



## บทที่ 2

# ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาถึงความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น จะขอแยกการพิจารณาออกเป็นห้าส่วนด้วยกัน กล่าวคือ (2.1) ความหมายของรัฐวิสาหกิจ (2.2) ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย (2.3) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับนโยบายของรัฐวิสาหกิจ (2.4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และท้ายที่สุดคือ (2.5) ความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะขออธิบายโดยละเอียด ดังนี้

### 2.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Public Enterprise)<sup>1,2</sup> ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยครั้งแรกโดยปรากฏในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502\* ซึ่งในปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ออกมาใช้บังคับแทน นอกจากนี้ เมื่อศึกษากฎหมายฉบับอื่นของไทยแล้ว ยังพบกฎหมายอีกสามฉบับที่ได้

---

<sup>1</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 5.

<sup>2</sup> ชาอุชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), หน้า 53.

\* มาตรา 4 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึง องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เอาไว้เช่นกัน โดยได้ให้ความหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 บัญญัติว่า  
“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ข. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ค. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการค้าใดๆที่มีใช้ธุรกิจ

- (2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ
- (3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ง. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (1) องค์การของรัฐบาลตามความหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ
- (2) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

จากคำนิยามของกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามทั่วไปที่ชัดเจนของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” และคำนิยามที่มีอยู่ในปัจจุบันคือคำนิยามตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ ก็ให้ความหมายในเชิงพรรณนาถึงองค์กรประเภทที่เป็นรัฐวิสาหกิจมากกว่าจะกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของหน่วยงานที่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ<sup>3</sup>

ดังนั้น “รัฐวิสาหกิจ” ที่เป็นคำนิยามทั่วไปในกฎหมายไทยจึงไม่มีและไม่เคยมีอยู่ มีแต่เพียง “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521” หรือ “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534” เท่านั้น<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดี คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายในปัจจุบัน ก็คือคำนิยามที่ปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบการจัดทำ การควบคุมตรวจสอบและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

<sup>3</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ 29 (มิถุนายน 2542) : 174-182.

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 162.

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุด สำหรับกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ<sup>5</sup>

ผลของความแตกต่างเกี่ยวกับคำนิยามรัฐวิสาหกิจที่กล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางการบริหาร คือ การพิจารณาว่ากิจการใดจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะได้นำกฎหมายนั้นถือเป็นแนวทางสำหรับการบริหาร ดังนั้น วิธีการปฏิบัติที่ยึดถืออยู่ในปัจจุบันคือ การพิจารณาฐานะการเป็นรัฐวิสาหกิจกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเป้าหมายต่างกัน ฉะนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีข้อข้องใจในการดำเนินงานหรือฐานะของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก็จะทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคิดความเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป<sup>6</sup>

## 2.2 ลักษณะเฉพาะของรัฐวิสาหกิจไทย<sup>7</sup>

จากการพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมายจะพบว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีลักษณะเฉพาะที่อาจจะมีความแตกต่างจากองค์กรในลักษณะเดียวกันในต่างประเทศหลายประการ ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็นสี่ประการด้วยกัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจไทยอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมที่เข้มงวดของส่วนราชการ และท้ายที่สุดคือ รัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากมีและใช้อำนาจมหาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็คือ ต้องการองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นหลักประกันทางกฎหมายที่สำคัญที่จะขาดเสียมิได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักประกันของความเป็นอิสระ เพราะมีแต่บุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เท่านั้นที่สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นโจทก์ฟ้องคดี

<sup>5</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ 29 : 176.

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 112.

<sup>7</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ 29 : 174-182.

หรือจำนวนที่ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสถานะความเป็นนิติบุคคลจึงเป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ของรัฐวิสาหกิจ

แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจไทยจะพบว่า รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยปัจจุบันมีองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีความเป็นนิติบุคคล ได้แก่ โรงงานยาสูบ (กระทรวงการคลัง) องค์การสุรา (กรมสรรพสามิต) โรงงานไฟ (กรมสรรพสามิต) โรงพิมพ์ตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) สำนักงานธนาอนุเคราะห์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) เป็นที่ยอมรับมาโดยตลอดว่าหน่วยงานที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินในนามของตนเอง ไม่สามารถเข้าเป็นคู่สัญญาในนิติกรรมสัญญาต่างๆในนามของตนได้ และไม่อาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนได้ หากแต่ต้องกระทำโดยส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สังกัดอยู่เป็นผู้ดำเนินการแทน

## 2.2.2 รัฐวิสาหกิจไทยไม่จำเป็นต้องประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมในเชิงพาณิชย์

องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือความเป็นวิสาหกิจ (enterprise) ซึ่งหมายถึงการประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม องค์ประกอบประการสำคัญนี้เองที่ทำให้รัฐวิสาหกิจแตกต่างไปจากส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง\* ที่ดำเนินการโดยไม่ได้เรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าบริการจากประชาชนผู้ได้รับบริการ โดยตรง จึงแตกต่างกับกิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำ ที่จะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตนจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจไทย กลับปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจอยู่หลายแห่งที่ไม่มีลักษณะของการประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมในเชิงพาณิชย์อยู่เลย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่ได้ผลิตสินค้าหรือบริการใดๆเลย หากแต่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีค่าตอบแทน (หรือมีค่าตอบแทนแต่ก็ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุน) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจกรรม

\* สามารถเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ภารกิจพื้นฐาน” (Primary functions of State) ที่รัฐทุกรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การติดต่อความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกสาธารณะ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

<sup>8</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, หน้า 133.

ทางอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

### 2.2.3 รัฐวิสาหกิจไทยอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมที่เข้มงวดของส่วนราชการ

ถ้าหากวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นไปเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระ ภายใต้การตัดสินใจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์กรกำหนดนโยบายและควบคุมบริหารสูงสุดแล้ว การที่รัฐวิสาหกิจกลับต้องตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมของส่วนราชการนั้น นับว่าเป็นเหตุผลที่เบี่ยงเบนไปจากการเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจอย่างสิ้นเชิง

โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจ ได้อาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี (โดยผ่านกระทรวงการคลังและกระทรวงเจ้าสังกัด) กำหนดให้มีระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และหนังสือเวียน ที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งครอบคลุมถึงรายละเอียดในเกือบทุกเรื่อง ในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ โดยให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งถือปฏิบัติในทางเดียวกัน สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งตรงกันข้ามแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องมีความคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

### 2.2.4 รัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากมีและใช้อำนาจมหาชน

รัฐวิสาหกิจไทยหลายแห่งได้รับมอบอำนาจนิติบุคคลตามกฎหมายแต่ผู้เดียวในการดำเนินการกิจบางประเภท ส่วนผู้ประกอบกิจการรายอื่นจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่นอกจากจะเป็นผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว ยังเป็นผู้ตรวจสอบและวางมาตรฐาน กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า รวมทั้งการกำหนดค่าบริการและราคาขายพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีภารกิจทั้งในด้านของการเป็นผู้ประกอบการในการให้บริการสาธารณะในด้านนั้นๆแก่ประชาชน (operator) และทั้งในด้านการเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบและวางระเบียบข้อบังคับในกิจการนั้น (regulator) ด้วย

การที่รัฐวิสาหกิจไทยจำนวนมากทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้บริการ และเป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับและกำหนดมาตรฐานเช่นนี้ ทำให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจมหาชนบางประการเหนือผู้ประกอบการรายอื่นหรือประชาชน โดยถือเสมือนว่ารัฐวิสาหกิจนั้นๆเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการดำเนินการในกิจการนั้น ในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของตน

## 2.3 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ : ในฐานะที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

โครงสร้างในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจประกอบไปด้วยบุคคลสามฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และพนักงานของรัฐวิสาหกิจ โดยแต่ละฝ่ายต่างก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมกำกับดูแลโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ส่วนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้กำหนดเอาไว้ และสุดท้ายคือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นผู้รับคำสั่งและนำเอานโยบายต่างๆที่ได้กำหนดเอาไว้มาปฏิบัติให้เกิดผลจริง

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจแล้ว พบว่าองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงที่สุดภายในรัฐวิสาหกิจก็คือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และควบคุมกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจก้าวเดินต่อไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงจะขออธิบายประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยละเอียด โดยสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น (2.3.1) วิธีการได้มาและการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2.3.2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2.3.3) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2.3.4) จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2.3.5) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ และสุดท้ายคือ (2.3.6) การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วนดังนี้

### 2.3.1 วิธีการได้มาและการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาก็เพื่อประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยมีการจัดรูปแบบองค์กรให้มีความคล่องตัวเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ มีอิสระในด้านการบริหารจัดการ โดยมีระบบบุคลากรของตนเอง (management autonomy) และมีความเป็นอิสระทางการเงินของตนเองที่ไม่ผูกมัดกับระบบวิธีการงบประมาณของส่วนราชการ (financial autonomy) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น จึงยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐอยู่ การแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยตำแหน่งตามกฎหมาย หรือการแต่งตั้งกรรมการอื่น โดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นวิธีการควบคุมกำกับดูแลวิธีการหนึ่งของรัฐ

### 2.3.1.1 กรรมการ โดยตำแหน่ง

การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยตำแหน่ง เป็นการแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงตำแหน่งของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ<sup>9</sup> ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ย่อมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะนี้เสมอ โดยจากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีกรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ในจำนวนที่แตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มาตรา 9 กำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมศุลกากร ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13 กำหนดให้มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม อาจเกิดกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจถูกสั่งพักราชการหรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ด้วยสาเหตุใดก็ตาม และเมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนแล้ว ผู้รักษาราชการแทนจะเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้<sup>10</sup> มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า อธิบดีกรมธนารักษ์ถูกสั่งพักราชการ และอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการองค์การเหมืองแร่ในทะเล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ในทะเล พ.ศ. 2518 รองอธิบดีกรมธนารักษ์จึงเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือที่ กค.0512/47724 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2530 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการที่ถูกสั่งพักราชการว่า ในกรณีข้าราชการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจถูกสั่งพักราชการเมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนแล้ว ผู้รักษาราชการแทนจะเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจโดยอัตโนมัติหรือไม่

<sup>9</sup> ธรรมนิติ์ สุมนต์กุล, “แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ”, เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ 3, 2547, หน้า 18.

