในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2534 พล.อ.อ.เกษม โรจนนิล

รองประธาน รสช. ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงเจตนารมณ์ของสภา รสช. ที่จะแยกรัฐวิสาหกิจ ออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยให้เหตุผลว่า การก่อตั้งดำเนินการของสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจได้ทำให้เกิดปัญหาแก่การบริหารงาน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นตัวการก่อ ความไม่สงบบ่อยครั้ง ฉะนั้นจะดำเนินการให้เป็นที่เด็ดขาด จากการประกาศดังกล่าวทำให้ ขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนออกมาคัดค้านและโต้แย้งความคิดดังกล่าวซึ่ง เปรียบเสมือนการมุ่งทำลายขบวนการแรงงาน สร้างความถดถอยให้กับประชาธิปไตย (มติชน, 16 มีนาคม พ.ศ. 2534) เพราะแรงงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาทในขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก ต่อมา พล.อ.อ. เกษตร โรจนนิล ก็ยังให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนย้ำถึงแนวความคิดดังกล่าวว่ารัฐวิสาหกิจไม่ ควรอยู่ใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพราะถือเป็นพนักงานของรัฐ (กรุงเทพธุรกิจ 15 มีนาคม พ.ศ. 2534) และยังได้ยืนยันว่า พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ (ประธาน รสช.) และพลเอกสุจินดา คราประยูร (รอง ประธาน รสช.) ได้ยืนยันว่า มีแนวความคิดเช่นเดียวกันในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์

พลเอกสุจินดาฯ ได้ออกมากล่าวอย่างหนักแน่นแสดงเหตุผลในการแยก รัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานว่า เพราะพิจารณาจากสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีไม่ คุ้มจ้างในภาคเอกชน และนายจ้างของรัฐวิสาหกิจคือ รัฐบาลไม่ใช่ นายทุน ดังนั้นพนักงาน รัฐวิสาหกิจจึงเหมือนกับข้าราชการ จึงไม่เหมาะสมจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ต่อมาใน วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2534 สื่อมวลชนได้ลงข่าวว่านายกรัฐมนตรีได้ทำหนังสือด่วนถึง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แจ้งขอให้เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินัดพิเศษ ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และร่างพระราชบัญญัติ พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งระยะเวลาที่ รสช. ได้ดำเนินการแยกรัฐวิสาหกิจออกจาก กฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้นยังอยู่ในช่วงของกฎอัยการศึกเท่ากับเป็นการปราบปรามไม่ให้ รัฐวิสาหกิจชุมนุมกัน ประกอบกับวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นวันหยุดชดเชยของพนักงาน รัฐวิสาหกิจการเสนอพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และร่าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 2 จึงเป็นการสะดวก อนึ่งการพิจารณาส่วนใหญ่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และเป็นการพิจารณา 3 วาระรวดเดียว ภายในวันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะร่างนี้คือกฎหมายที่ รสช. ต้องการให้พิจารณาลงมติทันทีและ ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ซึ่งประเด็นที่นักวิชาการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นได้รับการแก้ไขประเด็นเดียวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามหลักการของ ไตรภาคี

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นได้ดำเนินการอย่างรีบร้อนเร่งรีบและรวบรัด โดยในร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลไว้ดังนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน จึงเห็นได้ว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ก็แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐขึ้นมาต่างหากอีกฉบับหนึ่ง รวมทั้งเรื่องการจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อเสนอของรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเอกชน หากยังบังคับใช้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรเอกชน ก็จะเกิดความไม่สะดวก และในบางครั้งยังอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองด้วยรัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา และได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับด้วย

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขต เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ได้กำหนดในเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง⁴⁹ ไว้ ดังนี้

- (1) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิม

⁴⁹ เกษมสันต์ วิจารณ์ธรรม ศาสตราจารย์ กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด น.56-58

ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ให้ถือว่าบรรดาสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้” (มาตรา 95)

ดังนั้น สภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีอยู่ก่อนวันที่ 8 เมษายน 2543 ให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543 เป็นต้นมา

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวนี้มิใช่ข้อตกลงซึ่งเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาตกลงกันระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานแต่อย่างใด แต่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อให้เป็นฐานที่นายจ้างและสหภาพแรงงานจะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่หรือยื่นข้อเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่พอใจและยอมรับได้ต่อไป

(2) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างใหม่

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้นายจ้างหรือสหภาพแรงงานยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายจนตกลงกันได้แล้ว ก็จะมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงานใช้บังคับต่อไป

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ตามรายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25⁵⁰ เห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดของ กสท. ได้แก่พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 ดังกล่าวใน กสท. เป็นเวลาทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจาก กสท. เป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้างตลอดจนให้กองทุน

⁵⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 “ในวันจดทะเบียนบริษัทซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นและได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง”

สำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จของพนักงาน กสท. เดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนายจ้างแทน กสท. ดังนั้น พนักงาน และลูกจ้างรวมถึงลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กสท ที่โอนมาจาก กสท. จึงยังได้รับสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงสภาพการจ้างเดิมภายหลังการแปลงสภาพ กสท.

ทั้งนี้ในปัจจุบันบริษัท กสท ได้มีการปรับและบรรจุลูกจ้างตามข้อบังคับ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เป็นพนักงาน บริษัท กสท ทั้งหมดแล้ว สำหรับลูกจ้างที่รับเข้ามาทำงานใหม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ. 2550

2.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน

ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงาน/ลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อาจแบ่งสถานะได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2520 ถึงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 หรือ ภายหลังพระราชบัญญัติ การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มีผลบังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่ง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 ในช่วงเวลาดังกล่าว ถือว่าผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ช่วงที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546 จนถึงปัจจุบัน

สถานภาพของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังคงความเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 4⁵² แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกระทรวงการคลังถือเหินเกินกว่าอัตราร้อยละห้าสิบ

⁵¹ พระราชบัญญัติ การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

⁵² พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

การที่สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานมีความแตกต่างกันดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานที่ปฏิบัติงานต่อเนื่องจากช่วงที่ 1 และ/หรือช่วงที่ 2 เนื่องจากเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ได้มีการบังคับพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539) การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 4⁵³ พนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พนักงานที่ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำความผิด หรือบกพร่องต่อหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ หากต้องรับผิดชอบก็ไม่ต้องชดเชยเต็มจำนวนความเสียหายสามารถแบ่งส่วนความรับผิดชอบตามความหนักเบาแห่งการกระทำของตน โดยไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งแตกต่างจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จึงทำให้การดำเนินงานในช่วงที่ 2 มิใช่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีที่ 693/2545 แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเปิดช่องให้มีหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจาก กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา สามารถเสนอขอเป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่

⁵³ พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

กระบวนการและขั้นตอนอาจมีข้อยุ่งยากด้วยปัญหาที่อาจกระทบต่อแนวทางปฏิบัติของ
กระทรวงการคลัง ซึ่งคงยึดถือตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 693/2545
ที่เห็นว่า “...เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ย่อมไม่เป็น
หน่วยงานของรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
จึงต้องนำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ...” ทั้งที่ความจริงการปฏิบัติหน้าที่ของ
พนักงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทั้งสองช่วงข้างต้นคงมีรูปแบบเช่นเดียวกัน แต่ความ
คุ้มครองตามหลักกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
ไม่นำมาพิจารณาให้ใช้บังคับ



บทที่ 4

วิเคราะห์การนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

1. สถานะของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กระบวนการการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาล มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบ บริษัท จำกัด หรือ บริษัท จำกัด (มหาชน) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท แต่เป็นช่องทางที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาล ไปสู่ความเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด นอกจากนี้การนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นทุนเรือนหุ้นสามารถทำได้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ เมื่อรัฐวิสาหกิจใดผ่านกระบวนการแปลงสภาพครบถ้วนแล้ว ฐานะของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นเรือนหุ้นทั้งหมด หรือฐานะของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนบางส่วนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น ก็จะเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมาสู่นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในทันที และโดยการยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อทางกฎหมายถึงความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพแม้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นรัฐยังคงถือหุ้นมากกว่าอัตราร้อยละห้าสิบก็ตาม

การพิจารณาให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งความหมายทั่วไปและความหมายในทางกฎหมาย ทำให้สถานะของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บริษัท กสท) อาจแตกต่างกันไปซึ่งจะพบว่า ความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่าความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายทั่วไปจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้มาก เพียงแต่การดำเนินการใดๆ ที่เป็นการลดบทบาทภาครัฐ เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเข้ามาในเศรษฐกิจภาคมหาชนก็เป็นอันว่า การแปร

รัฐวิสาหกิจได้เกิดขึ้นแล้ว ดังเช่นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษที่รัฐบาลอังกฤษยังคงถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการสื่อสาร รัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 49 พนักงานและผู้บริโภครายย่อยถือครองหุ้นร้อยละ 51 ในขณะที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายทางกฎหมายนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดการดำเนินการใดๆ จนทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นหลุดพ้นไปจากเศรษฐกิจมหาชน โดยรัฐหลุดพ้นจากฐานะความเป็นเจ้าของ หรือพ้นไปจากฐานะของผู้ถือหุ้นข้างมากรัฐวิสาหกิจซึ่งโดยสรุปก็คือการดำเนินการใดๆ ที่ทำให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหลุดพ้นจากความเป็นรัฐวิสาหกิจไปสู่ความเป็นวิสาหกิจเอกชนนั่นเองดังเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศญี่ปุ่น ที่ลดความเป็นเจ้าของกิจการของรัฐและอำนาจควบคุมกำกับทั้งทางตรงและทางอ้อมในบริษัทสาธารณะทั้งหลายให้เหลือน้อยลงไปเรื่อยๆ จนกระทั่งหมดไปจนเกิดบริษัทจำกัดขึ้นมาแทนบริษัทสาธารณะ โดยบริษัทจำกัดที่เกิดแทนที่บริษัทสาธารณะนั้นจะมีภาคเอกชนเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด

บริษัท กสท ได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยการจัดตั้งบริษัท กสท ดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในกิจการของบริษัท กสท และอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายทั่วไปในเรื่องการแปรรูปก็จัดได้ว่า บริษัท กสท ได้เปลี่ยนฐานะทางกฎหมายจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน (ตามพระราชบัญญัติบริษัท มหาชน จำกัด พ.ศ. 2535) แม้ว่าบริษัท กสท ยังมีกระทรวงการคลังถือหุ้นมากกว่าในอัตราร้อยละห้าสิบก็ตาม และเป็นการแปรรูปที่รัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่ใกล้เคียงกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษซึ่งรัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในกิจการที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่เอง

สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน/ลูกจ้างของบริษัท กสท เมื่อพิจารณาจากนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย การที่บริษัท กสท จัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งจัดอยู่ในกฎหมายเอกชนทำให้บริษัท กสท ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งไม่ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ บริษัท กสท

เป็นหน่วยงานของรัฐ บริษัท กสท จึงไม่อยู่ในบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 เนื่องจากไม่อยู่ในเงื่อนไของนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ทั้งนี้เป็นไปตามข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 693/2545⁵⁴ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการสอดคล้องกับความหมายทั่วไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดย บริษัท กสท มีลักษณะสภาพเป็นบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชนโดยแท้

อย่างไรก็ตาม แม้บริษัท กสท จะมีสภาพเป็นบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชนจากผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในความหมายทั่วไปข้างต้น แต่โดยความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางกฎหมาย จะต้องเป็นการดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่ทำให้กิจการใดกิจการหนึ่งหลุดพ้นไปจากภาคเศรษฐกิจมหาชน ซึ่งปัจจุบันผู้ถือหุ้นทั้งหมดใน บริษัท กสท คือ กระทรวงการคลัง จึงอาจถือได้ว่า บริษัท กสท ยังอยู่ในสถานะของรัฐวิสาหกิจ ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดไว้ใน (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ อันเป็นแนวความคิดที่ให้ความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยกฎหมายบ้านเมือง

โดยสรุปสถานะของบริษัท กสท จะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับ การกำหนดความหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐควรมีความชัดเจนในการกำหนดสถานะภายหลังการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนควรเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย

2. สถานะของพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

จากสถานะของบริษัท ในข้อ 4.1 ซึ่งหากพิจารณาจากเกณฑ์ความหมาย “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ในทางกฎหมาย จะมีผลให้พนักงานเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมเนื่องจากยังถือว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อยู่ในสถานะของรัฐวิสาหกิจ แต่หากมองตาม

⁵⁴ ข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 693/2542 เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทแล้วย่อมไม่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อีกต่อไป แต่ในกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่จะแปรรูปเป็นบริษัทฯ จะต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวแล้ว

ความหมาย “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป” อาจถือได้ว่าบริษัท กสท อยู่ในสถานะนิติบุคคลเอกชน ตาม พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ. ศ. 2535 ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์สถานะของ พนักงานบริษัท กสท เฉพาะในความหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั่วไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ

