

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของของพนักงาน
รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
Problems and Impediments with Liability for Wrongful Acts by
State Enterprises Official According to Petroleum Authority of
Thailand Laws

เจษฎาภรณ์ เชื้อแก้ว¹
Jessadaporn Chuekao¹

บทคัดย่อ (Abstract)

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติ วิวัฒนาการ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายของกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาพบว่า

1. กระบวนการการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาลมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัด (มหาชน) แล้วแต่กรณีทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

2. สืบเนื่องการแปลงสภาพบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งไปสู่รูปแบบการบริหารงานแบบเอกชนโดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มีผลทำให้บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ไม่อยู่ในความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกาและทำให้ความรับผิดทางแพ่งของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากต้องรับผิดในการกระทำทางแพ่ง เมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมา

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
Student, Master of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum University
Chonburi Campus

เป็นต้องรับผิดชอบทางแพ่ง เมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์

3. มีข้อเสนอแนะว่าเห็นควร (1) มีการปรับปรุงข้อบังคับของบริหารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยนำหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดในกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งความรับผิดตามสัดส่วนมาใช้บังคับกับพนักงานตามหลักการพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เกิดความชัดเจน และ (2) บริหารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งซึ่งรัฐเป็นผู้ถือหุ้น และมีลักษณะการดำเนินงานเป็นการบริการสาธารณะ ฐานะของพนักงานจึงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและควรได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นด้วยความเสมอภาคกันภายใต้หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสำคัญ (Keywords) : พนักงานรัฐวิสาหกิจ, กฎหมาย, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

Abstract

The purposes of this thesis were study the history, concept, theory and legal measures of Thailand and foreign countries relate to liability for wrongful acts of state enterprises official to analyze the problems and impediments of liability for wrongful acts of Petroleum Authority of Thailand Public Co., Ltd. official and resolve that problems to be more effective and fair. The results of the study revealed that;

1. The privatization under State Enterprise Capital Act, B.E. 2542 can transferring an enterprise from the public sector to the private sector but this principle is not enforce to every enterprise.

2. Because the define in legal status of Petroleum Authority of Thailand Public Co., Ltd., after privatization is not belong to administrative agency according to Public Limited Companies Act, B.E. 2535 and the point for consultation of Juridical Council., The state enterprises shall be responsible in civil liability under the principles of Civil and Commercial Code when made the wrongful deliberate act or gross negligence.

3. The suggested of this study should amend (1) Improved the articles of association of Petroleum Authority of Thailand Public Co., Ltd. by the principles of liability act with intend or gross negligence, including liability with proportion to enforce the official according to the Liability for Wrongful Act of Officials Act B.E. 2539 to clarity. (2) The legal status of Petroleum Authority of Thailand Public Co.,

Ltd. is a state enterprises then the official should have the right under the Liability for Wrongful Act of Officials Act B.E. 2539 to protect their act.

Keywords : State Enterprises Official, Laws, Petroleum Authority of Thailand

บทนำ (Introduction)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2521 ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เพื่อดำเนินธุรกิจหลักด้านปิโตรเลียมและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปิโตรเลียม อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการพลังงาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแผนการจัดตั้งบริษัทเพื่อรองรับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และในวันที่ 25 กันยายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องการแปลงทุนเป็นหุ้นเรือนหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยให้จัดตั้ง บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (ปตท.) โดยให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ให้บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) คงสถานะเป็นบริษัทมหาชนและได้รับสิทธิพิเศษตามสถานะดังกล่าว รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำกับดูแลในด้านนโยบายของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จนกว่าพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนแห่งชาติจะมีผลใช้บังคับ

จนปัจจุบันเมื่อมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานรัฐ ปตท.จึงมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงานปตท.แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยได้จัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ทั้งนี้ นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าว บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)ได้รับโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และพนักงานทั้งหมดจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อให้ ปตท.สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2544 ให้คงอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตามที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอยู่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ โดยกำหนดให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ดังกล่าวสิ้นสุดลง เมื่อบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ และต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2550 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ในราชกิจจานุเบกษา โดยเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว เป็นการงดหรือจำกัดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางประการที่บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกำหนดให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)เช่น การสำรวจและประกาศเขตระบบขนส่ง