<sup>10</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจของผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี” (เรื่องเสร็จที่ 435/2530)



คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาว่าผู้รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การเหมืองแร่ในทะเล ในระหว่างที่รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์โดยอัตโนมัติหรือไม่ นั้น ข้อ 44 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งตำแหน่งอธิบดีด้วย ได้กำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการในระหว่างที่รักษาราชการแทนด้วย ดังนั้น ตามปัญหานี้ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์จึงเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการองค์การเหมืองแร่ในทะเลในระหว่างที่รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์โดยอัตโนมัติ

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า การดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาถึงผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นเป็นสำคัญว่าผู้ใดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ จากข้อเท็จจริง เมื่ออธิบดีกรมธนารักษ์ถูกสั่งพักราชการจึงไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอธิบดีกรมธนารักษ์ จึงต้องพ้นจากการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจทันที ส่วนรองอธิบดีกรมธนารักษ์นั้น แม้ว่าจะเป็นเพียงแค่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีกรมธนารักษ์เท่านั้น แต่เมื่อข้อ 44 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้มีผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทนด้วย ผู้รักษาราชการแทนจึงเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนั้น โดยอัตโนมัติ (โดยผลของกฎหมาย)

### 2.3.1.2 กรรมการอื่น

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในกรณีนี้มีอยู่สองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ในลักษณะแรก กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมักกำหนดไว้ว่า ในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย โดยมีได้มีการระบุเฉพาะเจาะจงลงไปอย่างเช่นกรณีของการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใดก็ตามสามารถได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ โดยขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองว่าจะพิจารณาให้บุคคลใดไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ\* อีกลักษณะหนึ่งคือ การที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ

\* แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานต่างๆจะแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับสูงเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในฐานะนี้เสมอ

รัฐวิสาหกิจ แต่ก็มิได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการสรรหาเอาไว้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่เห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ รัฐวิสาหกิจ จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแยกการพิจารณาได้ดังนี้

ก) การแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคา ทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากรการ รัชฎากร กิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและ หลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

จากกฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแลรัฐวิสาหกิจในด้านต่างๆ เช่น การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ การเงินและการ บัญชี การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการ การจัดสรรกำไรสุทธิ การนำส่งรายได้แผ่นดินและการ จ่ายเงินปันผล การกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการถือหุ้นใน รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง<sup>11</sup> เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าไปเป็น กรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้สะดวกต่อการติดตามผลการดำเนินงานและการประสานงานกัน ระหว่างกระทรวงการคลังกับรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากเกิดปัญหาในการพิจารณาขึ้นมาว่ากรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลังจะหมายถึงบุคคลใดบ้าง กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดนิยามคำว่า “กรรมการผู้แทนกระทรวงการคลัง” ให้หมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

1. ข้าราชการกระทรวงการคลังที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายหรือระเบียบ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้เป็นประธานหรือกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่กรณีกรรมการ โดย ตำแหน่งข้างต้นมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไปประชุมแทนคนเดียวมาตลอด ให้ถือว่าผู้รับมอบอำนาจเป็น กรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังแทน

<sup>11</sup> ดนุชา ยินดีพิช, การยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : การจัดทำบัญชี รายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool). หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมาย มหาชน รุ่นที่ 5. สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 16.

<sup>12</sup> หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0511/521 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2535 เรื่อง กรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลังและการรายงานกระทรวงการคลัง

2. ข้าราชการกระทรวงการคลังที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลัง หรือผู้แทนกรมบัญชีกลางตามกฎหมายหรือข้อกำหนดจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงเจ้าสังกัดกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งโดยชื่อและหรือตำแหน่ง

3. ข้าราชการกระทรวงการคลังที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งหรือเสนอให้แต่งตั้งเป็น “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” หรือ “กรรมการอื่น” หรือ “กรรมการ” ตามที่กฎหมายหรือข้อกำหนดจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนด

4. ข้าราชการกรมบัญชีกลางที่กรมบัญชีกลางแต่งตั้งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ โดยอนุมัติกระทรวงการคลัง ตามที่กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจเสนอให้มีผู้แทนกรมบัญชีกลางร่วมเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้นๆด้วย

5. ข้าราชการกระทรวงการคลังที่กระทรวงการคลังแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในกิจการที่กระทรวงการคลังถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 รวมทั้งกรณีที่กิจการนั้นยอมรับในส่วนบุคคล โดยไม่ถือว่าเป็นผู้แทนกระทรวงการคลัง

6. ข้าราชการกระทรวงการคลังที่เกษียณอายุแล้ว ซึ่งเดิมเป็นกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังแต่ยังไม่ครบวาระการออกจากคณะกรรมการ หรือครบวาระแล้วและมีการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการต่อไป

7. ข้าราชการประจำที่มีใช้ข้าราชการกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่กระทรวงการคลังถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50

นอกจากนี้ เพื่อให้กรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่กระทรวงการคลังมีอยู่ตามกฎหมาย และเพื่อให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือให้กรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังยึดถือและปฏิบัติตามหนังสือของกระทรวงการคลังที่ออกมาหลายฉบับด้วยกัน เช่น

- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0511/ว.119 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2533 เรื่อง แนวปฏิบัติของผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและในกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50

- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0529.1/ว.64 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานของกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจ

- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0529.5/ว.24 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2543 เรื่อง แนวปฏิบัติของกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังและการรายงานกระทรวงการคลัง

- หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.0814/ว.90 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2548 เรื่อง แนวทางปฏิบัติของกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

### ข) การแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นการควบคุมอย่างหนึ่งของรัฐ จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พบว่านอกจากกรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งแล้ว จะเห็นประเภทของกรรมการอีกประเภทหนึ่ง คือ กรรมการผู้แทนจากหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยเหตุผลในการกำหนดให้แต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากว่าในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น อาจมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดกับหน่วยงานอื่นของรัฐแต่ละแห่ง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้เกิดการประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานอื่นของรัฐ และเพื่อให้การกำหนดนโยบายตลอดจนการปฏิบัติงานสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

โดยกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆของรัฐเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 14 กำหนดให้มีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 11 กำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานประมง ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

### ค) การแต่งตั้งข้าราชการอัยการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 กำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ทั้งการเป็นผู้ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐวิสาหกิจ การเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้กับรัฐวิสาหกิจทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้เสียหาย การเป็นทนายแก้ต่างให้กับรัฐวิสาหกิจทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาในกรณีที่รัฐวิสาหกิจตกเป็นจำเลย และท้ายที่สุดคือการเป็นผู้ตรวจร่างสัญญาต่างๆที่รัฐวิสาหกิจได้ทำกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วย

ด้วยอำนาจและหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจหลายประการดังที่กล่าวมาข้างต้นนั่นเอง ในทางปฏิบัติจึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าในรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง จะมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการหรืออดีตพนักงานอัยการให้เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้คำแนะนำ

ต่างๆแก่รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกฎหมาย เพราะถือได้ว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงสามารถให้คำแนะนำต่างๆที่ประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจได้เป็นอย่างดี

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 46 วรรค 4 ได้บัญญัติว่า “ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ.” ดังนั้น ในการเสนอแต่งตั้งข้าราชการอัยการเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการที่เสนอแต่งตั้งจะต้องมีหนังสือขออนุมัติไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อนุมัติก่อน และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงจะนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาแต่งตั้งต่อไป

#### ง) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (กรรมการอื่น)

กรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทสุดท้ายที่จะขอกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยจุดมุ่งหมายของการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจก็คือ ต้องการให้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่ออาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวเข้ามาบริหารจัดการกำหนดนโยบายและแผนงานต่างๆ รวมตลอดถึงการให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะดำเนินงานต่อไปได้อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าจะมีกรรมการประเภทนี้อยู่ในทุกรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นถูกจัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายรูปแบบใดก็ตาม\* โดยกำหนดให้มีจำนวนกรรมการมากน้อยแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐวิสาหกิจ แต่ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้กำหนดจำนวนที่แน่นอนเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 20 กำหนดให้มีกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน พระราชบัญญัติการไฟฟ้า

\* จึงแตกต่างกับกรณีของกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยตำแหน่ง ที่จะพบได้เฉพาะแต่ในรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งโดย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จะไม่มีกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมาย เนื่องจากการจัดตั้งในรูปแบบนี้เป็นการจัดตั้งในรูปแบบเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน โดยทั่วไป จำนวนกรรมการตลอดจนถึงอำนาจหน้าที่ของกรรมการจะเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัทตามที่ได้จดทะเบียนเอาไว้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปแบบนี้จึงไม่มีกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่งตามกฎหมาย

นครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 24 กำหนดให้มีกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดกำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในรัฐวิสาหกิจเอาไว้ ดังนั้น ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอันที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ตามที่เห็นสมควรให้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มีหน้าที่เห็นได้ว่าจะแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ การแต่งตั้งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการแต่งตั้งเพื่อตอบแทนกันทางการเมืองอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาประการอื่นๆอีกหลายประการ อันเนื่องมาจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการได้มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3 ว่าด้วยเรื่องปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

### 2.3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อนว่าได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้เช่นไร และหลังจากนั้นจึงจะพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นส่วนที่สอง

#### 2.3.2.1 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจของตนเอาไว้ โดยจะแตกต่างกันไปตามแต่ละสาขาของรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 14 กำหนดให้ผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและมีความรู้ความสามารถจัดเจนเพียงพอกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย นอกจากนี้ ในมาตรา 15 ยังได้กำหนดให้ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ ห้ามแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

- 1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ กฟผ. หรือในกิจการที่ทำให้แก่ กฟผ. ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธาน

กรรมการ กรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ กฟผ.  
เป็นผู้ถือหุ้น

- 2) เป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง
- 3) เป็นพนักงาน เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 19 กำหนดให้ผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ ต้องมีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ฟังเมือง เศรษฐศาสตร์ การพาณิชย์ การคลัง หรือกฎหมาย นอกจากนี้ ในมาตรา 20 ยังได้ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- 3) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 5) เป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง
- 6) เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 7) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ กนอ. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ กนอ. หรือกิจการที่มีสภาพอย่างเดียวกันและแข่งขันกับ กนอ. ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อการลงทุน โดยสุจริตในนิติบุคคลที่กระทำกรอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นพิจารณาได้ว่า ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจย่อมจะเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่กำหนดเอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจ

2.3.2.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518<sup>13</sup> แล้ว การพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้ควบคู่กันไปกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งด้วย โดยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม<sup>14</sup> ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- 3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- 4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- 5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 8) ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่
- 9) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น

ความใน 1) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการ

จากการที่จะต้องพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจในกฎหมายทั้งสองส่วนควบคู่กันไปเสมอ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งในส่วนของ

<sup>13</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ หน้า 5 วันที่ 24 มกราคม 2518