(1) การที่ บริษัท กสท เป็นนิติบุคคลเอกชน ยังคงมีการใช้อำนาจรัฐอยู่หรือไม่

(2) พนักงานของบริษัท กสท จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

ประเด็น (1) การที่ บริษัท กสท เป็นนิติบุคคลเอกชนยังคงมีการใช้อำนาจรัฐหรือไม่ นั้น หากมองย้อนกลับไปในขณะที่เป็น กสท. ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ. ศ. 2519 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมและธุรกิจต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ และโดยที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งตามพระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท พ. ศ. 2477 มาตรา 5 และมาตรา 6⁵⁵ กำหนดให้รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้งบำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพทภายในราชอาณาจักรสยาม และอำนาจนี้มอบไว้แก่กรมไปรษณีย์ให้มีสิทธิและหน้าที่แต่ผู้เดียวในการทำโทรเลขและโทรศัพท และเมื่อได้มีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน ข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์มาเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ. ศ. 2519 ดังนั้นอำนาจสิทธิเด็ดขาดในการทำโทรเลขและโทรศัพทจึงตกเป็นของ กสท. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดำเนินการแทนรัฐ

⁵⁵ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช 2477

มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพทภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

มาตรา 6 ภายในราชอาณาจักรสยาม ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิและหน้าที่แต่ผู้เดียวในอันที่จะ

(1) ตั้งทำและบำรุงที่ทำกรโทรเลขและโทรศัพทในตำบลใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(2) ตั้งเสาและขึงสายลวด หรือวางสายลวด หรือสายลวดใหญ่ใต้ดินหรือใต้น้ำ หรือทำกิจการอย่างอื่นเพื่อการคมนาคมทางโทรเลขหรือโทรศัพท

(3) รับ เก็บ ส่ง และส่งมอบข่าวสารและกระทำการงานอย่างอื่นทุกอย่างอันเกี่ยวแก่กรโทรเลขหรือโทรศัพทตามระเบียบข้อบังคับ คำสั่งและกฎที่รัฐมนตรีได้ตั้งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นสองบริษัท คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจดทะเบียนจัดตั้งทั้งสองบริษัทในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากพิจารณาจากประเพณีรัฐวิสาหกิจ จากเดิมการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ได้แปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 โดยสภาพที่รัฐเป็นเพียงผู้ถือหุ้นข้างมากเท่านั้น เมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จึงน่าจะสิ้นสภาพลงตั้งแต่ได้มีการจดทะเบียนบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแล้ว และเปลี่ยนสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นนิติบุคคลเอกชน โดยในส่วนของใช้อำนาจดำเนินการแทนรัฐที่มีลักษณะของอำนาจมหาชนนั้นปรากฏว่าได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 ที่เรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กำหนดให้เป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า บริษัท กสท ไม่มีการใช้อำนาจแทนรัฐนับแต่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและมี กสทช. เข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ดังจะเห็นได้จากเดิมที่ กสท. เป็นผู้ให้ใบอนุญาตในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่บริษัทเอกชนในรูปของสัญญาสัมปทานแต่เมื่อมีการแปลงสภาพมาเป็นบริษัท กสท แล้วอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดเป็นอำนาจของ กสทช. นอกจากนี้การจะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือ ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีอำนาจมหาชนได้นั้นกฎหมายได้กำหนดขอบเขตไว้อย่างจำกัดว่า ให้ออกพระราชกฤษฎีกาที่ให้มีบริษัททงอำนาจ สิทธิ หรือ ประโยชน์ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันธุรกิจ

อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งศาลปกครอง รวมตลอดไปจนถึงการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วัตถุประสงค์ประการหนึ่งก็คือเพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าการกระทำนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน อันเกิดจากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

มักจะมีผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุดคือ การใช้ “อำนาจมหาชน” หรือ “อำนาจบังคับการฝ่ายเดียว” จะเห็นได้ว่าแม้รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการแปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติไปเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แล้วก็ตามแต่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังคงไว้ซึ่งอำนาจมหาชนหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวไว้ต่อไปเหมือนอย่างเช่นเมื่อครั้งที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ⁵⁶ เมื่อรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอำนาจมหาชนอยู่ก็อาจมีการใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางที่มีชอบหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้ และเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ที่ฟังของประชาชนก็คือศาล หากมองแต่เพียงประเภทรัฐวิสาหกิจแล้วบอกว่าไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองแล้วก็จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งการดำเนินคดีที่เริ่มตั้งแต่การฟ้องคดีต่อศาลตลอดจนไปถึงการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นย่อมมีความแตกต่างไปจากการดำเนินคดีในที่มุ่งคุ้มครองฝ่ายประชาชนมากกว่าคุ้มครองฝ่ายรัฐ และด้วยกระบวนการที่แตกต่างนี้เองอาจส่งผลกระทบต่อผลแพ้ชนะคดีกันได้ เนื่องจากคู่ความทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องนำสืบพยานหลักฐานต่อศาลและโดยที่พยานหลักฐานทั้งหมดล้วนอยู่ที่คู่ความฝ่ายรัฐ ประชาชนธรรมดาจึงยากที่จะเข้าถึงและนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้ อย่างดีที่สุดอาจทำได้แค่เพียงเรียกพยานหลักฐานดังกล่าวเข้ามาในคดีเท่านั้น และก็ไม่แน่ว่าผู้พิพากษาจะเรียกพยานหลักฐานเข้ามาในคดีหรือไม่ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่าน แตกต่างจากการดำเนินคดีในศาลปกครองที่จะมีผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะให้ศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบรัฐวิสาหกิจตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มากกว่าศาลยุติธรรม จึงได้จัด

⁵⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำโดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประเภทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็น (2) พนักงาน บริษัท กสท เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่าบริษัท กสท มีการใช้อำนาจของรัฐหรือไม่ตามประเด็น (1) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่มีการใช้อำนาจแทนรัฐแล้วภายหลังการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีองค์กร “กสทช.” เข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม และ บริษัท กสท ในฐานะผู้ประกอบการ โทรคมนาคมรายหนึ่งเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไปโดยผู้ประกอบการ โทรคมนาคมทุกรายอยู่ภายใต้กำกับดูแลและต้องขออนุญาตในการดำเนินกิจการ โทรคมนาคมจาก “กสทช.” ดังนั้นฐานะของพนักงาน บริษัท กสท จึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตามได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2547 วินิจฉัยว่า แม้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเปลี่ยนสถานะจากเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แต่เนื่องจาก บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือประกอบกิจการค้าและการให้บริการสื่อสาร โทรคมนาคมทุกชนิด ซึ่งหมายรวมถึงการให้บริการด้านต่างๆ เกี่ยวกับกิจการ โทรศัพท์เช่นเดียวกับองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 บริษัทดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานที่ทำงานในบริษัทจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจสรุปแนววินิจฉัยศาลปกครองได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพไปเป็นรูปแบบบริษัทยังมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับในขณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีผลทำให้พนักงานที่ทำงานในบริษัทดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และโดยที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีสภาพองค์กรและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการในลักษณะเดียวกับ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และเป็นรัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการ โทรคมนาคมที่มาจากแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในคราวเดียวกัน จึงอาจถือได้ว่าโดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว มีผลให้พนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย

3. การนำหลักเกณฑ์กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาใช้กับพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

จากผลสืบเนื่องการแปลงสภาพ กสท. ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ไปสู่รูปแบบการบริหารงานแบบเอกชนโดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีผลทำให้บริษัท กสท. ไม่อยู่ในความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา และทำให้ความรับผิดชอบทางแพ่งของพนักงานบริษัท กสท. ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากต้องรับผิดชอบในการกระทำทางแพ่งเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาเป็นต้องรับผิดชอบทางแพ่งเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ซึ่งตามแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน “การใช้หลักเกณฑ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งจะต้องมีเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่อาศัยฐานอำนาจมหาชนที่แสดงออกทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นแหล่งที่มาของการกระทำ และอาจกล่าวได้ว่าบริษัท กสท. มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนและไม่มีใช้อำนาจรัฐแต่เนื่องจากเงื่อนไขในการแปรสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กสท. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานที่โอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งใหม่ “ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม” ซึ่งจะมีผลให้พนักงานบริษัท กสท. สามารถใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่ง “จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ได้อยู่อีกหรือไม่ ผู้ศึกษาจึงขอลำดับความเป็นมาในการใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งของพนักงานบริษัท กสท. โดยสังเขป ดังนี้

กสท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2520 และได้มีข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานและลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ข้อ 5 กำหนดว่า “ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดได้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดๆ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ หรือโดยทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบด้วยประการใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย พนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย” ซึ่งนับแต่เป็น กสท. พนักงานหรือลูกจ้างต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับ กสท. ต่อเมื่อได้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดๆ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือว่าข้อบังคับฉบับที่ 1 ดังกล่าวเป็นข้อบังคับในการทำงานของพนักงานหรือลูกจ้างใน กสท.

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มีผลใช้บังคับ ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) ซึ่งมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ทำให้ กสท. อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและในการพิจารณาความรับผิดชอบของพนักงานและลูกจ้างใน กสท. ในทางแพ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายกับ กสท. นั้นต้องเป็นการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้มีการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2535 เช่น จากเดิมตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 ฯ ข้อ 14 เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้ผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้กองหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการที่ผู้ว่าการแต่งตั้ง ตรวจสอบและพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้ว่าการ และให้ผู้ว่าการรับสั่งการโดยเร็วโดยให้คำนึงถึงอายุความด้วย แต่เมื่อ กสท. ได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วก็ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบด้วย ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวในข้อ 17 วรรคสอง “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ”

ทั้งนี้ กสท. ไม่ได้มีการแก้ไขข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทยฉบับที่ 1 ในข้อ 5 ว่าจะต้อง “เป็นการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยเห็นว่าหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ อย่างร้ายแรงเป็นไปตามกฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขข้อบังคับฉบับที่ 1 ของ กสท. และได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยถือปฏิบัติเป็นข้อบังคับในการทำงานของพนักงาน กสท. ตลอดมา และเป็นเงื่อนไขในการทำงานที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างด้วย และตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ให้ถือว่าบรรดาสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้นสภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีอยู่ก่อนวันที่ 8 เมษายน 2543 ซึ่งรวมถึงบริษัท กสท. ให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543 โดยข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวมิใช่ข้อตกลงซึ่งเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาตกลงกันระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานแต่อย่างใด แต่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่

กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อให้เป็นฐานที่นายจ้างและสหภาพแรงงานจะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ หรือยื่นข้อเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่พอใจและยอมรับได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ตามรายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่เห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกิจการ โทรคมนาคมทั้งหมดของ กสท. ได้แก่พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทยแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 ดังกล่าวใน กสท. เป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจาก กสท. เป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้างตลอดจนให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จของพนักงาน กสท. เดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนายจ้างแทน กสท. ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ตามรายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 ที่บัญญัติว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทซึ่งเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นและได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้างนั้น แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการดังกล่าวแล้ว พนักงานรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนสถานะกลายเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับต่อไปย่อมที่จะต้องเป็นไปตามสถานะของลูกจ้างบริษัท ซึ่งอาจจะถูกกำหนดขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับฐานะการประกอบกิจการของบริษัทได้ แต่เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจในการทำงานกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นนั้นต่อไป มาตรา 25 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติรับรองให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในภาพรวมว่าไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม คำว่า “สิทธิประโยชน์” ตามมาตรา 25 วรรคสองดังกล่าว มิได้มุ่งหมายความถึงสิทธิประโยชน์ในทุกเรื่องที่พนักงานรัฐวิสาหกิจเคยได้รับ หากแต่มุ่งหมายเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือ

การทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจนั้น⁵⁷ หากพนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานอยู่อย่างใด เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ลูกจ้างของบริษัทก็ยังคงได้สิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในบริษัท กสท. จะได้รับต้องไม่น้อยกว่าในขณะที่เป็นพนักงาน กสท. โดยให้ถือเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 เป็นเวลาทำงานในบริษัท และข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1 ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทยในทางแพ่ง พ.ศ. 2522 เป็นข้อบังคับในการทำงานของบริษัท ซึ่งตามข้อบังคับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสภาพการจ้างของพนักงานที่มีมาก่อนมีการแปรสภาพเป็น บริษัท กสท. ได้มีการใช้หลักเกณฑ์ให้พนักงานรับผิดชอบเมื่อกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้นเมื่อเป็นบริษัท กสท. แล้วข้อบังคับที่ใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบต่อเมื่อกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นสภาพการจ้าง จึงสามารถใช้บังคับต่อไปได้โดยเป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจนั้น บริษัท กสท. จึงไม่ต้องกลับไปใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทั้งนี้ในการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขในการที่พนักงานจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าเดิม เป็นสิทธิที่สืบเนื่องจากในคราวที่เป็น กสท. ซึ่งในขณะนั้น กสท. ได้ใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บังคับโดยใช้หลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ พนักงานจะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหลักความรับผิดในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ใช้ตามสัดส่วนแห่งการกระทำ ไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างที่เป็นคุณยิ่งกว่าการใช้หลักความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อตกลงสภาพการจ้างที่ใช้หลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นสภาพการจ้างที่อาจถือได้ว่าเป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่พนักงานเคยได้รับอยู่เดิมก่อนมีการแปลงสภาพ เมื่อมีการแปลงสภาพแล้วหากกลับมาใช้หลักความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ซึ่งทำให้พนักงานต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่แม้กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา และต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วม โดยไม่สามารถแบ่งสัดส่วนแห่งการกระทำที่ตนประมาทเลินเล่อได้ เป็นสภาพการจ้างที่ไม่เป็นคุณกับพนักงานย่อมเป็นการไม่ชอบตาม