ปิโตรเลียมทางท่อ การวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ หรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นของคณะกรรมการกำกับการใช้ อำนาจของบริษัท ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น กรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ. 2550 (พรบ.การประกอบกิจการพลังงาน) โดยกิจการก๊าซธรรมชาติ รวมถึงโครงข่าย ระบบก๊าซธรรมชาติของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายฉบับนี้ และเมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว จะมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (“คณะกรรมการกำกับกิจการฯ”) ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล การประกอบกิจการพลังงานซึ่งได้แก่ไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย รวมถึงอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาต และการใช้สิทธิสัมปทานทรัพย์ของผู้รับใบอนุญาต ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย คณะกรรมการกำกับกิจการฯ จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ซึ่ง รวมถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการประกาศเขตระบบโครงข่ายพลังงานในส่วนของรัฐกิจก๊าซ ธรรมชาติ แทนคณะกรรมการกำกับดูแลการใช้อำนาจของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการ ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แต่ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบ กิจการพลังงานของ ปตท. สามารถดำเนินงานได้ต่อไป ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติ ประกอบกิจการพลังงานจึงบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระ ราช กฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 2) มีผลใช้บังคับกับบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)ต่อไป จนกว่าบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะได้รับใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

การดำเนินธุรกิจปิโตรเคมีของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เริ่มแรกเป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ ซึ่งขณะนั้นรัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนและมุ่งเน้นการ พัฒนาธุรกิจปิโตรเคมีในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า และเนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เงิน ลงทุนจำนวนมาก (Capital Intensive) ปตท.ในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงเป็นแกนนำในการลงทุน อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น โดยจัดตั้งบริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NPC) ซึ่งใช้อิเเทน และไพรเวทจากก๊าซธรรมชาติ เป็นวัตถุดิบ(Gas Base) ในการผลิตสารโอเลฟินส์และต่อมา ได้มีการ จัดตั้งบริษัท อะโรเมติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (ATC) ซึ่งใช้ผลิตภัณฑ์จากคอนเดนเสท เป็นวัตถุดิบในการผลิตสารอะโรเมติกส์และ บริษัท ไทยโอเลฟินส์ จำกัด (มหาชน) (TOC) ใช้เนฟทา เป็นวัตถุดิบในการผลิตสารโอเลฟินส์ (Liquid Base) และในส่วนขยายกำลังการผลิตของ TOC ซึ่งใช้ อิเเทนจากก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ โดยที่การดำเนินธุรกิจจะแบ่งสายลักษณะธุรกิจตามวัตถุดิบที่ใช้

ในการผลิตเป็น Gas Base และ Liquid Base และ/หรือแบ่งตามผลิตภัณฑ์ เช่น สายโอเลฟินส์และสายอะโรเมติกส์ ซึ่งสายของผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องตั้งแต่ขั้นต้นน้ำถึงปลายน้ำ ทั้งนี้ การที่จะใช้วัตถุดิบชนิดใดเป็นวัตถุดิบในการผลิต หรือการที่จะเลือกผลิตผลิตภัณฑ์ตัวใด จะต้องมีการกำหนดก่อนการเริ่มดำเนินการก่อตั้งบริษัท ก่อสร้างโรงงาน ตลอดจนเลือกเทคโนโลยีที่จะใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์นั้นๆ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการลงทุนต้องใช้เงินจำนวนมาก

ในการดำเนินการที่ผ่านมา การลงทุนในธุรกิจปิโตรเคมีของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีการลงทุนทั้งในส่วนของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และการลงทุนโดยผ่านบริษัทร่วมและบริษัทในเครือ ลักษณะการทำธุรกิจเป็นลักษณะปกติทั่วไป (Arm's Length Basis) จากโครงสร้างการถือหุ้นภายในกลุ่มบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) นอกเหนือจากนโยบายการลงทุนดังกล่าวข้างต้น ปตท.มีการกำหนดทิศทางและนโยบายการดำเนินธุรกิจโดยพยายามสร้างกลไกการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อสร้างความชัดเจนและป้องกันความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า

1. ราคาของวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ มีลักษณะเป็น Commodity มีราคาตลาดอ้างอิงจากแหล่งต่างๆ ลักษณะการซื้อขายเป็นการอ้างอิงจากราคาตลาดโลกโดยใช้แหล่งอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป

2. ลักษณะการดำเนินธุรกิจของบริษัทในกลุ่มปิโตรเคมีของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เป็นไปบนพื้นฐานของการดำเนินธุรกิจที่โปร่งใส โดยจัดทำเป็นสัญญาระยะยาว ที่มีเงื่อนไขเป็นไปตามลักษณะธุรกิจปกติ