<sup>14</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550



กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า ถ้าเกิดกรณีที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายได้บัญญัติไว้ขัดหรือแย้งกัน จะถือเอากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับใช้ ซึ่งในกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>15</sup> ให้ความเห็นไว้ในตอนหนึ่งว่า “ถึงแม้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 3 วรรคสอง จะบัญญัติให้ยกเลิกบรรดากฎหมายซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนก็ตาม\* แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความมุ่งหมายแต่เพียงวางแนวเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันแล้ว ย่อมแปลความได้ว่าไม่ประสงค์จะยกเลิกบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปเสียทั้งหมด ถ้ากฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้ย่อหย่อนกว่า ก็ต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามไว้เช่นเดียวกันหรือเข้มงวดกว่า ก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น”

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าในการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาทั้งในส่วนกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ

<sup>15</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์ (เลขเสร็จที่ 118/2539)

\* ทั้งนี้ มาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบทบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ข้อความทำนองนี้แม้แต่เดิมเคยมีในกฎหมายเกือบทุกฉบับ แต่ต่อมาได้เลิกใช้ไปหลายปีแล้วเพราะเข้าใจกันทั่วไปแล้วว่า กฎหมายที่ออกมามีผลภายหลังย่อมยกเลิกกฎหมายซึ่งออกมาก่อนและขัดกันได้เสมอ (leges posteriores priores contrarias abrogant) แต่ในครั้งนี้นักกลับมาใช้ข้อความดังกล่าวมาใช้ในพระราชบัญญัตินี้ก็โดยบังเอิญ นอกจากนั้น ข้อความในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกล่าวไว้ว่า “สมควรกำหนดให้ระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินี้” อันเป็นการย้ำเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน, โปรดดู กิตติขจร วัฒนศิริธรรม, “สมาชิกวุฒิสภากับการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ”, วารสารกฎหมายปกครอง 12 (สิงหาคม 2536) : 285-293.

พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ควบคู่ไปด้วยกันเสมอ ถ้ากฎหมายฉบับใดกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เข้มงวดกว่า ก็ต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับที่เข้มงวดกว่านั้น

### 2.3.3 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาถึงผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงรูปแบบทางกฎหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก่อน เพราะผลจากรูปแบบของการจัดตั้งดังกล่าว จะส่งผลถึงผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย โดยสามารถแยกการพิจารณารูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน กรณีหนึ่ง และรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน อีกกรณีหนึ่ง ดังนี้

#### 2.3.3.1 รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน \*

ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น โดยที่รัฐจะเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด โดยกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13 กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีเข้าสังกัดที่รัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่ จะเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไปตามขั้นตอน

#### 2.3.3.2 รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน \*\*

ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งจะมี

---

\* “หน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะมีสิทธิและอำนาจพิเศษในทางมหาชน และมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีอำนาจมหาชนตามกฎหมาย จัดตั้งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ”, โปรดคุ สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์ 29 : 191.

\*\* “บริษัทจำกัดที่รัฐเป็นเพียงผู้ถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดซึ่งไม่มีกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดสถานะของตนเองโดยเฉพาะ”, โปรดคุ สุรพล นิติไกรพจน์, เรื่องเดียวกัน.

การแบ่งทุนออกเป็นหุ้น หุ้นละเท่าๆกัน โดยจะมีผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของการลงทุน ในกรณีของบริษัทที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มาตรา 1144 กำหนดให้การบริหารจัดการบริษัทของกรรมการต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น และ มาตรา 1151 กำหนดให้กรรมการบริษัทจะได้รับการแต่งตั้งก็แต่โดยที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเท่านั้น ส่วนในกรณีของบริษัทมหาชนจำกัดนั้น พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 70 กำหนดให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจในกรณีนี้ได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ซึ่งในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ใช้สิทธิเสมือนเป็นผู้ถือหุ้น<sup>16</sup>

#### 2.3.4 จำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อนว่าได้กำหนดถึงเรื่องดังกล่าวเอาไว้เช่นไร ประการที่หนึ่ง และหลังจากนั้นจึงจะพิจารณาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นประการที่สอง

##### 2.3.4.1 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าได้กำหนดจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้มากน้อยแตกต่างกันไป เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 24 กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง เป็นต้น

<sup>16</sup> อนุชา ยินดีพิช, การยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : การจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Directors' Pool), หน้า 22.

### 2.3.4.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 กำหนดจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้ว่า ให้รัฐวิสาหกิจมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้นไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่ถ้าวุสาหกิจใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ นั้น ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องมีกรรมการเกินกว่าสิบเอ็ดคน ให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีได้เป็นการเฉพาะราย แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบห้าคน

จากการที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า จะถือเอากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ซึ่งในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ให้ถือปฏิบัติดังนี้

1. หากจำนวนกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจน้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้บังคับตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ
2. หากจำนวนกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ให้บังคับตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518
3. การที่รัฐวิสาหกิจใดขอเพิ่มจำนวนกรรมการเกินกว่าสิบเอ็ดคนให้มีจำนวนกรรมการสิบห้าคนนั้น จะต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นต้องเปิดช่องให้มีจำนวนกรรมการได้เกินสิบเอ็ดคนด้วย ซึ่งหากกฎหมายจัดตั้งไม่เปิดช่องให้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เพิ่มจำนวนกรรมการแล้ว ต้องไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจให้เพิ่มจำนวนกรรมการเป็นสิบห้าคนก่อน จึงจะเสนอแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นกรรมการได้

### 2.3.5 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาถึงวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อนว่า ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้เช่นไร และหลังจากนั้นจึงจะพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นส่วนที่สอง