⁵⁷ เรื่องเสรีจที่ 48/2545 เรื่อง สิทธิประโยชน์ทางภาษีของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

กฎหมายและไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีในคราวการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ที่ได้กำหนดให้พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 และลูกจ้างรายวันที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ทั้งนี้หลักการความรับผิดชอบแบบเอกชนดังกล่าวสามารถดำเนินการได้และอาจจะเหมาะสมสำหรับลักษณะการบริหารงานของบริษัทเอกชนที่แท้จริงที่เจ้าของกิจการเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการกำหนดวิธีการทำงานของตนเอง แต่สำหรับบริษัท กสท ซึ่งยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ทั้งหมด และการบริหารงานยังคงยึดติดกับกฎระเบียบหน่วยงานราชการอยู่ แม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับเพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป แต่บริษัท กสท ก็ยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานราชการอยู่ เช่น ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 รวมทั้งการรับนโยบายจากภาครัฐ เช่น โครงการ Smart Thailand โดยระบบส่วนงานของรัฐ มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน เช่นเดียวกับขณะที่เป็น กสท. ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การที่ บริษัท กสท นำหลักกฎหมายทางแพ่ง ซึ่งใช้เกณฑ์ประมวลเงินเลอรรถรรดาในการให้พนักงานรับผิดชอบในการปฏิบัติตามหน้าที่และให้พนักงานรับผิดชอบเต็มจำนวนค่าเสียหายตามหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วม อาจถือได้ว่าเป็นการลดสภาพการจ้างในการทำงานซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานในส่วนนี้ให้ลดน้อยกว่าเดิม และไม่สอดคล้องกับข้อตกลงในการแปลงสภาพ กสท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคสอง ดังนั้นจึงเห็นว่าบริษัท กสท สามารถนำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบการกระทำโดยประมวลเงินเลออย่างร้ายแรง และหลักความรับผิดชอบให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมแทนตามสัดส่วนแห่งการกระทำ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้ได้ในฐานะที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างที่มีการก่อนการแปรรูป กสท. โดยอนุโลม และเงื่อนไขดังกล่าวยังถือเป็น กฎ หรือระเบียบในการทำงานของพนักงานที่มีมาก่อนการแปรรูป กสท. ซึ่งสอดคล้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษที่ให้การโอนย้ายลูกจ้างหรือพนักงานไปยังบริษัทแปรรูป ไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิมและอาจถือเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่พนักงานลูกจ้างของกิจการที่ทำการแปรรูปตามมาตรการการแปรรูปวิสาหกิจของฝรั่งเศส หรือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของมาเลเซีย ที่ยังคงให้มีสิทธิ สถานะ การเป็นข้าราชการเช่นเดิมได้

นอกจากนี้ เงินเดือนที่พนักงานได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดชอบได้ เพราะการกำหนดเงินเดือนของพนักงานเป็นไปตามความเหมาะสม แต่ธุรกิจในการดำเนินงานของบริษัท กสท ซึ่งมีลักษณะบริการสาธารณะของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้พนักงานตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ได้อย่างยาก และอาจไม่ยอมตัดสินใจ หรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอด เพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ ต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งรวมทั้งระบบ ส่วนงานของรัฐที่มีผลในการทำงานอันเป็นเหตุผลประการหนึ่งในการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 อันส่งผลกระทบต่อสังคมและสภาพเศรษฐกิจโดยรวม

อนึ่ง แม้ว่าบริษัท กสท จะสามารถนำหลักหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงาน โดยถือว่าเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนการแปลงสภาพ กสท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 ก็ตามแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างที่มีผลผูกพันกับพนักงานที่มีสถานะเป็นพนักงาน กสท. ก่อนมีการแปลงสภาพ กสท. เท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงพนักงานใหม่ที่เข้ามาเมื่อเป็นบริษัท กสท เนื่องจากข้อตกลงสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนการแปลงสภาพ กสท. ถือเป็นสิทธิประโยชน์ เฉพาะพนักงาน กสท. ในขณะที่นั้นที่จะได้รับซึ่งต้องไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ในคราวการแปรรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เท่านั้น ดังนั้นสำหรับความรับผิดทางแพ่งของพนักงานใหม่ที่เข้ามาเมื่อเป็น บริษัท กสท ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือ พนักงานต้องรับผิดทางแพ่งถ้าได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาและจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

จากการศึกษาพบว่าในคราวการแปลงสภาพ กสท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บริษัท กสท สามารถดำเนินการในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางแพ่งได้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 พนักงานเดิมในขณะเป็น กสท. เมื่อโอนมาเป็นพนักงาน บริษัท กสท จะต้องรับผิดทางแพ่งต่อบริษัทฯ ต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และรับผิดตามสัดส่วนแห่งการกระทำ ความผิด ไม่ใช่ลูกหนี้ร่วม

สำหรับพนักงานที่เข้ามาเมื่อเป็น บริษัท กสท (พนักงานใหม่) จะต้องรับผิดต่อบริษัทฯ เมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหากมีการกระทำความคิดร่วมกันระหว่างพนักงานเดิม กับพนักงานใหม่ และ

พนักงานเดิมเข้าเกณฑ์ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ให้แบ่งส่วนความรับผิดชอบของพนักงานเดิมออกมา ส่วนที่เหลือพนักงานใหม่จะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมระหว่างพนักงานใหม่ด้วยกัน

ทั้งนี้ในแนวทางที่ 1 สำหรับพนักงานใหม่เป็นผลตามกฎหมายอันสืบเนื่องจากการแปลงภาพ กสท. ที่เป็นรัฐวิสาหกิจไปสู่การจัดตั้งในรูปบริษัทตามกฎหมายเอกชนมีผลทำให้ฐานะของบริษัท กสท. เป็นนิติบุคคลเอกชนและอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีของบริษัท กสท. ที่ทำให้พนักงานบริษัทต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังเช่นเดียวกับพนักงานบริษัทเอกชนทั่วไป และเป็นแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดในระบบคอมมอนลอว์ แต่อาจมีข้อเสียในด้านการบริหารจัดการในบริษัทโดยเฉพาะสำหรับพนักงานใหม่ที่เห็นว่าบริษัทมีข้อบังคับหลายมาตรฐานและไม่เป็นธรรม ซึ่งพนักงานใหม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสามารถยื่นข้อเรียกร้องสภาพการจ้างขอแก้ไขข้อบังคับการทำงานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับพนักงานเดิมในขณะเป็น กสท.

แนวทางที่ 2 สืบเนื่องจากตามสภาพข้อเท็จจริงทั้งพนักงานใหม่และพนักงานเดิมในขณะที่เป็น กสท. ที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัทต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระบบงานที่มีกฎระเบียบเดียวกัน หากจะต้องรับผิดชอบโดยใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่งแตกต่างกันในข้อเท็จจริงเดียวกัน อาจทำให้พนักงานเข้าใจได้ว่าบริษัทเลือกปฏิบัติ และไม่มี ความเสมอภาคกันซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้ดุลพินิจ⁵⁸ โดยเฉพาะหากมีการร่วมกันกระทำความผิดระหว่างพนักงานเดิมของ กสท. ที่โอนมาเป็นพนักงานบริษัทได้ร่วมกระทำความผิดกับพนักงานใหม่ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานและการบริหารงานของบริษัททั้งระบบอันอาจก่อให้เกิดผลเสียเกินกว่าที่คาดหมายได้ บริษัท กสท. จึงสามารถนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงานทุกคนทั้งพนักงานเดิมในขณะเป็น กสท. ที่โอนมาเป็นพนักงานบริษัทและพนักงานใหม่ที่เข้ามาขณะเป็นบริษัท กสท. ทั้งนี้ในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจกลุ่มธุรกิจการสื่อสารในคราวเดียวกัน ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ไปสู่รูปแบบบริษัทเอกชนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็น บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติมหาชน พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกับ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) แต่ในส่วนความรับผิดชอบทางแพ่งของพนักงานได้มีการออกคำสั่ง บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ รค. 8/2547 เรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ข้อ 3.1.1 กรณีปรากฏว่าความรับผิดชอบ

⁵⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์. พื้นฐานความรู้ทั่วไป “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน” คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 174

แพ่งเกิดจากพนักงานจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ พนักงานต้องรับผิดชอบแพ่งชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าในขณะนี้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ควรเลือกใช้ แนวทางที่ 2 เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินธุรกิจในรูปแบบบริษัทจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังขาด ความชัดเจนในการบริหารจัดการอย่างบริษัทเอกชน รวมทั้งระบบงานก็ยังยึดติดกับส่วนงาน ราชการ และยังคงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด ส่งผลต่อผลงานในการทำงานของ พนักงานและภาระความเสี่ยงความรับผิดชอบแพ่งของพนักงานกว่าที่ควรจะเป็น

อนึ่ง ทั้งแนวทางที่ 1 และที่ 2 ผู้ศึกษาเห็นว่าการนำหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยความ รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่อาชญากรรมสูงสุดการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อบริษัท กสท ได้เข้าสู่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตามแผนนโยบายการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย



บทที่ 5

สรุปการวิจัยอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

แนวคิดที่ว่า การดำเนินงานของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเป็นเรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐ เป็นแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ซึ่งแยกจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจ กระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบแต่ละคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

แม้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่จัดตั้งในลักษณะกฎหมาย เอกชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่การจัดตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยผลของ กฎหมายตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงาน รัฐยังคงถือหุ้นทั้งหมดในบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้กำกับดูแลบริษัทอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งการดำเนินกิจการของบริษัทมี ลักษณะของการสืบทอดกิจการบริการสาธารณะจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งตามสภาพใน ความเป็นจริงยังมีลักษณะการบริหารงานเชิงของภาครัฐ และมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน บริษัทอยู่มาก ดังนั้นการนำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 253 มาใช้บังคับจึงมีความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งกว่า การใช้หลักเกณฑ์ความ รับผิดละเมิดในทางแพ่งที่มุ่งหาพนักงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเงินเดือนที่ พนักงานได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดได้เพราะเงินเดือนเป็นไปตาม ความสามารถแต่ธุรกิจของบริษัทซึ่งยังมีรัฐดูแลอยู่มีขนาดใหญ่และอาจเกิดความเสียหายจำนวนสูง มากก็ได้ โดยทั้งนี้แม้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะไม่อยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากภายหลังการแปลงสภาพ การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีผลทำให้ไม่เข้าเกณฑ์ นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและบริษัทไม่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากมี “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) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นและมีลักษณะการดำเนินงานเป็นการบริการสาธารณะ ฐานะของพนักงานจึงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและควรได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นด้วยความเสมอภาคกันภายใต้หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

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

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

2.5 การที่รัฐมีการใช้กฎหมาย ระเบียบ ที่มีความลึกลับกันสำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่มาจากการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำให้สถานะขององค์กรและสถานะของผู้ปฏิบัติงาน ขาดความชัดเจนซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน ดังนั้นรัฐต้องมีความเตรียมพร้อมทั้งรูปแบบ และวิธีดำเนินการ ดังเช่นที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทศท จำกัด (มหาชน) ประสบปัญหาทางธุรกิจในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเนื่องจากมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด จึงอยู่ในฐานะผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จึงทำให้ทั้งสองบริษัทไม่สามารถเข้าประมูลงานให้รัฐพร้อมกันได้ ทั้งที่ในข้อเท็จจริงรัฐได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองที่นำมาแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นนิติบุคคลแยกจากกันและต่างก็มีรูปแบบการบริหารงานเป็นของตนเอง



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ พ่วงลาภ (2549) “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำ
ในการปฏิบัติหน้าที่” ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์ (2537) *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2549) *กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (2545) “รายงานการรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชนในการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็น บริษัท กสท.
โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด”
เสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” นายปกรณ์ นิลประพันธ์
(www.lawrefrom.go.th)
- จิต เศรษฐบุตร ศาสตราจารย์ (2545) *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* พิมพ์ครั้งที่ 4
กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการศาลปกครอง *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์วิญญูชน
- จิตพิพร ลิ้มแหลมทอง (2548) “การแบ่งแยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติ
หน้าที่และมีใช้การปฏิบัติหน้าที่” *วารสารศาลพาห* (พฤษภาคม – สิงหาคม 77 – 87
- นันทวัฒน์ ประมานันท์ (2543) *คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542*
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2548) *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย* พิมพ์ครั้งที่ 5
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ (2548) *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอก*

ตั้งและลามิกวร ได้ กรุงเทพมหานคร มีสมบัติ

- ไพจิตร ปุณฺณพันธ์ (2551) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ
ละเมิด และหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางกฎหมาย
พิมพ์ครั้งที่ 12 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ
- ภูมิวิลาส แก้วศรีสุริยธาดา (2550) “อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ ตกทอดมาจากการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชนจำกัด: ศึกษากรณีการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่ง
ประเทศไทย” หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- มนัส แจ่มเวหา (2551) เอกสารวิชาการเรื่อง “การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่” หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม
- วารี นาสกุล (2553) คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิกวร ได้
กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิวรัชการพิมพ์
- ศนันท์กรณ (จำปี) โสคติพันธ์ (2552) คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง
ลามิกวร ได้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2547) รวมความเห็นคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2545)
กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร
- ศาสตรา โตอ่อน (2546) “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
ไทย” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุขุม สุภนิตย์ (2550) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด
พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ
- เสนีย์ ปราโมช (2527) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 และเล่ม 2
พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล (2551) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติ และหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาล
ปกครอง กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า
- อำพน เจริญชินทร์ (2545) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล)๑๐๐๗๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