3. มีนโยบายการกำกับดูแลกิจการ โดยมีการบริหารจัดการที่โปร่งใสผ่านคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit committee) ของแต่ละบริษัท มีการคานอำนาจการบริหารจัดการโดยผ่านคณะกรรมการบริษัทซึ่งเป็นผู้อนุมัติการลงทุน มีกรรมการอิสระ (ในกรณีเป็นบริษัทมหาชนจำกัด) ที่จะดูแลและรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อย

4. มีการจัดโครงสร้างในการดำเนินธุรกิจของแต่ละบริษัทที่ชัดเจน เช่น การที่บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีทิศทางและนโยบายในการควมรวมกิจการระหว่างบริษัทที่มีลักษณะการดำเนินธุรกิจหรือมีผลิตภัณฑ์ที่คล้ายกันเข้าด้วยกัน ตัวอย่างโครงการที่เกิดขึ้น เช่น (1) โครงการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Transmission Pipeline) เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2550 คณะรัฐมนตรีอนุมัติการทบทวนแผนแม่บทระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544-2554 (ปรับปรุงเพิ่มเติม) เพื่อใช้เป็นกรอบในการลงทุนก่อสร้างระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติจำนวน 14 โครงการ ในวงเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 165,077 ล้านบาท แผนแม่บทระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติดังกล่าว จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถสูงสุดของระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติทั้งฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของ ปตท.(รวมท่อส่งก๊าซจากแหล่งน้ำพอง) จาก 3,680 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน (ณ ค่า

ความร้อนจริง) ณ สิ้นปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 6,980 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน (ณ ค่าความร้อนจริง) โดยแบ่งการลงทุนเป็น 3 ระยะ และการเพิ่มการลงทุนในระบบท่อเชื่อมในทะเล เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินการภายใต้ความควบคุมของรัฐ เริ่มตั้งแต่ดำเนินการตามแผนนโยบาย วางแนวทาง หรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ จึงถือว่ารัฐมีบทบาทและเข้ามาเป็นส่วนสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะเข้ามามีบทบาทในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) แต่ในกรณีของพนักงานของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เห็นได้ว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่าบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมิได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น พนักงานของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ภายหลังการแปลงสภาพเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จึงต้องรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอาจถือได้ว่าสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในการได้รับความคุ้มครองในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานลดน้อยลงได้เนื่องจากก่อนการแปลงสภาพบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ภายหลังการแปลงสภาพกลับต้องไปใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเมื่อละเมิดเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายก็ตาม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เป็นการแปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติรองรับสิทธิประโยชน์แก่พนักงานของบริษัทในขณะที่เป็นพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ว่าต้องได้รับไม่น้อยกว่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้น การจะกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับพนักงานในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะสามารถทำได้เพียงใดและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยศึกษาแนวคิดรูปแบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และความหมายในทางนิติศาสตร์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลักษณะสภาพบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อในวันที่ 25 กันยายน 2544 เรื่องเรื่องการแปลงทุนเป็นทุนเรือนหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยให้จัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ให้บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) คงสถานะเป็นบริษัทมหาชนและได้รับสิทธิพิเศษตามสถานะดังกล่าว จะสามารถใช้หลักเกณฑ์แห่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงบังคับได้หรือไม่เพียงใด

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษาประวัติ วิวัฒนาการ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานรัฐวิสาหกิจของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายของกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมนี และสมาพันธรัฐสวิสและกฎหมายประเทศไทย ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ในส่วนที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ หลักเกณฑ์การนำกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมนี และสมาพันธรัฐสวิส และเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรา บทความวิชาการ บทความสัมภาษณ์ วารสาร สิ่งพิมพ์ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัย (Research Results)

ผลการศึกษามีดังนี้

1. กรณีของสถานะของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่ากระบวนการการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจพ.ศ.2542 เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาลมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัด (มหาชน) แล้วแต่กรณีทั้งนี้ตามความเหมาะสมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งและตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจมิได้บังคับให้ทุกรัฐวิสาหกิจต้องเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทแต่เป็นช่องทางที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนรูปแบบจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐบาลไปสู่ความเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท

จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนอกจากนี้การนำทุนของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นทุนเรือนหุ้นสามารถทำได้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้เมื่อรัฐวิสาหกิจใดผ่านกระบวนการแปลงสภาพครบถ้วนแล้วฐานะของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นเรือนหุ้นทั้งหมดหรือฐานะของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนบางส่วนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นก็จะเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมาสู่นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนในทันทีและโดยการยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจย่อมส่งผลกระทบทางกฎหมายถึงความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพแม้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นรัฐยังคงถือหุ้นมากกว่าอัตราร้อยละห้าสิบก็ตาม

2. กรณีของการนำกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงาน ของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่าสืบเนื่องการแปลงสภาพบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งไปสู่รูปแบบการบริหารงานแบบเอกชนโดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดพ.ศ. 2535 มีผลทำให้บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ไม่อยู่ในความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 ตามข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกาและทำให้ความรับผิดชอบทางแพ่งของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากต้องรับผิดชอบในการกระทำทางแพ่งเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมาจะต้องรับผิดชอบทางแพ่งเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ตามแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเช่น ฝรั่งเศส “การใช้หลักเกณฑ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งจะต้องมีเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่อาศัยฐานอำนาจมหาชนที่แสดงออกทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นแหล่งที่มาของการกระทำและอาจกล่าวได้ว่าบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนและไม่ได้มีการใช้อำนาจรัฐแต่เนื่องจากเงื่อนไขในการแปรสภาพเป็นบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจพ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานที่โอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งใหม่ “ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม” ซึ่งย่อมมีผลให้พนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางแพ่ง “จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไม่ได้ แต่ต้องมาใช้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

เนื่องจากบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เป็นการแปรรูปตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งมีบทบัญญัติรองรับสิทธิประโยชน์แก่พนักงานของบริษัทในขณะที่เป็นพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ว่าต้องได้รับไม่น้อยกว่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้น การจะกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 มาใช้กับ

พนักงานในบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) จะสามารถทำได้เพียงใดและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงานบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. สถานะของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากผลของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้สถานะของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมส่งผลให้พนักงานของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว แต่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือ การกระทำโดยจงใจและประมาทเลินเล่อธรรมดา ในประเด็นนี้ จึงเสนอควรมีการปรับปรุงข้อบังคับของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) โดยนำหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดในกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงรวมทั้งความรับผิดตามสัดส่วนมาใช้บังคับกับพนักงานตามหลักการพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เกิดความชัดเจน

2. การนำกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับพนักงาน ของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากการคุ้มครองพนักงานโดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิด พ.ศ. 2539 กับพนักงานของบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ควรเป็นแบบเดียวกันทั้งพนักงานก่อนมีการแปลงสภาพและหลักการแปลงสภาพ เพื่อให้การบริหารองค์กรเป็นไปโดยใช้มาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมองบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นและมีลักษณะการดำเนินงานเป็นการบริการสาธารณะ ฐานะของพนักงานจึงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจและควรได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นด้วยความเสมอภาคกันภายใต้หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง (References)

- กนกศักดิ์ พ่วงลาภ. (2549). ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). **การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2548). **กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย**. เอกสารประกอบการบรรยายพนักงานคดีปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. (2530). **แนวความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สกล หาญสุทธิวารินทร์. (2556). **การปกครองในหลักนิติธรรมในมุมมองของเอกชนต่างประเทศ**. การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ 1. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศักดิ์ สอนงชาติ. (2539). **คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

Translated Thai References

- Boramanan, N. (2005). **Privatization of Thai state enterprises**. Bangkok: Vinyuchon Publications. [in Thai]
- Harnsutthiwarin, S. (2013). **Rule of law in foreign private view; Training for the Law of Democracy**. 1st edition. College of the Constitution, Office of the Constitutional Court. [in Thai]
- Pongsuwan, P. (2005). **Documents for the lecture**. Bangkok: Office of the Administrative Court. [in Thai]
- Puanglab, G. (2006). **Violent Liability of Officers: A Case Study of the Act of Duty**. Thesis Master of Laws, Thammasat University. [in Thai]
- Sanongchart, S. (1996). **A brief description of the Civil and Commercial Code on Violations and Liability of Officers, BE 2539**. 5th edn. Bangkok: Nitibannakan. [in Thai]
- Sawaengsak, C. (2015). **Legal Description of Offense Liability of Offenders and Responsibilities of the State without Detention**. Bangkok: Vinyuchon Publications. [in Thai]
- Sawaengsak, C. (2007). **Non-governmental and state enterprise agencies: Public organizations and special service units**. 2nd Ed. Bangkok: Nititham. [in Thai]
- Thaiaree, P. (1987). **Concept of Privatization of State Enterprises**. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [in Thai]