### 2.3.5.1 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มาตรา 15 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการดำรงตำแหน่งสองปี พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 26 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งสี่ปี พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 24 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งหกปี เป็นต้น

### 2.3.5.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้เช่นกัน โดยได้กำหนดเอาไว้ว่า กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี\*

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปตามกฎหมายฉบับใด ระหว่างกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง หรือตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งในกรณีปัญหาข้างต้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้<sup>17</sup> มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มาตรา 15 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 บัญญัติให้ประธานกรรมการและ

\* มาตรา 8 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆแล้ว กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5

กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

<sup>17</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์ (เรื่องเสร็จที่ 118/2539)

กรรมการดำรงตำแหน่งสองปี แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของ ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์คราวละสามปี เรื่องนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญว่าวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับ จึงสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ถึงแม้ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 3 วรรคสอง จะบัญญัติให้ยกเลิกบรรดากฎหมายซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของ กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความมุ่งหมาย แต่เพียงวางแนวเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว ย่อมแปลความได้ว่าไม่ประสงค์จะยกเลิกบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปเสียทั้งหมด จึงเห็นได้ว่า ถ้ากฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ รัฐวิสาหกิจไว้ต่ำกว่าสามปีแล้ว วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นก็ไม่ต้องอยู่ใน บังคับของมาตรา 8 เพราะเป็นการกำหนดไว้เข้มงวดกว่า จึงต้องบังคับไปตามกฎหมายเฉพาะที่ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า คณะกรรมการธนาคารอาคาร สงเคราะห์มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคาร สงเคราะห์ พ.ศ. 2496

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงมีหลักเกณฑ์พิจารณาว่า

1. ถ้ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ รัฐวิสาหกิจไว้น้อยกว่า 3 ปี วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการก็ต้องบังคับตามกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เพราะในกรณีนี้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มี บทบัญญัติที่เข้มงวดกว่าจึงต้องบังคับตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

2. ถ้ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ รัฐวิสาหกิจไว้มากกว่า 3 ปี วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการก็ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กล่าวคือ วาระการดำรง ตำแหน่งของกรรมการคือ 3 ปี โดยถือว่าในกรณีนี้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นบทบัญญัติที่ข้อย่อนกว่าพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 จึงต้องบังคับตามบทบัญญัติ มาตรา 3 ที่กำหนดไว้ว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วน

ที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

### 2.3.6 การพ้นจากตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาจำนวนกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก่อนกว่าได้กำหนดเอาไว้เช่นไร ประการที่หนึ่ง และหลังจากนั้นจึงจะพิจารณาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นประการที่สอง

#### 2.3.6.1 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าได้กำหนดการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกันไป เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 17 กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- 4) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 14 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 20 กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- 4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

2.3.6.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ได้กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า การพิจารณาถึงการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ควบคู่ไปด้วยกันเสมอ โดยเมื่อใดที่เกิดกรณีตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในส่วนของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือในส่วนของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ตาม กรรมการรัฐวิสาหกิจผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งกรรมการทันที โดยถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

#### 2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันบ้างเพียงเล็กน้อยตามแต่ละรัฐวิสาหกิจ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดอำนาจดังกล่าวไว้คล้ายคลึงกัน<sup>18</sup> เช่น การวางแผนนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุการแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจ ออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบพนักงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ดังต่อไปนี้

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 17 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 23



#### 2.4.1 ด้านนโยบายและแผนงานของรัฐวิสาหกิจ

- 1) รับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและนโยบาย การบริหารงาน ทั้งระยะยาว และระยะปานกลาง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เสนอต่อกระทรวง เจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 2) กำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนวิสาหกิจ (Corporate plan) ตามเป้าหมายและนโยบายการบริหารที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด
- 3) กำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี (Action Plan) ให้สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจ (Corporate plan)

#### 2.4.2 ด้านการจัดการองค์กรของรัฐวิสาหกิจ

- 1) ดำเนินการให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจจัดโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสม จัดวางระบบงานในด้านการบัญชี การเงิน การตลาด การงบประมาณ การพัสดุ และการตรวจสอบควบคุมภายในให้เหมาะสมทันสมัย มีความคล่องตัวในด้านการปฏิบัติงานและมีความเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น
- 2) พิจารณากลับกรองการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารระดับสูงและระดับสูงสุด ในรัฐวิสาหกิจก่อนเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอน

#### 2.4.3 ด้านการอำนาจการรัฐวิสาหกิจ

- 1) กำกับดูแลการบริหารงานให้รัฐวิสาหกิจมีรายได้เลี้ยงตนเองและมีผลตอบแทนจากการลงทุน หรือผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ไม่น้อยกว่าที่อัตราที่ทางราชการกำหนด ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่รัฐต้องให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็น
- 2) กำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ ตลอดจนดำเนินการให้มีการปรับปรุงระเบียบการปฏิบัติงานให้คล่องตัวและเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้น
- 3) ศึกษากฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจให้ครบถ้วน ติดตามข้อมูลการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นให้ทันสมัยที่สุด เพื่อจะได้นำไปช่วยรัฐวิสาหกิจในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ
- 4) สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจได้เพิ่มบทบาทการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในกิจการที่มีลักษณะผูกขาด การร่วมทุนกับเอกชน การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการในบางกิจกรรม รวมทั้งกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีฐานะ

ทางการเงินดีและมีผลกำไรจากการดำเนินงานสูง สามารถนำเงินส่งคลังได้มากกว่าที่กำหนดไว้  
กรรมการมีหน้าที่ดูแลจัดการให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเพิ่มขึ้น

#### 2.4.4 ด้านการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

1) ควบคุม ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตาม  
นโยบายของทางราชการและแผนวิสาหกิจ รวมทั้งกำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานต่างๆ ให้  
เสร็จเรียบร้อยภายในระยะเวลาที่กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบของทางราชการกำหนดไว้

2) พิจารณากำหนดมาตรการในการวัดผลการปฏิบัติงาน และอัตราผลตอบแทน  
จากการลงทุนหรือผลตอบแทนต่อทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจใช้เป็นเป้าหมายใน  
การบริหารงาน

3) ติดตามดูแลให้รัฐวิสาหกิจนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่สำนัก  
งบประมาณและกระทรวงการคลังกำหนด หากมีเหตุผลหรือข้อขัดข้องประการใดทำให้ไม่สามารถ  
นำเงินส่งคลังได้ตามกำหนด กรรมการมีหน้าที่ดูแลให้ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจดำเนินการทำความเข้าใจ  
ลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว

#### 2.4.5 ด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

1) ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ที่มีทุนเรือนหุ้น สามารถถือหรือซื้อขายโดยบุคคล  
ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการ หรือในโครงการที่ส่วนราชการเข้าร่วมลงทุน ห้ามกรรมการผู้แทน  
ภาคีรัฐบาลร่วมซื้อหุ้นในนามของตนเองหรือบุคคลในครอบครัว (สามี ภรรยา บุตร) รวมทั้งห้ามรับ  
หุ้นให้เปล่าในฐานะผู้จัดตั้งหรือฐานะอื่น

2) ในระหว่างดำรงตำแหน่งกรรมการ ห้ามซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นหุ้น  
เก่าหรือหุ้นเพิ่มทุน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อและถือหุ้นเพื่อการลงทุนหรือซื้อและขายเพื่อหากำไร และ  
ไม่ว่าในราคาตลาดหรือต่ำกว่าในราคาตลาดหรือในราคาที่ตราไว้ (Par Value) ก็ตาม

3) ในกรณีที่มีการให้สิทธิกรรมการซื้อหุ้นหรือให้หุ้นโดยไม่คิดมูลค่าแก่กรรมการ  
ให้กรรมการโอนสิทธิให้แก่ส่วนราชการ

4) กรรมการมีหน้าที่ต้องรายงานเรื่องที่เป็นนโยบายหรือเป็นสาระสำคัญให้  
รัฐมนตรีทราบ

## 2.5 ความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่ได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด และเมื่อใดก็ตามที่กรรมการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีชอบ ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลภายนอก กรรมการรัฐวิสาหกิจจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยสามารถแยกลักษณะของความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น 4 กรณี คือ (2.5.1) ความรับผิดชอบทางแพ่ง (2.5.2) ความรับผิดชอบทางอาญา (2.5.3) ความรับผิดชอบทางปกครอง และท้ายที่สุด คือ (2.5.4) ความรับผิดชอบวินัย ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละส่วนดังต่อไปนี้

### 2.5.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

โดยทั่วไปกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Duty of Loyalty) และด้วยความระมัดระวัง (Duty of Care) ดังนั้น ถ้ากรรมการรัฐวิสาหกิจคนใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดความเสียหาย กรรมการผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเป็นการส่วนตัว แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ากรรมการคนใดได้ดำเนินการไปตามขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แม้ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นต่อรัฐวิสาหกิจก็ตาม กรรมการผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะถือว่าการดำเนินการดังกล่าวได้ทำไปตามขอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ สามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหลังจากนั้นจึงจะทำการพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นส่วนที่สอง

#### 2.5.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1168 กำหนดเอาไว้ว่าในการประกอบกิจการของบริษัท กรรมการจะต้องใช้ความเอื้อเฟื้อสอดส่องอย่างบุคคลค้าขายผู้ประกอบการด้วยความระมัดระวัง และยังสามารถกำหนดให้กรรมการต้องรับผิดชอบร่วมกันดูแลให้กิจการเป็นไปโดยถูกต้อง ดังนั้น ถ้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของกรรมการเป็นไปโดยไม่สุจริตและทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท บริษัทจะฟ้องเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนแก่กรรมการก็ได้ หรือในกรณีที่บริษัท

ไม่ยอมฟ้องร้องกรรมการ มาตรา 1169 ก็ได้กำหนดอำนาจให้ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดจะฟ้องกรรมการให้รับผิดชอบในค่าเสียหายดังกล่าวก็ได้

#### 2.5.1.2 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 85 กำหนดให้กรรมการบริษัทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของบริษัทและมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท หากกรรมการบริษัทไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น บริษัทก็อาจเรียกให้กรรมการบริษัทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บริษัทได้ นอกจากนี้ ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด อาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่บริษัทได้ถ้าได้แจ้งให้บริษัทดำเนินการแล้ว แต่บริษัทเพิกเฉยไม่ดำเนินการเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น โดยกฎหมายจะกำหนดอำนาจให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมถึงอำนาจที่กำหนดให้ผู้ถือหุ้นสามารถฟ้องกรรมการรัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐวิสาหกิจด้วย ถ้ากรรมการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงควรระลึกรั้งเสมอว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและรอบคอบตามวัตถุประสงค์ และข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