เรียน ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว(ล) ๑๒๕๕๙
ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ด่วนที่สุด
ที่ กค ๐๔๐๙/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๖
 ๒. สำเนาหนังสือกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
ที่ ทก ๐๑๐๐.๕๑/๓๕๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖
 ๓. สำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๐/๐๐๕๓๑
ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖

ตามที่ได้อินยอมตติคณะรัฐมนตรี (๒๖ กันยายน ๒๕๕๓) เรื่อง การแปลง
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทจำกัด, มาเพื่อทราบ
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

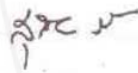
รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุน
รัฐวิสาหกิจ ได้เสนอเรื่อง การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด
(มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวม ๔ ข้อ ซึ่งกระทรวง
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และสำนักงบประมาณได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการ
พิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การกำกับ ดูแล การดำเนินงาน
ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่จะจัดตั้งขึ้น เป็นไปด้วยความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสุด
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงขออนุมัติแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริษัท
ไปรษณีย์ไทย จำกัด ขึ้น จำนวนรวม ๙ คน รายละเอียดตามหนังสือกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ
และการสื่อสาร ที่ ทก ๐๑๐๐.๕๑/๓๕๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้เสนอประกอบการพิจารณา
ของคณะรัฐมนตรีในวาระนี้แล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติว่า

๑. อนุมัติและเห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เสนอทั้ง ๔ ข้อ
๒. อนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอเพิ่มเติม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

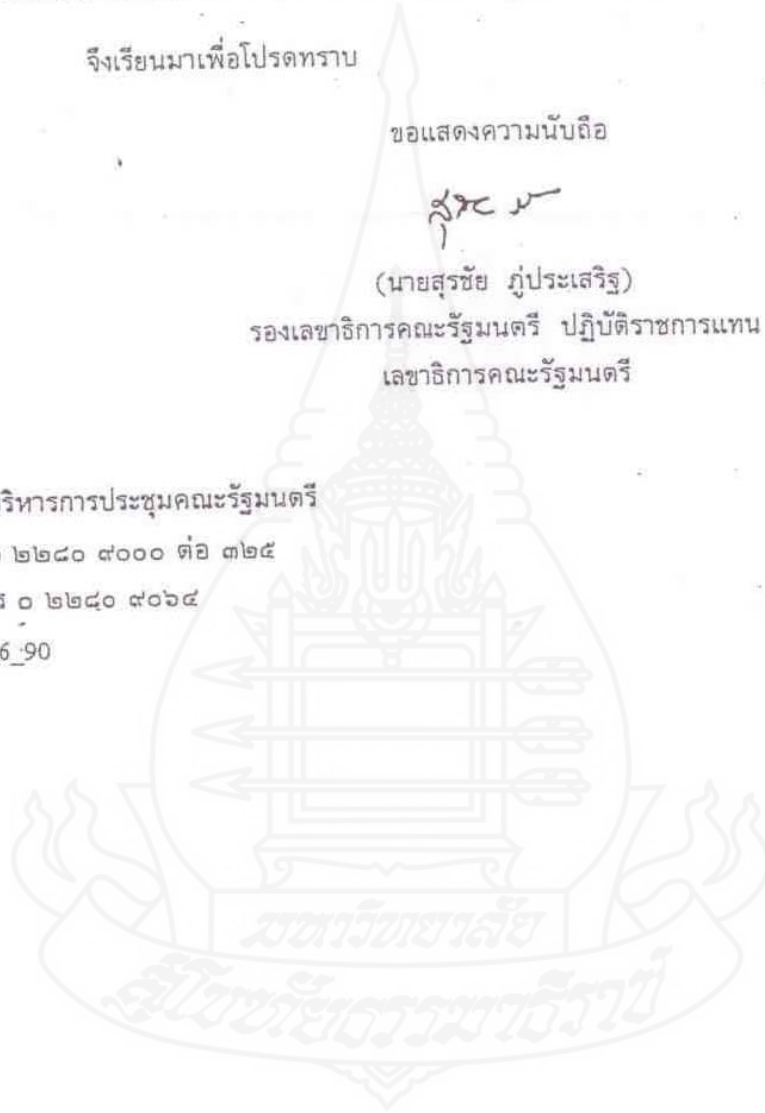
รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๙๐๖๔

nat46_6_90





ที่ กค 0809/105 |

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ
กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 กท. 10400

๒๗ มิถุนายน 2546

เรื่อง การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/ว (ล) 12457 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. รายละเอียดการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ กสท.
 2. สำเนาหนังสือกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส่วนที่ ๓๓๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน 2546
 3. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่ ๓๓๓/๒๕๔๖ ที่ กค 0809/10511 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546

1. เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company) บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้ โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอ สำหรับขั้นตอนต่อไป ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ นั้น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพียงชุดเดียว เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ และให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ รับผิดชอบพิจารณาใน 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1.1 ข้อเสนอเพิ่มเติมของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานตามหลักการและแนวทางในการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่ได้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

1.2 การให้บริษัท ทศท. จำกัด บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท กสท ไปรษณีย์ จำกัด บริหารงานในรูปบริษัทเอกชนทั่วไป

/1.3 ให้พิจารณา...

1.3 ให้พิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดของรัฐในการแปรรูปองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย หากเห็นว่าการรวมบริษัท ทศท. และบริษัท กสท. จะทำให้รัฐและประชาชนได้ประโยชน์มากกว่า ก็ให้พิจารณาการรวมบริษัท ทศท. และ กสท. เป็นบริษัทเดียวกันได้

2. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2546 ได้พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการแปลงสภาพ กสท. ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) แล้ว มีมติดังนี้

2.1 เห็นชอบในหลักการการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของ กสท. โดยจัดตั้ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท โปรชฌีย์ไทย จำกัด ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

2.2 ได้มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายประสาร ไตรรัตน์วรกุล นางเกษรี ณรงค์เดช กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และกระทรวงการคลัง พิจารณาประเด็นการจัดสรรส่วนกำไรสะสม และทุนจดทะเบียนของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเมื่อแล้วเสร็จให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

2.3 ให้บริษัท โปรชฌีย์ไทย จำกัด ปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติรัฐมนตรีที่ใช้บังคับทั่วไปกับรัฐวิสาหกิจ เนื่องจาก การดำเนินงานยังประสบผลขาดทุนและต้องรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

3. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้มีการประชุมหารือร่วมกับบุคคลที่ กนท. มอบหมายดังกล่าวในข้อ 2.2 แล้วมีความเห็นว่า

3.1 ภายหลังจากแปลงสภาพ กสท. เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จะมีกระบวนการอีกหลายขั้นตอนในการปรับโครงสร้างการดำเนินงานธุรกิจและโครงสร้างการดำเนินงานของบริษัทฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าองค์กรก่อนการจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น เห็นควรกำหนดทุนจดทะเบียนเบื้องต้นของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่ 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นระดับที่ทำให้มีความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างทุนสำหรับการเสนอขายหุ้นให้สาธารณชนในอนาคต

3.2 เห็นควรใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรสิทธิประโยชน์ของพนักงาน กสท. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เดิม โดยขยายความหมายของหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามเจตนารมณ์ของกระทรวงการคลังเพื่อความชัดเจนในการดำเนินงานต่อไป

4. กระทรวงการคลัง ได้พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรสิทธิประโยชน์พนักงาน กสท. ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า การจัดสรรหุ้นให้พนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและ กสท. ต้องไม่เกินร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน ดังนั้น เมื่อคำนวณสิทธิของพนักงาน กสท. และ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่จะได้รับการจัดสรรหุ้น โดยใช้อำนาจจำนวน 6 เท่าของเงินเดือนและหุ้นให้เปล่าจำนวน 2 เท่าของ เงินเดือน หากเกินร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน พนักงานจะต้องลด สัดส่วนให้อยู่ในกรอบร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน โดยเป็นการให้ครั้งเดียวเมื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

5. เรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 วรรคสอง จึงเห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดังนี้

5.1 อนุมัติการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของ กสท. โดยจัดตั้ง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไพรซีไทย จำกัด ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และให้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับเพื่อให้สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป

สำหรับบริษัท ไพรซีไทย จำกัด ยังคงให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

5.2 เห็นชอบให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับการจัดตั้งบริษัทจำนวน 10,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย ทุนสามัญจำนวน 1,000 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และบริษัท ไพรซีไทย จำกัด มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกสำหรับจัดตั้งบริษัทจำนวน 750 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 75 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น และ เมื่อได้ข้อยุติเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุนจากผู้ตรวจสอบบัญชี และได้ข้อสรุปจากกลุ่มบริษัทผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไพรซีไทย จำกัด และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงาน และประชาชนทั่วไปแล้ว ให้บริษัทฯ นำกำไรสะสมบางส่วนหรือทั้งหมดมาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม (Recapitalization) ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของกระทรวงการคลัง และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไพรซีไทย จำกัด โดยให้บริษัทฯ จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock Dividend) ให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด

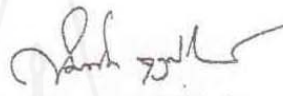
5.3 เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไพรซีไทย จำกัด ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 13 (3) ของ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

5.4 สำหรับการจัดสรรหุ้นให้แก่พนักงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นสมควรจัดสรรหุ้นให้พนักงาน กสท. โดยซื้อราคาพาร์จำนวน 8 เท่าของเงินเดือนและหุ้นให้เปล่า จำนวน 2 เท่าของ เงินเดือน ทั้งนี้ การจัดสรรหุ้นให้พนักงานดังกล่าว ต้องไม่เกินร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน โดยเป็นการให้ครั้งเดียวเมื่อกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตามความเห็นของ กระทรวงการคลังดังกล่าวในข้อ 4

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้อธิปฏิบัติกับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ได้แปลงสภาพแล้วด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ
โทร. 0-2298-6151
โทรสาร 0-2298-5497

1๘๑๑ ๓๓๓ พ.ศ.๒๕๔๖



(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)

รองนายกรัฐมนตรี

๑๗ มิย ๔๖

ตำแหน่งถูกต้อง



(นางสาวเสลา สิริละอานนท์)

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๕ ร

รายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย

เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ที่ประชุมคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ได้มีมติเกี่ยวกับรายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพ กสท. และรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สรุปได้ดังนี้

2.1 การแปลงสภาพ กสท. โดยการแปลงทุนของ กสท. เป็นหุ้น ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 มาตรา 19 (1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

เห็นชอบให้เปลี่ยนทุนของ กสท. เป็นหุ้นและจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยไม่ต้องจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดก่อน และให้โอนกิจการ สิทธิ หนี้ สินทรัพย์ ความรับผิดทั้งหมดของ กสท. ในส่วนกิจการโทรคมนาคม ไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เมื่อมีการจัดตั้งบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เพื่อให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพโดยมีหลักการและแนวทาง ดังนี้

(1) กิจการที่จะโอนไป บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

โดยที่ กสท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม จึงเห็นชอบให้โอนกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดที่ กสท. ดำเนินการ ได้แก่ กิจการโทรคมนาคมภายในประเทศและภายนอกประเทศ รวมทั้งระหว่างประเทศ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรคมนาคมทั้งหมดที่ กสท. ดำเนินการเอง รวมทั้งกิจการที่ กสท. ดำเนินการโดยการให้สัมปทานหรือร่วมลงทุนหรือทำสัญญากับเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ไปยัง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

/(2) สิทธิประโยชน์.....

(2) สิทธิประโยชน์ ภาระผูกพัน ความรับผิดชอบ ใดๆ ที่จะโอนไปยัง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

เพื่อให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สามารถดำเนินกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับโอนมาจาก กสท. ได้อย่างต่อเนื่อง เห็นชอบให้โอนสิทธิ ภาระผูกพัน และประโยชน์อื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมที่ กสท. มีอยู่หรือได้รับตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) รวมถึงความรับผิดชอบและคดีต่าง ๆ ที่ค้างค้าง อยู่ของ กสท. ทั้งกรณีที่ กสท. มีสิทธิเรียกร้อง (เป็นโจทก์) และที่ กสท. ต้องรับผิดชอบ (เป็นจำเลย)

(3) สินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุนที่จะโอนไป บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

เห็นชอบให้โอนสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุน อันเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดของ กสท. ไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในราคาตามบัญชี (Book Value) ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

ข้อมูลตัวเลขสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนของทุน แยกเป็นกิจการโทรคมนาคมของ กสท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 เป็นไปตามรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1.1) ทั้งนี้ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และส่วนของทุนที่จะโอนไปยัง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท อาจมีรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงไปจากข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 เนื่องจากระยะเวลาที่ต่างไป

2.1.2 มาตรา 19 (2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

เห็นชอบให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกิจการโทรคมนาคม ทั้งหมดของ กสท. ได้แก่ พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือเวลาการทำงานของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 ดังกล่าวใน กสท. เป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจาก กสท. เป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง ตลอดจนให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนบำเหน็จของพนักงาน กสท. เดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนายจ้างแทน กสท.

/ หมายเหตุ ณ วันที่.....

- 3 -

หมายเหตุ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2545 กสท. มีพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้แก่พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 จำนวนทั้งสิ้น 6,068 คน และลูกจ้างรายวันตามสัญญาจ้างที่มีอยู่ แต่สัญญาจ้างยังไม่สิ้นสุด ณ วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวน 177 คน

2.1.3 มาตรา 19 (3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียน สำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น เห็นชอบให้กำหนดทุนจดทะเบียนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ณ วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.3.1 ให้นำส่วนของทุน จำนวน 2,000 ล้านบาท จาก 1) เงินทุนจำนวน 806,839,790 บาท 2) ส่วนเกินทุนจำนวน 1,093,657,750 บาท (ส่วนเกินทุนจากการบริจาคจำนวน 880,673,863 บาท บวกส่วนเกินทุนจากการจ่ายชดเชยจำนวน 212,983,887 บาท) 3) กำไรสะสมจำนวน 99,502,460 บาท ตามที่ปรากฏในงบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2544 ไปชำระเป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จำนวน 2,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยหุ้นจำนวน 200 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาท ต่อหุ้น

2.1.3.2 ให้นำส่วนกำไรสะสมของ กสท. ที่เหลือจากการนำไปชำระเป็นทุนจดทะเบียนของบริษัท ณ วันที่จดทะเบียนบริษัทลงบันทึกบัญชีเป็นกำไรสะสมของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

2.1.3.3 ส่วนของทุนของ กสท. ที่เป็นส่วนเกินทุนจากการร่วมลงทุน ส่วนเกินทุนจากการให้สัมปทานและอื่น ๆ ให้ลงบันทึกบัญชีตามรายการเดิมหรือรายการอื่น ๆ ทางบัญชี ไปก่อนจนกว่าจะได้ผลสรุปจากผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับมาตรฐานและความเหมาะสมทางบัญชี

ทั้งนี้ ภายหลังจากจดทะเบียนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และเมื่อได้ข้อสรุปจากผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวกับการลงบันทึกบัญชีในส่วนของทุน ตามข้อ 2.1.3.3 และได้ข้อสรุปจากกลุ่มบริษัทผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายหลักทรัพย์ ในการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และจำนวนทุนจดทะเบียนที่เหมาะสมก่อนการเสนอขายหุ้นต่อพนักงานและประชาชนทั่วไปให้ดำเนินการกำหนดทุนจดทะเบียนเพิ่มเติมได้โดย

/ก) นำส่วนกำไรสะสม.....

- 4 -

- ก) นำส่วนกำไรสะสม [(ตามข้อ 2.1.3.2) และ/หรือทุนส่วนอื่น (ตามข้อ 2.1.3.3)] ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บางส่วนหรือทั้งหมดมาจัดสรรเป็นทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วเพิ่มเติม (Recapitalization) ทั้งนี้ให้เป็นไปตามดุลยพินิจของกระทรวงการคลัง และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- ข) ในการแปลงทุนตามข้อ ก. ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินปันผลในรูปของหุ้นสามัญ (Stock Dividend) ให้กับกระทรวงการคลังทั้งหมด

สำหรับส่วนของทุนที่ไม่ได้แปลงเป็นทุนจดทะเบียน ให้คงไว้ในส่วนของกำไรสะสมหรือส่วนเกินทุนอื่น ๆ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของกระทรวงการคลัง และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามคำแนะนำของผู้ตรวจสอบบัญชี และกลุ่มบริษัทผู้จัดการการจัดจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายหลักทรัพย์

ในส่วนของสิทธิประโยชน์ที่พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 จะได้รับในส่วนที่เป็นหุ้นสามัญของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นั้น ภายหลังจากได้ซื้อสรุปในส่วนของโครงสร้างเงินทุนของบริษัท ให้มีการกำหนดจำนวนหุ้นเพิ่มทุนสำหรับเสนอขายพนักงานและประชาชนทั่วไป แต่ทั้งนี้สัดส่วนการถือหุ้นของพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 ในรูปของหุ้นสามัญของบริษัทดังกล่าวรวมกันแล้ว จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียนของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ที่คาดว่าจะ เป็นภายหลังการเสนอขายหุ้นต่อพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 และประชาชนทั่วไป

2.1.4 มาตรา 19 (4) กำหนดชื่อของบริษัท

เห็นชอบให้กำหนดชื่อบริษัท ดังนี้

ชื่อภาษาไทย	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
อักษรย่อภาษาไทย	กสท
ชื่อภาษาอังกฤษ	CAT Telecom Public Company Limited
อักษรย่อภาษาอังกฤษ	CAT

/ ตราสัญลักษณ์.....

ตราสัญลักษณ์



ตราประทับ



2.1.5 มาตรา 19 (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

เห็นชอบโครงสร้างการบริหารงาน รายชื่อกรรมการ และ ผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
ของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดังนี้

(1) โครงสร้างการบริหารงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ในระยะแรกจะใช้โครงสร้างของ กสท. ในปัจจุบัน โดยเปลี่ยนชื่อตำแหน่งใหม่ให้
สอดคล้องกับบริษัทเอกชน ดังนี้

ชื่อตำแหน่งคณะกรรมการบริษัท	กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
ภาษาไทย	ภาษาอังกฤษ
ประธานกรรมการ	Chairman
กรรมการ	Director
เลขานุการ	Secretary

/(2) รายชื่อกรรมการ.....

(2) รายชื่อกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ในระยะแรกให้คณะกรรมการ กสท.ณ ปัจจุบันตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการ กสท. ใหม่ เป็นกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ดังรายชื่อต่อไปนี้

1. คุณหญิงทิพาวดี	เมฆสุวรรณดี	ประธานกรรมการ
2. นายรองพล	เจริญพันธุ์	กรรมการ
3. นายกิตติพงษ์	กิตยารักษ์	กรรมการ
4. นางสิรินุช	พิศลยบุตร	กรรมการ
5. นายสิทธิชัย	สงพิริยะกิจ	กรรมการ
6. นายอำนวยการศักดิ์	ทูลศิริ	กรรมการ
7. นายธีระศักดิ์	กาญจนศักดิ์ชัย	กรรมการ
8. นายสมเกียรติ	เดชรัชชานววัฒนา	กรรมการ
9. นายธีระพงศ์	สุทธินนท์	กรรมการ

(3) ผู้สอบบัญชี

ผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

2.1.6 มาตรา 19 (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

เห็นชอบร่างหนังสือบริคณห์สนธิและร่างข้อบังคับของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1.2 และ 1.3)

2.1.7 มาตรา 19(7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุมสิทธิต่าง ๆ ที่ กสท.เคยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 ตลอดจนกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น การมีสิทธิพิเศษ หรือการได้รับความคุ้มครอง เสนอคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท พิจารณานำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า กรณีของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นี้ ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใด ๆ โดยให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ เช่นเดียวกับ กสท. คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ที่ กสท. มีอยู่ในปัจจุบันตามกฎหมายจัดตั้ง กสท. และกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่เพียงใดก็สามารถโอนไปให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้เพียงนั้น

2.1.8 มาตรา 19 (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28

ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย เสนอคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ พิจารณานำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.....ให้แล้ว (รายละเอียดตามที่ส่งมาด้วย 1.4)

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.....มาตรา 4 ซึ่งระบุว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้" เห็นควรแก้ไขเป็น "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้" เนื่องจาก กสท. และบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นจากการแปลงสภาพ กสท. เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแล้ว

2.1.9 มาตรา 19(9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2543 กำหนด

เพื่อให้การดำเนินจัดตั้งบริษัทของ กสท. เป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ตามมาตรา 19 (9) คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ฯ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพ กสท. โดยคณะกรรมการจัดทำกำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดให้มีการเตรียมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 4 ครั้ง ระหว่างวันที่ 25 สิงหาคม 2545 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2545 และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ในวันที่ 22 กันยายน 2545 ได้ผลสรุปที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวคือ ผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ จะเป็นพนักงานของ กสท. ทั้งนี้ ประเด็นคำถามตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกิจการ สิทธิ และทรัพย์สินของ กสท. สิทธิประโยชน์ของพนักงานของ กสท. และแนวนโยบายในการดำเนินกิจการของ กสท. ทั้งในปัจจุบันและหลังแปลงสภาพเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (รายละเอียดตามที่ส่งมาด้วย 1.5)

2.1.10 ตามมาตรา 19 (10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

เนื่องจากการแปลงสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ให้พนักงานที่โอนไปยังบริษัทที่

จัดตั้งขึ้นใหม่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม และให้นับอายุงานต่อเนื่อง รวมทั้งให้ได้รับเงินและหุ้นที่จัดสรรให้ตามที่กระทรวงคมนาคม เสนอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ รับไปพิจารณาข้อเสนอเพิ่มเติมของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงาน เช่น การจัดตั้งกองทุนประกัน การเลิกจ้าง สิทธิประโยชน์ด้านค่าตอบแทน สวัสดิการ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรเงิน จำนวนหนึ่งและหุ้นจำนวนหนึ่ง ให้กับพนักงาน ทศท. และ กสท.

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ ได้พิจารณาและมีมติในเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ดังต่อไปนี้

2.1.10.1 ข้อเสนอเพิ่มเติมของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ตามหลักการและแนวทางในการแปลงสภาพ ทศท. และ กสท. ที่ได้นำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ เห็นสมควรให้ความเห็นชอบ ดังนี้

- 1) ให้มีข้อตกลงคุ้มครองการจ้างงานพนักงานและลูกจ้างของ กสท. ตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 ที่โอนไปปฏิบัติงานยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างจะทำความตกลงกัน ในกรณีที่ต้องมีการปรับลดขนาดขององค์กรและปรับลดจำนวนลูกจ้างของบริษัท ให้ดำเนินการจัดทำโครงการร่วมใจจากเท่านั้น
- 2) ให้ความเห็นชอบในกรอบหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งและหุ้นจำนวนหนึ่งให้กับพนักงาน กสท. ดังนี้
 - 2.1) ให้พนักงานและลูกจ้างของ กสท. ตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 ได้สิทธิซื้อหุ้นของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในราคาพาร์ จำนวน 6 เท่าของเงินเดือน และหุ้นให้เปล่า (คำนวณในราคาพาร์) ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จำนวน 2 เท่าของเงินเดือน
 - 2.2) จัดสรรโบนัสพิเศษจำนวน 2 เท่าของเงินเดือน ให้แก่พนักงานและลูกจ้างของ กสท. ตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ.2520 โดยให้คณะกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม โดยอาจจะทยอยจ่ายตามระยะเวลาที่เห็นสมควร

/ 2.3) ให้พนักงานและลูกจ้าง.....

- 2.3) ให้พนักงานและลูกจ้างของ กสท. ตามข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 เป็นผู้รับภาระภาษีเงินได้ทั้งในส่วนของหุ้นและโบนัสพิเศษ โดยพนักงานและลูกจ้างของ กสท. ที่มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้ถือตามพนักงานและลูกจ้างของ กสท. ที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ วันที่ จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท
- 2.4) เงินเดือนที่จะนำมาเป็นฐานในการคำนวณในส่วนของหุ้นและโบนัสพิเศษดังกล่าว ให้ถือเอาเงินเดือนพนักงานและลูกจ้างของ กสท. ที่ปฏิบัติงานอยู่ ณ วันก่อนวันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท
- 2.5) หุ้นที่จัดสรรให้กับพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับดังกล่าว ให้จัดสรรจากหุ้นเพิ่มทุนที่มีใช้หุ้นเดิมของกระทรวงการคลัง
- 2.6) ให้มีกำหนดระยะเวลาห้ามขายหุ้นสำหรับพนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับดังกล่าวตามความเหมาะสม เช่น 3 ปี เป็นต้น
- 2.7) การจัดสรรหุ้นให้พนักงานและลูกจ้างตามข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่เกิน อัตราร้อยละ 6.5 ของทุนจดทะเบียน
- 2.1.10.2 เพื่อให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สามารถบริหารงานในรูปแบบเอกชนทั่วไป สามารถเตรียมความพร้อมและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เห็นสมควรดำเนินการขออนุมัติ ดังนี้
- 2.1.10.2.1 ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในช่วงที่มีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ ครม. ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ แต่ให้บริษัทจัดให้มีกฎระเบียบของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการพัสดุ การงบประมาณ การเงินการบัญชี และการบริหารงานบุคคล และ นำระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (บริษัทภิบาล หรือ Good Corporate Governance) มาใช้
- 2.1.10.2.2 ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สามารถบริหารโครงสร้างเงินเดือน ผลตอบแทน รางวัล และสวัสดิการของพนักงาน ได้ด้วยตนเอง โดยให้ถือว่าดุลยพินิจของคณะกรรมการบริษัทเป็นที่สุด
- 2.1.10.3 ให้พิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดของรัฐในการแปรรูป ทศท. และ กสท. หากเห็นว่าการรวมบริษัท ทศท. และบริษัท กสท. จะทำให้รัฐและประชาชนได้ประโยชน์มากกว่า ก็ให้พิจารณารวมบริษัท ทศท. และ กสท. เป็นบริษัทเดียวกันได้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบการแปลงสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพื่อให้การดำเนินการแปลงสภาพ ทศท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยอนุมัติให้ ทศท. และ กสท. แยกกันจัด ทะเบียนเป็นบริษัท มหาชน จำกัด และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ไม่มีการจัดตั้งบริษัท รวมนุ (Holding Company) และให้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการอยู่เดิมทุกประการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีให้มีการลงทุนซ้ำซ้อน ในกิจการต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการทำงานของทั้งสองหน่วยงานและภาระของรัฐบาล

- 2.2 ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสภาพ กสท. และ/หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนกิจการ ลิขสิทธิ์ หนี้ ความรับผิด สิทธิทรัพย์สิน และส่วนของทุนทั้งหมดรวมทั้งอำนาจ และสิทธิพิเศษ ตามกฎหมายจัดตั้งเดิมในส่วนของกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดของ กสท. ไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามกระบวนการพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยถือเสมือนว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กับ กสท. ในส่วนของกิจการโทรคมนาคม เป็นองค์กรเดียวกันที่จะต้องดำเนินธุรกิจต่อไปอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการแปลงสภาพดังกล่าว ทำให้สถานะของ กสท. เปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท มหาชนจำกัด ดังนั้นอำนาจและสิทธิพิเศษที่เคยมีตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงถูกจำกัดโดยสถานะขององค์กรโดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทมหาชนจำกัด ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินธุรกิจของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปลงสภาพ มาจาก กสท. ในส่วนของกิจการโทรคมนาคมได้รับผลกระทบจากการแปลงสภาพ สามารถดำเนิน ธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทฯ จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ / เห็นชอบในหลักการกำหนดเป็นนโยบายและเพื่อทราบ เพื่อให้ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนการแปลงสภาพ กสท. ดังนี้

ประเด็นเพื่อพิจารณา

2.2.1 การขอรับความสนับสนุนจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (1) การจัดทำสัญญาเช่าใช้ประโยชน์ที่ดินในระยะยาว เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

/ (1.1) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม.....