#### 2.5.2 ความรับผิดทางอาญา

การพิจารณาถึงความรับผิดทางอาญาของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะพิจารณาถึงความรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และหลังจากนั้นจึงจะทำการพิจารณาถึงความรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เป็นส่วนที่สอง

### 2.5.2.1 ประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง พบว่าในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่ง กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>19</sup> ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้มีผลต่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ 2 ประการ คือ

1) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกรรมการรัฐวิสาหกิจในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา ก็เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนเป็นส่วนรวมเป็นสำคัญและเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดอำนาจให้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจ (รวมถึงพนักงานของรัฐวิสาหกิจ) มีอำนาจพิเศษบางประการที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น อำนาจในการทำลายหรือตัดฟันต้นไม้รกไม้<sup>20</sup> หรืออำนาจในการเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใดๆ<sup>21</sup> เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ (และพนักงานของรัฐวิสาหกิจด้วย) โดยถ้าบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรัฐวิสาหกิจ บุคคลผู้นั้นจะมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

2) เมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ (และพนักงานของรัฐวิสาหกิจ) มีอำนาจพิเศษบางประการดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินไป จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจก็จะมีผลตามประมวลกฎหมายอาญา ในหมวดของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีบทลงโทษกำหนดไว้เฉพาะและรุนแรงในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวของกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นไปโดยรอบคอบและได้ระตรองอย่างถี่ถ้วนก่อนที่จะใช้อำนาจเช่นนั้น

### 2.5.2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 27 เป็นต้น

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 33

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34

กรรมการรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานอื่นนั้นๆ ที่ไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา\* จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้กำหนดลักษณะความผิดและบทลงโทษเอาไว้ต่างหากจากประมวลกฎหมายอาญา โดยเหตุผลของการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา เนื่องจากรัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานอื่น และในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทุนที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้นี้เป็นทรัพย์สินของชาติ และเนื่องด้วยองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลและหน่วยงานดังกล่าว ไม่ต้องผูกมัดให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนักเมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสบความล้มเหลวและเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง\*\*

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ถ้ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจฉบับใด กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การพิจารณาความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการก็ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา ในหมวดของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ถ้ามหากรรมการกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งใดไม่ได้กำหนดให้กรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การพิจารณาความผิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

### 2.5.3 ความรับผิดทางปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หากกรรมการรัฐวิสาหกิจกระทำ

\* มาตรา 3 “พนักงาน” หมายความว่า ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

\*\* โปรดดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่กรรมการได้กระทำไป โดยผู้เสียหายอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจได้โดยตรงแต่จะฟ้องกรรมการไม่ได้ แต่ถ้ากรรมการผู้นั้นได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายขึ้น มาตรา 8 ก็ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจเรียกให้กรรมการรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐวิสาหกิจได้ โดยให้รัฐวิสาหกิจคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งในกรณีนี้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้กรรมการรัฐวิสาหกิจผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยถือว่าเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งบังคับแก่กรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### 2.5.4 ความรับผิดชอบทางวินัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ จะต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้นๆ

จากการค้นคว้าของผู้เขียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน ไม่เคยปรากฏว่าได้มีคำพิพากษาของศาลที่ได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้เลย โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรก็คือ การที่กรรมการรัฐวิสาหกิจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดความเสียหาย ทั้งที่มีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่กำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเอาไว้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น จึงเป็นที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของกรรมการรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีคำพิพากษาของศาลอาญาคดีหนึ่งที่ได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมการรัฐวิสาหกิจเอาไว้\* ในคดีหมายเลขคำที่ 2633/2548 คดีหมายเลขแดงที่ อ.4921/2550 มีข้อเท็จจริงพอสรุปได้ว่า โจทก์ซึ่งเป็นพนักงานในรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งได้ฟ้องจำเลยซึ่งเป็นประธานและกรรมการในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น โดยในคำฟ้องของโจทก์ได้ฟ้องจำเลยว่าได้กระทำความผิดต่อกฎหมายโดยร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลเพื่อให้ลงโทษจำเลยตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลได้ตัดสินให้จำเลยมีความผิดตามฟ้องจริง โดยได้ในคำพิพากษาได้วินิจฉัยเอาไว้ตอนหนึ่งว่า “.....จำเลยที่ 1 กับพวก มีเจตนาไม่สุจริตร่วมกันกลั่นแกล้งโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นความผิดฐานเป็นพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐตามฟ้องจริง.....พิพากษาว่า จำเลยที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 และที่ 5 มีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 จำคุกคนละ 3 ปี.....”

จากคำพิพากษาของศาลอาญาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงถือได้ว่าเป็นคำพิพากษาลำดับสำคัญที่ได้ตัดสินให้กรมการรัฐวิสาหกิจมีความรับผิดตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และแม้ว่าคำพิพากษาลำดับนี้จะเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น จำเลยจึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ต่อไปตามขั้นตอนและทำให้คดีนี้ยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้กรมการรัฐวิสาหกิจทุกคนพึงตระหนักว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรมการรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น อาจถูกฟ้องร้องและตัดสินให้มีความผิดตามกฎหมายได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้สรุปได้ว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพราะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงที่สุดภายในรัฐวิสาหกิจ โดยจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และควบคุมกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจก้าวเดินต่อไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงอธิบายประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจโดยละเอียดเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะได้ทำการศึกษาถึงประเด็นอื่นๆต่อไป

\* รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก ก., หน้า 179-192.