- (1.1) ให้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สามารถเช่า และ/หรือ ใช้ประโยชน์บนที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของกรมธนารักษ์ และให้กรมธนารักษ์ ให้ความอนุเคราะห์ยินยอมให้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เช่าหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ โดยคงเงื่อนไข สัญญา ค่าเช่า ค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไว้ตามเงื่อนไข เดิมที่ให้ไว้แก่ กสท. โดยให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นสัญญาระยะเวลา ทั้งนี้จะได้หารือกับกรมธนารักษ์ และจัดทำบันทึกความเข้าใจต่อไป
- (1.2) ให้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของภาครัฐ ที่ กสท.เช่า และ/หรือใช้ประโยชน์บนที่ดิน เส่า ท่อ และสิ่งปลูกสร้าง ให้ความอนุเคราะห์ยินยอมให้ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เช่าหรือใช้ประโยชน์บนที่ดิน เส่า ท่อ หรือสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ได้ไม่ว่า ด้วยวิธีการใด ๆ โดยคงเงื่อนไขสัญญาค่าเช่า ค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน เส่า ท่อ หรือสิ่งปลูกสร้างไว้ตามเงื่อนไขที่ได้ให้ไว้แก่ กสท.
- (2) ภาวะภาษี/ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการโอน รับโอน และ/หรือการทำ นิติกรรมอื่นใด เนื่องจากการแปลงสภาพ กสท.
- (2.1) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นภาวะภาษี อากรแสตมป์ และค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการโอน รับโอน และ/หรือการทำนิติกรรมอื่นใดเกี่ยวกับสินทรัพย์ประเภทสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ สิ้นค้าคงเหลือ หุ่น รวมถึงการโอนสิทธิหน้าที่ตาม สัญญาเดิมที่ กสท. มีอยู่ให้แก่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนและดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการได้รับยกเว้นดังกล่าว
- (2.2) ให้หน่วยงานภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการออก/โอน ใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาตต่าง ๆ และ/หรือรับจดทะเบียนที่เกี่ยวข้อง ต่อการดำเนินการให้แก่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยให้คงสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขเดิมที่ให้ไว้กับ กสท. และให้ยกเว้น ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม และ/หรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว

//(3) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม.....

- 12 -

- (3) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นการเสียภาษีป้าย ตามมาตรา 8(7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- (4) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการค้าต่างตอบแทน พ.ศ.2543
- (5) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียม และอากรแสตมป์ที่เกิดจากการรับโอนสินทรัพย์ที่ดำเนินการภายหลังการแปลงสภาพ กสท. จากบริษัทที่เป็นคู่สัญญาร่วมการงาน/ร่วมลงทุน เนื่องจากสัญญาเกิดขึ้นก่อนการแปลงสภาพ กสท. และมีอายุสัญญาเหลืออีกหลายปี ซึ่งยังต้องมีการส่งมอบและรับโอนสินทรัพย์ตลอดอายุสัญญา
- (6) ให้นำหน่วยงานภาครัฐและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความอนุเคราะห์ ความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสภาพ กสท. และการเสนอขายหุ้น และการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสินทรัพย์ตามมูลค่าทางบัญชี และโอนสิทธิ และหน้าที่ในสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะแล้วเสร็จ
- (7) เนื่องจากตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กสท. จะแปลงทุน เป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนิน กิจการโทรคมนาคม และจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อดำเนิน กิจการไปรษณีย์ โดยที่บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ กสท. จะโอนไปเป็นของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในวันจดทะเบียนบริษัททั้งสองดังกล่าว แต่มีความ จำเป็นที่ทั้งสองบริษัทจะต้องร่วมใช้ทรัพย์สินซึ่งกันและกัน จึงได้จัดทำสัญญา ให้ร่วมใช้ทรัพย์สินและหลักเกณฑ์การร่วมใช้ทรัพย์สินระหว่างบริษัท กสท โทร- คมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (รายละเอียดตาม สิ่งที่ส่งมาด้วย 1.6) ซึ่งทั้งสองบริษัทจะลงนามในสัญญาให้ร่วมใช้ทรัพย์สิน ดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแปลงสภาพ กสท. เป็นบริษัทแล้ว
- (8) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียม และอากรแสตมป์ที่เกิดจากการทำสัญญาให้ร่วมใช้ทรัพย์สินระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามข้อ (7) ดังกล่าวข้างต้น

/ (9) เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ.....

- 13 -

- (9) เนื่องจากตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กสท.จะแปลงทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม และจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อประกอบกิจการไปรษณีย์ โดยที่การให้บริการโทรเลข อันเป็นงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) แต่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการโทรเลขได้โอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ทำให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานให้บริการโทรเลขดังกล่าว บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงตกลงว่าจ้างบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ปฏิบัติงานโทรเลขทั้งการรับฝาก ส่งต่อ นำจ่าย โดยบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นรายเดือน ๆ ละ 25 ล้านบาท เป็นเวลา 5 ปี และรายได้ค่าบริการโทรเลขแต่ละปีเป็นของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
- (10) ให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้รับยกเว้นภาษี ค่าธรรมเนียม และอากรแสตมป์ที่เกิดจากการทำสัญญาว่าจ้างปฏิบัติงานโทรเลขระหว่างบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามข้อ (9) ดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นเพื่อทราบ

- (1) กระทรวงการคลัง ให้ความร่วมมือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
- (1.1) กรมศุลกากรให้ความร่วมมือคงวิธีปฏิบัติทางด้านศุลกากรและด้านอื่น ๆ และ/หรือได้รับยกเว้นผ่อนผันในเรื่องต่าง ๆ จนกว่าบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สิ้นสุดสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนี้
- (1.1.1) ได้รับผ่อนผันการใช้หนังสือค่าประกันธนาคารต่อกรมศุลกากรในการดำเนินการคลังสินค้าทัณฑ์บนตามประกาศกรมศุลกากร โดยใช้หนังสือค่าประกันฉบับเดิมเพื่อเป็นการต่อเนื่องในระยะแรก
- (1.1.2) ได้รับการผ่อนผันตามระเบียบศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานพิธีการศุลกากรสำหรับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

/ (1.2) กระทรวงการคลัง.....

- 14 -

- (1.2) กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาให้การสนับสนุนให้ความร่วมมือ และ/หรือดำเนินการใด ๆ ตามที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถนำตราสารหนี้ หุ้นกู้ และ/หรือหลักทรัพย์อื่นที่ออกโดยบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มาดำรงเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้ ทั้งนี้ อาจต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของหลักทรัพย์นั้น ๆ ก่อน หากได้อันดับดีจึงอนุญาตให้สถาบันการเงินใช้ถือเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องได้
- (1.3) กรมสรรพากรให้ความอนุเคราะห์ และพิจารณาแนวปฏิบัติด้านภาษี เพื่อสนับสนุนการแปลงสภาพ กสท. โดยจะมีการประสานงานร่วมกันต่อไป
- (2) สำนักงานอัยการสูงสุด ให้ความอนุเคราะห์ และ/หรือสนับสนุนในการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และ/หรือแก้ต่างและว่าต่างในคดีต่าง ๆ ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในขณะที่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ



พระราชบัญญัติ

การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

เป็นปีที่ ๓๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ จะให้ใช้บังคับเมื่อใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๔ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และบรรดากฎและข้อบังคับที่ได้ออกตาม

๒

พระราชบัญญัตินั้นในส่วนที่ว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับดังกล่าวในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับนั้น มีความหมายดังต่อไปนี้

(๑) ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๑ ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “กรม” ในมาตรา ๕๔ ให้หมายความถึง “ผู้ว่าการ”

คำว่า “รัฐบาล” ในมาตรา ๓๗ ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๒๒ ให้หมายความถึง “คณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๕๑ ให้หมายความถึง “คณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๑๒ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๘ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๘ ให้หมายความถึง “ผู้ว่าการ”

คำว่า “เจ้าพนักงาน” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “เจ้าพนักงานไปรษณีย์” ให้หมายความถึง “พนักงาน”

(๒) ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

๓

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๘ ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “รัฐบาล” ในมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ให้หมายความถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๑๑ ให้หมายความถึง “คณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ให้หมายความถึง “ผู้ว่าการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๑๑ ให้หมายความถึง “ผู้ว่าการ”

คำว่า “เจ้าพนักงาน” “พนักงานโทรเลข” “พนักงานโทรศัพท์” “เจ้าหน้าที่โทรเลข” และ “เจ้าหน้าที่โทรศัพท์” ให้หมายความถึง “พนักงาน”

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัติ

“การสื่อสารแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

การจัดตั้ง ทุน และเงินสำรอง

มาตรา ๗ ให้จัดตั้งการสื่อสารชน เรียกว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ

มาตรา ๘ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๙ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยจัดตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและจะจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนชน ณ ที่อื่นใดภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ ส่วนการจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนภายนอกราชอาณาจักรต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน

มาตรา ๑๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ มีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซ่อม ซ้ำ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอนและรับโอนด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิรับทรัพย์สินจากผู้ทูลศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

(๒) ให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่างๆ และค่าบริการอื่นๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่างๆ ดังกล่าว

๕

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการให้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคมและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

(๕) กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ให้กู้ ให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

(๖) ร่วมการทำงานหรือสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

มาตรา ๑๑ ทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

(๑) ทุนประเดิมตามมาตรา ๑๒

(๒) เงินและทรัพย์สินอื่นที่รับโอนตามมาตรา ๑๓

(๓) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลังเพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

มาตรา ๑๒ ให้โอนเงินทุนไปรษณีย์ทั้งหมดตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ รวมตลอดถึงสิทธิหน้าที่และความผูกพันต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวันที่มาตรานี้ใช้บังคับ ไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เว้นแต่เงินทุนไปรษณีย์ที่ได้จัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ สำหรับสำนักงานเลขาธิการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ กรมไปรษณีย์โทรเลข

ให้พระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ ยังคงใช้บังคับกับทุนไปรษณีย์ที่มีได้โอนไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามวรรคหนึ่ง จนกว่าจะสิ้นงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐

เงินทุนไปรษณีย์ตามวรรคสอง ที่ยังคงเหลืออยู่เมื่อวันสิ้นงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ ให้ส่งคืนคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๑๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการและลูกจ้าง
ของกรมไปรษณีย์โทรเลข นอกจากสำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่าง
ประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ ไปเป็นของการสื่อสาร
แห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๔ ทรัพย์สินของการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งใช้เพื่อดำเนินการ
และเพื่อประสิทธิภาพแห่งการไปรษณีย์และโทรคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความ
รับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๕ ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ
และพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๖ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ
บรรดากฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการ
ปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม

มาตรา ๑๗ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษี
อากรตามประมวลรัษฎากร.

มาตรา ๑๘ เงินสำรองของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้ประกอบด้วยเงิน
สำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงินสำรองเพื่อไถ่ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นๆ เพื่อ
ความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

มาตรา ๑๙ เงินสำรองธรรมดานำออกใช้ได้ก็แต่โดยมติของคณะกรรมการ
ด้วยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา ๒๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคาร
แห่งประเทศไทยหรือธนาคารอื่น ตามระเบียบของกระทรวงการคลัง โดยความ
เห็นชอบของคณะกรรมการ

๗

หมวด ๒

การกำกับ การควบคุม และการจัดการ

มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเพื่อประโยชน์ในการนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ พนักงาน หรือลูกจ้างมาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือให้ทำรายงานเสนอ

มาตรา ๒๒ เรื่องที่จะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน รองประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน รวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการต้องเป็นผู้มีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับการไปรษณีย์หนึ่งคน การโทรคมนาคมหนึ่งคน การเศรษฐกิจหนึ่งคน กฎหมายหนึ่งคน และการบริหารธุรกิจหนึ่งคน

มาตรา ๒๔ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

มาตรา ๒๕ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติตาม (๑) และ (๒) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น

โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง
 (๖) เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
 (๗) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือ
 ในกิจการที่กระทำให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดย
 ทางอ้อม

มาตรา ๒๖ ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ
 ที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งซ่อม หรือเพิ่มเติม
 กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งซ่อมหรือเพิ่มเติมขึ้นนั้น ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนด
 เวลาของกรรมการชุดนั้น

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้ง
 กรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่พ้น
 จากตำแหน่งตามวาระนั้นรักษาการในตำแหน่งต่อไปจนกว่าคณะ กรรมการที่แต่งตั้ง
 ขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่พ้นจากตำแหน่ง
 ตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๒๗ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการที่พ้นจาก
 ตำแหน่งก่อนถึงวาระตามมาตรา ๒๖ เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งต่อเนื่องกัน โดยไม่มี

เหตุอันสมควร

- (๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๘ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเงินผลประโยชน์ตอบแทนของ
ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ

ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าราชการ และพนักงาน
อาจได้รับเงินรางวัลตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการมี
อำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการสื่อสาร
แห่งประเทศไทย โดยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

- (๑) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (๒) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
- (๓) ออกระเบียบหรือข้อบังคับการประชุม
- (๔) ออกระเบียบหรือข้อบังคับในกิจการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย

ไปรษณีย์

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน
การตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การถอดถอน ระเบียบวินัย การลงโทษ
และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตรา
ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นๆ ของพนักงานและลูกจ้าง

(๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่างๆ และ
ค่าบริการอื่นๆ

(๗) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้ว่าราชการ และพนักงาน และวางระเบียบ
การจ่ายคืนเงินสะสม

ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานตาม (๒) ถ้ามุ่งขอความจำกัด
อำนาจผู้ว่าราชการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุ
เบกษา

๑๐

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับการสื่อสาร และหรือการบริหารธุรกิจ ให้ผู้ว่าราชการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด การแต่งตั้ง และการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าราชการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๑ ผู้ว่าราชการต้องมีคุณสมบัติตาม (๑) (๒) และ (๓) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (๓) สามารถทำงานให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้เต็มเวลา
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่าพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมทั้งกรุงเทพมหานคร หรือดำรงตำแหน่งในทางการเมืองรวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (๗) เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (๘) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือในกิจการที่ทำให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

มาตรา ๓๒ ผู้ว่าราชการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการให้ออก

๑๑

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 (๕) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งต่อเนื่องกันโดยไม่มี
 เหตุอันสมควร

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่
 บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑

มติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งตาม (๓) ต้องประกอบด้วย
 คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดนอกจากผู้ว่าการ และ
 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๓ ให้ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
 ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด
 และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของการสื่อสาร
 แห่งประเทศไทย

มาตรา ๓๔ ให้ผู้ว่าการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือ
 ลดขั้นเงินเดือน ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงาน และลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องเป็น
 ไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
 โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

มาตรา ๓๕ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการ
 ในนามของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเป็นตัวแทนของการสื่อสารแห่ง
 ประเทศไทย และเพื่อการนี้ผู้ว่าการอาจมอบอำนาจให้ตัวแทนของการสื่อสารแห่ง
 ประเทศไทยที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ หรือบุคคลใด ๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนได้
 แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

๑๒

มาตรา ๓๖ เครื่องแบบและเครื่องหมายพนักงาน มีลักษณะ ชนิด และประเภทเป็นอย่างใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๗ ผู้ใดแต่งเครื่องแบบ หรือประดับเครื่องหมายพนักงานโดยไม่มีสิทธิเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิ หรือแต่งเลียนเครื่องแบบ เครื่องหมายของพนักงาน เพื่อให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าตนเป็นพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

หมวด ๓

ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มาตรา ๓๘ ในการดำเนินกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชน

มาตรา ๓๙ การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้คือ

(๑) กระทำกิจการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ (๕) และ (๖) ครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท

(๒) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

มาตรา ๔๐ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดทำงบประมาณประจำปีโดยให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการสำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๔๑ รายได้จากการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินกิจการให้ตกเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

๑๓

รายได้ที่ได้รับในหนึ่ง เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสำหรับจ่าย สงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารแห่งประเทศไทย เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้ เผื่อขาด เงินสำรองขยายงาน และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะ รัฐมนตรีแล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

แต่ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ได้ ระบุไว้ในวรรคสอง และการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ ให้กล่าวถึงผลงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยในบทลงแล้ว พร้อมทั้งคำชี้แจง เกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

การทำรายงานตามวรรคหนึ่งต้องให้แล้วเสร็จและเสนอรัฐมนตรีได้ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน

หมวด ๔

การอุดหนุน และการสงเคราะห์

มาตรา ๔๓ ให้พนักงานและลูกจ้างมีสิทธิอุดหนุนเกี่ยวกับการลงโทษได้ตาม ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๔ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยจัดให้มีกองทุนสำหรับจ่าย สงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนดังกล่าวในวรรคหนึ่ง การกำหนดประเภทของผู้ที่พึงได้ รับการสงเคราะห์จากกองทุน และหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการ เกี่ยวกับกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๕

การบัญชี การสอบ และการตรวจ

มาตรา ๔๕ ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีอันถูกต้องแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ และมีสมุดบัญชีลงรายการ

(๑) การรับและจ่ายเงิน

(๒) สินทรัพย์และหนี้สิน

ซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่ตามจริง และตามที่ควรตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นเหตุที่มาของรายการนั้น ๆ

มาตรา ๔๖ ททุกปี ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และผู้ตรวจบัญชี รวมทั้งการเงินของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

มาตรา ๔๗ ผู้สอบบัญชีและผู้ตรวจบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดใหม่อำนาจสอบถาม ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ พนักงาน และลูกจ้าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย

มาตรา ๔๘ ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลของการสอบบัญชี เสนอคณะรัฐมนตรี ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันสิ้นบัญชี และให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยโฆษณารายงานประจำปีของบทสนับนั้น แสดงบัญชีงบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีรับรองว่า ถูกต้องแล้วภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับจากวันสิ้นบัญชี

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๙ ในระหว่างเตรียมการโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ และลูกจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒

๑๕

มาตรา ๕๐ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒ แล้ว ให้ข้าราชการ และลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลขมีฐานะเป็นพนักงาน และลูกจ้างของการสื่อสาร แห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่กำหนดในประกาศนั้น โดยให้ได้รับเงินเดือนเท่ากับ จำนวนที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อนจนกว่าผู้ว่าการจะได้บรรจุและแต่งตั้งพนักงาน และลูกจ้างดังกล่าวตามมาตรา ๓๔ (๑)

การออกจากราชการของข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการออกจากประจำการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ

การออกจากงานของลูกจ้างกรมไปรษณีย์โทรเลขตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็น การออกจากงานเพราะยุบเลิกหรือตัดทอนตำแหน่ง และให้ได้รับเงินบำเหน็จตามระเบียบว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๕๑ บรรดาผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้คงมีสิทธิดำเนินกิจการนั้นได้ต่อไปตามเงื่อนไขและในเวลาที่ได้รับ อนุญาต

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช
นายกรัฐมนตรี

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๔)

หมายเหตุ:— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควร ปรับปรุงระบบการบริหารงานไปรษณีย์และโทรเลขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถขยาย งานและสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ทันทั่วทั้งที่ โดยแย่งงานในส่วนที่ทำได้ด้วยการ ให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมมาจัดตั้งเป็นการสื่อสารแห่ง ประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

ข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ฉบับที่ ๑

ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานและลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทยในทางแห่ง

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๔ คณะกรรมการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงวางข้อบังคับดังต่อไปนี้

หมวด ๑ บททั่วไป

ข้อ ๑. ข้อบังคับนี้เรียกว่า "ข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานและลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทยในทางแห่ง พ.ศ.๒๕๒๒"

ข้อ ๒. ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓. ในข้อบังคับนี้

"ผู้ว่าการ" หมายความว่า ผู้ว่าการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

"พนักงาน" หมายความว่า พนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

"ลูกจ้าง" หมายความว่า ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

"ทรัพย์สิน" หมายความว่า ทรัพย์สินของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองและจัดการดูแลรักษาของการสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

ข้อ ๔. เมื่อเกิดการทุจริต เงินซากบัญชี หรือเกิดความเสียหายสูญหายแก่ทรัพย์สินหรือเกิดการเสียหายแก่กิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยและยังไม่ทราบตัวผู้รับผิดชอบโดยชัดแจ้งให้ผู้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบและผู้ร่วมรับผิดชอบในทางแห่งโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันเหตุเกิดขึ้น โดยไม่จำกัดหรือพึงผลการดำเนินคดีอาญาหรือวินัยแก่ผู้กระทำความผิดอย่างใด

ข้อ ๕. ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยการใด ๆ โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ หรือโดยทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบด้วยประการใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย พนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย

ข้อ ๖. ให้ผู้ว่าการมีอำนาจออกกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบังคับนี้ และผู้ว่าการจะมอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตามที่ได้อำนาจไว้ในข้อบังคับนี้ให้พนักงานที่เห็นสมควร ปฏิบัติแทนก็ได้

ข้อ ๗. การที่พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดต้องรับนิคมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อบังคับนี้ มิได้หมายความว่า ผู้นั้นจะพ้นจากการพิจารณาโทษทางวินัยและทางคดีอาญา

ข้อ ๘. ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ ให้คณะกรรมการ การสื่อสาร แห่งประเทศไทยเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

หมวด ๒ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสอบสวน

ข้อ ๙. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อ ๘. ให้ผู้ว่าการแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน

ประธานกรรมการจะต้องเป็นพนักงานและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าพนักงานที่ ถูกสอบสวนหรือเทียบเท่า ส่วนกรรมการจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างและดำรงตำแหน่งใดก็ได้

ถ้าผู้ว่าการเห็นว่ามีเหตุจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนตัวประธานกรรมการหรือกรรมการ คนใดในคณะกรรมการสอบสวน หรือ เปลี่ยนทั้งคณะหรือแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือลดทอนลงก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีจำนวนคณะกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคน

ข้อ ๑๐. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ทำเป็นหนังสือระบุเรื่องและรายละเอียด เกี่ยวกับเรื่องที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงหาตัวผู้รับผิดชอบและผู้รวมรับผิดชอบในทางแห่ง ชื่อและตำแหน่ง คณะ กรรมการสอบสวนและวันเดือนปีที่ออกคำสั่ง

ข้อ ๑๑. ให้คณะกรรมการสอบสวนรีบสอบสวนให้แล้วเสร็จและรายงานผลการสอบสวน ต่อผู้ว่าการ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน

ในกรณีที่มิได้เหตุผลความจำเป็นไม่อาจสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ตามวรรคแรก ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนขยายเวลาสอบสวนได้อีกสองครั้ง ๆ ละไม่เกินสิบห้าวัน โดยให้คณะกรรมการบันทึกเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ในสำนวนทุกครั้ง

เมื่อขยายเวลากวามวรรคสองแล้วการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการ สอบสวนรายงานขออนุญาตขยายเวลาสอบสวนต่อผู้ว่าการ โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยาย เวลาและให้ผู้ว่าการมีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาสอบสวนได้อีกตามที่เห็นสมควร โดยให้คำวินิจฉัย อาศัยความควย

- ๓ -

—เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานผลการสอบสวนและเสนอส่วนการสอบสวนทนายการแล้ว จึงจะถือว่าได้ทำการสอบสวนแล้วเสร็จ

ข้อ ๑๒. ให้นำข้อบังคับการสื่อสารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๓ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดชั้นเงินเดือน การถอดถอน ระเบียบ วินัย การลงโทษและการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดจำนวนอัตรา ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๒๐ หมวด ๘. ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนเฉพาะที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสอบสวน มาใช้บังคับโดยอนุโลมเพียงเท่าที่มีได้ชัดหรือแย้งต่อข้อบังคับนี้

ข้อ ๑๓. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมปรึกษาและทำรายงานผลการสอบสวนเสนอทนายการ โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งความเห็นระบุตัวผู้รับผิดและผู้รวมรับผิดในทางแพ่ง หากกรรมการสอบสวนคนใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งติดไว้กับรายงานผลการสอบสวน

รายงานผลการสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของส่วนการสอบสวนและให้คณะกรรมการสอบสวนทำสำเนาส่วนการสอบสวนติดสำนวนไว้ด้วย

ข้อ ๑๔. เมื่อได้รับส่วนการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้วให้ทนายการมีอำนาจสั่งให้กองหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการที่ทนายการแต่งตั้ง ตรวจสอบการสอบสวนและพิจารณาเสนอความเห็นต่อทนายการ และให้ทนายการรับสั่งการโดยเร็วโดยให้คำนึงถึงอายุความด้วย

หมวด ๓ การชดเชยและการค่าเป็นคดี

ข้อ ๑๕. เมื่อทนายการพิจารณาและสั่งการให้พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ให้รับแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับผิดหรือผู้รวมรับผิดทราบโดยเร็ว ในหนังสือให้กำหนดเวลาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควร ถ้าผู้รับผิดหรือผู้รวมรับผิดไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้รับฟ้องร้องค่าเป็นคดีโดยเร็ว

ข้อ ๑๖. การเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้เรียกชดเชยทั้งหมดในคราวเดียวกัน ถ้าผู้รับผิดหรือผู้รวมรับผิดไม่สามารถชดเชยได้ทั้งหมดในคราวเดียวกันก็ให้ทนายการผ่อนผันให้ชดเชยเป็นรายเดือนก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงจำนวนเงินที่ต้องรับผิด ให้ชดเชยกับจำนวนเงินที่ขอชดเชย และเงินเดือนหรือบำนาญของผู้รับผิดหรือผู้รวมรับผิดด้วย การชดเชยเป็นรายเดือนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือทองชดเชยในแล้วเสร็จภายใน ๑ ปี แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า หากไม่อาจชดเชยให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี ก็ให้ขออนุมัติคณะกรรมการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย

- ๘ -

ข้อ ๑๓.- ในกรณีที่ผ่อนชำระ ให้ผู้รับผิดหรือผู้ร่วมรับผิดจัดทำสัญญาปรับสภาพหนี้ตามแบบที่แนบท้ายข้อบังคับนี้

ข้อ ๑๔. การสอบสวนและการขอใช้กรณีพิพาทหรือกรณีฟ้องของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ข้าราชการ เลื่อนเสีย หรือสูญหาย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในระเบียบการสื่อสารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพิพาท

ข้อ ๑๕. ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดรับผิดหรือร่วมรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทน หรือผลการฟ้องร้องค่าเสียหายกับผู้รับผิดหรือร่วมรับผิดปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับผิดหรือร่วมรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนเพียงบางส่วนไม่เต็มจำนวนค่าสินไหมทดแทน ถ้าเป็นทรัพย์สินที่มีใช้เงินสดให้ผู้ว่าการมีอำนาจอนุมัติให้จำหน่ายออกจากบัญชีตามระเบียบการสื่อสารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพิพาท

กรณีตามวรรคแรก ถ้าทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายเป็นเงินสด ให้ผู้ว่าการมีอำนาจอนุมัติให้จำหน่ายออกจากบัญชีภายในวงเงินครั้งละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หากเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ก็ให้ผู้ว่าการรายงานขออนุมัติต่อคณะกรรมการ การสื่อสารแห่งประเทศไทยต่อไป

ข้อ ๒๐. การทุจริต เงินชดเชย หรือเกิดการเสียหายสูญหายแก่ทรัพย์สินหรือเสียหายแก่กิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันใช้ข้อบังคับนี้ หากยังมีได้ดำเนินการตามข้อบังคับนี้ในส่วนใดก็ให้นำข้อบังคับนี้มาใช้เฉพาะในส่วนที่ยังมิได้ดำเนินการโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๒

นาวาตรี อารี สัตย์มานะ

(อารี สัตย์มานะ)

ปลัดกระทรวงคมนาคม

ประธานกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย

สำเนาถูกต้อง

(นางมาลี โสมาถา)

พนักงานธุรการระดับ ๕

สัญญารับสมัคร

ทำที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี มีภูมิลำเนาอยู่
บ้านเลขที่.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....เป็นพนักงาน/ลูกจ้าง
การสื่อสารแห่งประเทศไทย ตำแหน่ง.....สังกัด.....
รับเงินเดือน/ค่าจ้าง เดือนละ.....บาท ขอทำสัญญารับสมัครไว้ขอการสื่อสารแห่ง
ประเทศไทย โดย.....ตำแหน่ง.....เป็นผู้แทน
ค้ำประกันความต่อไปนี้.-

ข้อ ๑. ข้าพเจ้าตกลงยินยอมขอใช้เงินจำนวน.....บาท
(.....) ให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยมีมูลค่า
ของขอใช้คือ.....

ข้อ ๒. จำนวนเงินที่ข้าพเจ้าต้องรับผิดชอบใช้ตามข้อ ๑. ข้าพเจ้าตกลงผ่อนชำระให้
แล้วเสร็จภายในกำหนด.....ปี.....เดือน โดยผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราเดือน
ละ.....บาท.....สตางค์ (.....)
จนกว่าจะครบจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้จะผ่อนชำระในวันจ่ายเงินเดือน/ค่าจ้าง ของทุกเดือนเริ่ม
ตั้งแต่เดือน.....พ.ศ.....เป็นต้นไป

ข้อ ๓. ข้าพเจ้ายินยอมให้เจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินเดือน/ค่าจ้าง หักเงินเดือนของข้าพเจ้า
๗ ที่จ่ายเป็นรายเดือนได้ทุก ๆ เดือนจนกว่าจะครบ

ข้อ ๔. ในระหว่างที่ข้าพเจ้ายังชำระหนี้ไม่ครบถ้วน หากข้าพเจ้าได้รับเงินเดือน/ค่าจ้าง
จากการสื่อสารแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น ข้าพเจ้ายินยอมให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหักเงินที่
เพิ่มขึ้นนี้อีกร้อยละ ๕๐ เพื่อชำระหนี้ดังกล่าวได้อีกด้วย

ข้อ ๕. ในกรณีที่ข้าพเจ้าถึงแก่กรรมหรือต้องออกจากงานไปด้วยเหตุใดก็ตาม ข้าพเจ้า
ยินยอมให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยหักเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ เงินเลี้ยงชีพ เงินทดแทนหรือเงิน
อื่นใดอันพึงมีในกาลต่อไปชำระให้ได้อีกด้วย

ข้อ ๖. หากข้าพเจ้าออกจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยและได้เข้ารับราชการหรือ
ปฏิบัติงานอื่น โดยได้รับเงินเดือน/ค่าจ้าง ข้าพเจ้ายินยอมให้หน่วยราชการหรือนายจ้างหักเงินเดือน/
ค่าจ้าง ส่งคืนให้ตามอัตราและเงื่อนไขในสัญญานี้

ข้อ ๗. หากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งเงินชำระหนี้ ข้าพเจ้ายินยอมจะเป็นผู้ออก
เองทั้งสิ้น

ข้อ ๘. หากข้าพเจ้านึกสัญญาข้อหนึ่งข้อใดก็ตาม ข้าพเจ้ายินยอมให้การสื่อสารแห่ง
ประเทศไทยดำเนินคดีตามกฎหมายกับข้าพเจ้าไต่ทันที

ข้อ ๙.....
.....
.....

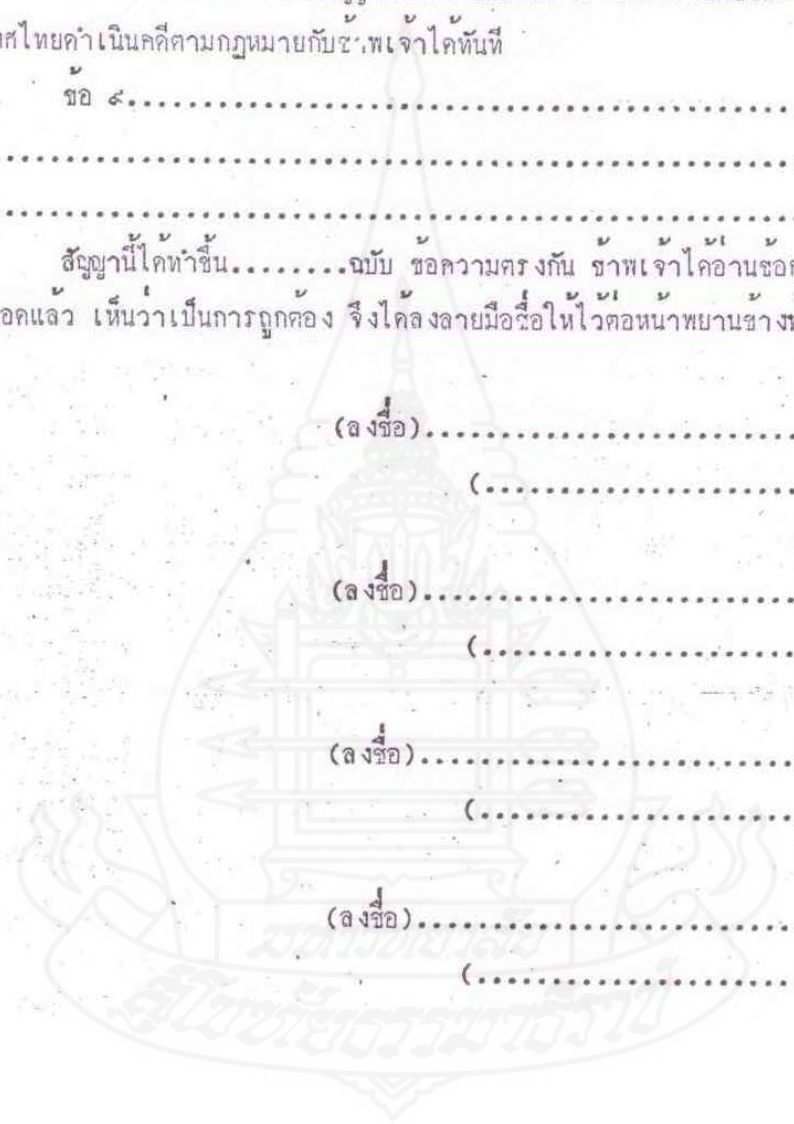
สัญญานี้ได้ทำขึ้น.....ฉบับ ข้อความตรงกัน ข้าพเจ้าได้อ่านข้อความในสัญญานี้
โดยตลอดแล้ว เห็นว่าเป็นการถูกต้อง จึงได้ลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานข้างท้ายนี้เป็นหลักฐาน

(ลงชื่อ).....ผู้ให้สัญญา
(.....)

(ลงชื่อ).....ผู้รับสัญญา
(.....)

(ลงชื่อ).....พยาน
(.....)

(ลงชื่อ).....พยาน
(.....)





ระเบียบบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ฉบับที่ ..12..

ว่าด้วย การใช้ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของ
การสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของ
การสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท กสท โทรคมนาคม
จำกัด (มหาชน)

พ.ศ.2547

โดยที่เห็นสมควรปรับปรุงข้อบังคับคณะกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฉบับที่ 1 ว่าด้วย การใช้ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2546 ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามข้อบังคับของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ข้อ 27 และข้อ 32 เพื่อให้การดำเนินงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและต่อเนื่อง คณะกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงออกระเบียบบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฉบับที่ ..12.. ว่าด้วย การใช้ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2547”

ข้อ 2 ให้ใช้ระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2547 เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกข้อบังคับคณะกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฉบับที่ 1 ว่าด้วย การใช้ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2546”

ข้อ 4 บรรดาข้อบังคับใด ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้เปลี่ยนชื่อเป็น ระเบียบบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับการดำเนินการกิจการของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ข้อ 5 ให้ใช้ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ข้อ 6 เพื่อประโยชน์แห่งการนำระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย กอง และสำนักงานต่าง ๆ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาใช้บังคับ จึงให้คำใน ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ และประกาศดังกล่าวมีความหมาย ต่อไปนี้

1. คำว่า "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ให้หมายความถึง "บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
2. คำว่า "คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย" ให้หมายความถึง "คณะกรรมการ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
3. คำว่า "ประธานกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย" ให้หมายความถึง "ประธานกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
4. คำว่า "ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย" ให้หมายความถึง "กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
5. คำว่า "รองผู้ว่าการ การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ให้หมายความถึง "รองกรรมการ ผู้จัดการใหญ่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
6. คำว่า "ผู้อำนวยการฝ่าย" ให้หมายความถึง "ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบภายใน บริหารความเสี่ยงและคุ้มครองบริการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
7. คำว่า "ผู้อำนวยการกอง" ให้หมายความถึง "ผู้จัดการฝ่ายบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
8. คำว่า "ผู้อำนวยการสำนัก" ให้หมายความถึง "ผู้จัดการสำนักบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
9. คำว่า "ผู้อำนวยการสำนักงาน" ให้หมายความถึง "ผู้จัดการสำนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
10. คำว่า "ผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง" ให้หมายความถึง "ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่าย บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
11. คำว่า "ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนัก" ให้หมายความถึง "ผู้ช่วยผู้จัดการสำนัก บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
12. คำว่า "ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน" ให้หมายความถึง "ผู้ช่วยผู้จัดการสำนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
13. คำว่า "หัวหน้าสถานี" ให้หมายความถึง "ผู้จัดการสถานีบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"
14. คำว่า "หัวหน้าสำนักงาน" ให้หมายความถึง "ผู้จัดการสำนักงานบริการลูกค้า บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)"

- 3 -

15. คำว่า “หัวหน้าแผนก/ศูนย์/ที่ทำการ” ให้หมายความถึง “ผู้จัดการส่วนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)”
16. คำว่า “พนักงานหรือพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย” ให้หมายความถึง “พนักงาน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)”
17. คำว่า “ลูกจ้างหรือลูกจ้างการสื่อสารแห่งประเทศไทย” ให้หมายความถึง “ลูกจ้าง บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)”

ประกาศ ณ วันที่ 15 มิถุนายน 2547

พลโท 
(อนุสรณ์ เทพธาดา)

ประธานกรรมการบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

622

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางเบญจมาศ แก้วไวยุทธี
วัน เดือน ปีเกิด	26 ธันวาคม 2505
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตไทย
สถานที่ทำงาน	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) อาคารบริหาร 1 ฝ่ายกฎหมาย 99 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
ตำแหน่ง	ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย

