

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า นานาประเทศรวมถึงประเทศไทยได้ยึดถือหลักนิติรัฐหรือการปกครองที่ยึดเอากฎหมายเป็นสำคัญ โดยที่รัฐมีความชอบธรรมที่ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในประเทศหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้ทันสมัย โดยมีรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีโครงสร้างที่แยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน ทั้งนี้ รัฐต้องร่างไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในบางกรณีรัฐโดยองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่างได้แต่ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐล่วงล้ำเสรีภาพได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร อย่างไรก็ดี หากองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการอย่างถูกต้องตามวิธีการหรือรูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่ฝ่ายบริหารโดยได้รับมอบอำนาจจากองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารอาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือประเภทของกฎที่จะนำมาบังคับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎหมายในลำดับนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ กฎหมายในลำดับนี้ถูกเรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” ซึ่งสามารถมีสถานะเป็น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎหมายลำดับเหล่านี้จึงมีสถานะเป็นกฎซึ่งสามารถใช้บังคับกับบุคลากรที่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานได้

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับแนวคิดเรื่องรัฐวิสาหกิจจากต่างประเทศมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยถือให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรลำดับรองเนื่องจากระบบราชการไม่เหมาะสมและไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นหน่วยงานลำดับรองซึ่งรัฐเป็นเจ้าของมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งในด้านกิจการเชิงสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา รถไฟ รถโดยสารประจำทาง เป็นต้น แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นเจ้าของกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการหากแต่เพื่อให้การดำเนินการ

ของรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความคล่องตัว รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายของตนเอง โดยทั่วไปแล้วกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์การจัดตั้ง องค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้ พนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะต้องประพฤติตนตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจซึ่งตนสังกัดอยู่ หากปรากฏว่า พนักงานผู้นั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ย่อมถือว่า พนักงานผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ดี จะต้องมีความหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำใดถือเป็นความผิดทางวินัย โทษทางวินัยที่จะได้รับหากไม่ปฏิบัติตาม

“วินัย” ถือเป็นระเบียบแบบแผนและข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติที่พนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องมี โดยที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีระเบียบ ข้อบังคับที่องค์กรได้กำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยวินัยเพื่อใช้บังคับกับพนักงานในองค์กรของตนเอง โดยทั่วไปข้อบังคับว่าด้วยวินัยจะกำหนดในเรื่องต่างๆ เช่น ลักษณะของความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ลักษณะของความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง การกำหนดโทษทางวินัย วิธีดำเนินการสอบสวนผู้กระทำความผิดทางวินัย การตั้งกระบวนการสอบสวนผู้กระทำความผิดทางวินัย การรายงานผลการสอบสวน และการอุทธรณ์ เป็นต้น¹ ทั้งนี้ เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวหรืออาจมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการแทน ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดซึ่งถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เป็นการป้องกันมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมิให้มีพฤติกรรมแห่งการกระทำที่เป็นผลเสียหายต่อองค์กร เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ การคอร์รัปชัน รวมไปถึงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐในระยะยาว

สารนิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจและแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยวิเคราะห์จากมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการทางกฎหมาย และกฎหมาย

¹ ไพโรจน์ สิตปรีชา. (2533). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 33.

เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้แยกการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

4.1 ศึกษาปัญหาและความเหมาะสมของการมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการวินัยกับพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

คงที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับ “รัฐวิสาหกิจ” แล้วก็จะทราบได้ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กรลำดับรองที่รัฐเป็นเจ้าของ มุ่งเน้นการทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนตลอดจนรัฐวิสาหกิจก็สามารถแบ่งรูปแบบได้ในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการแบ่งตามที่มาของกฎหมาย หน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ หรือการแบ่งกลุ่มตามสาขา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรของตนเองผ่านคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผ่านการใช้อำนาจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไปยังพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกระดับ ระเบียบหรือข้อบังคับพนักงานเกี่ยวกับวินัยพนักงานก็ถือเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสามารถออกระเบียบข้อบังคับต่างๆ ไปบังคับใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ โดยที่รัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจเชิงภารกิจ รัฐวิสาหกิจจึงสามารถดำเนินการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับภายในของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์และสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่

จากการตรวจสอบผู้วิจัยพบว่าปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง แต่ละแห่งจะมีการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งเฉพาะราย โดยส่วนใหญ่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีอำนาจลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดโดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานและบางแห่งกำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยวินัยพนักงานแยกต่างหากจากข้อบังคับว่าด้วยพนักงานการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วแก่รัฐวิสาหกิจ จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังไม่มีมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบของมาตรการการดำเนินการทางวินัยของรัฐวิสาหกิจ โดยเลือกเปรียบเทียบจากลักษณะของการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โทษทางวินัยมาตรการของระเบียบและข้อบังคับฯ ที่เกี่ยวกับการพักงานการให้ออกจากงานไว้ก่อนในระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยผู้วิจัยขอเลือกทำการศึกษาและเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจรวม

ทั้งสิ้น 3 แห่ง โดยศึกษาจากระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจ โดยจะแยกรัฐวิสาหกิจตามที่มาของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันมีฐานะตามกฎหมายเอกชนเป็นบริษัทจำกัด เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด ดังต่อไปนี้

การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานขององค์กรนั้นจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัย และการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2498 และข้อบังคับคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยว่าด้วยระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 โดยที่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง²ซึ่งจะต้องได้รับโทษคือ ไล่ออกหรือปลดออก จะต้องมีการพิจารณา วินัย จะต้องมีการกระทำที่ทุจริตต่อหน้าที่ ได้รับจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เปิดเผยความลับของ กทท. เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ กทท. อย่างร้ายแรง ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งงานในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ กทท. อย่างร้ายแรง ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของ กทท. อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ กทท. อย่างร้ายแรง ละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ กทท. อย่างร้ายแรง ขาดงานติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กระทำการหรือดำเนินการใดๆ ที่ถือว่าการยุบส่งเสริมหรือสนับสนุนให้การต่อต้านรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คูหมีน เหยียดหยาม หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อในกรงานอย่างร้ายแรง รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ การงานอย่างร้ายแรง และประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง

สำหรับโทษทางวินัยของการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีด้วยกัน 5 สถาน คือ ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์³

สำหรับมาตรการระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย พบว่า กทท. มีการกำหนดในข้อบังคับโดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารสูงสุดที่หากเห็นว่าพนักงานผู้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่

² ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561. ข้อ 13.

³ ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561. ข้อ 12.

ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท โดยหากผู้อำนวยการ กทท. เห็นว่า หากพนักงานผู้นั้นคงปฏิบัติงานอยู่ตามปกติอาจเป็นการเสียหายแก่องค์กร หรือไม่สะดวกในการสอบสวน หรือมีพฤติการณ์เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้สั่งให้พนักงานผู้นั้นไว้ก่อน เพื่อรอฟังคำสอบสวน หรือคำพิพากษาของศาล⁴

อย่างไรก็ตาม กทท. ยังได้กำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ว่า แม้ว่าภายหลังพนักงานผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว โดยมีสาเหตุตาย ให้ผู้อำนวยการและคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการทางวินัยตามข้อบังคับนี้ต่อไปได้ เสมือนพนักงานผู้นั้นยังมีพ้นจากตำแหน่ง⁵ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วันนับแต่วันที่พนักงานผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ใช้บังคับกับพนักงานที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วย และในขณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ให้ส่งจ่ายเงินที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับตามสิทธิในเงินกองทุนสงเคราะห์พนักงาน และคนงานตามระเบียบว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์พนักงานและคนงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้มีการปรับปรุงข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงาน โดยได้บัญญัติถึงการพักงานและการลงโทษย้อนหลังเสมือนว่าพนักงานผู้นั้นยังไม่พ้นจากตำแหน่ง

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษาคัดมา คือ โดยที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้นจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยวินัย การสอบสวน การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษพนักงาน พ.ศ. 2562 โดยการลงโทษไล่ออกนั้น ต้องปรากฏในกรณีที่พนักงานกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ทุจริตต่อหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งองค์การ ระเบียบของส่วนราชการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้เสียหายแก่องค์การอย่างร้ายแรง เปิดเผยความลับขององค์การ เป็นเหตุให้เสียหายแก่องค์การอย่างร้ายแรง ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งขององค์การ รายงานเท็จต่อ

⁴ ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561. ข้อ 23.

⁵ ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561. ข้อ 20.

⁶ ข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยวินัย การสอบสวน การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษพนักงาน พ.ศ. 2562. ข้อ 10.

ผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เสียหายแก่องค์กรอย่างร้ายแรง ไม่สุภาพเรียบร้อย หรือแสดงความดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหงประชาชนที่ใช้บริการขององค์กรอยู่เนืองๆ ขาดงานติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยจำคุกหรือหนักกว่าเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และเสพสุราหรือของมีนเมาอย่างอื่น หรือของมีนเมาอย่างอื่นในเวลาปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่องค์กรอย่างร้ายแรง

สำหรับโทษทางวินัยของ ขสมก. มี 5 สถาน⁷ ด้วยกัน ได้แก่ ไล่ออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์

ทั้งนี้ ขสมก. ได้บัญญัติไว้ในเรื่องของการพนักงานกับพนักงานผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยจนถึงมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา โดยให้สั่งพนักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาสอบสวนได้เมื่อมีเหตุดังนี้ ต้องเป็นกรณีที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต มีพฤติการณ์ที่แสดงว่า ถ้าให้พนักงานผู้นั้นปฏิบัติงานจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และกรณีที่มีผู้นั้นอยู่ในระหว่างถูกคุมขังหรือจำคุกมาเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่า 10 วัน⁸

อย่างไรก็ตาม ขสมก. ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการให้ออกจากงานไว้ก่อน การยับยั้งการลาออกขณะดำเนินการสอบสวนทางวินัย และการลงโทษย้อนหลัง

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ทำการศึกษาในลำดับสุดท้ายเพื่อทำการเปรียบเทียบ คือ บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบของบริษัทจำกัด โดยจัดตั้งขึ้นจากข้อบังคับของบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2527 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 2550 2554 และ 2563) ในส่วนการดำเนินการทางวินัยกับพนักงาน บขส. นั้น จะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบพนักงานบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2556 โดยการกระทำที่ถือเป็นการผิดอย่างร้ายแรง⁹ ได้แก่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ กระปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อหรือปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการบริษัท

⁷ ข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยวินัย การสอบสวน การลงโทษ และการอุทธรณ์ การลงโทษพนักงาน พ.ศ. 2562. ข้อ 9.

⁸ ข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยวินัย การสอบสวน การลงโทษ และการอุทธรณ์ การลงโทษพนักงาน พ.ศ. 2562. ข้อ 41.

⁹ ระเบียบพนักงานบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2556. ข้อ 31.

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของบริษัทอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่บริษัทอย่างร้ายแรง การเปิดเผยความลับของบริษัท อันเป็นเหตุเสียหายแก่บริษัทอย่างร้ายแรง การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่การงาน โดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งบริษัท อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่บริษัทอย่างร้ายแรง การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่บริษัทอย่างร้ายแรง การละทิ้งหน้าที่การงาน โดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่บริษัทอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่การงานติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 7 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่ง และข้อบังคับของบริษัท การดูหมิ่น เหยียดหยาม หรือข่มเหงประชาชน การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษหนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

สำหรับโทษทางวินัยของ บขส. มีด้วยกัน 5 สถาน คือ ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์¹⁰

อย่างไรก็ตาม ระเบียบพนักงานบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2556 ได้กำหนดว่า หากพนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจที่จะสั่งพักงานไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือผลแห่งคดีได้ ทั้งนี้ บขส. มีมาตรการที่น่าสนใจ คือ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งยับยั้งการลาออกได้ในกรณีที่พนักงานผู้ขอลาออกมีเรื่องถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือกระทำความผิดทางอาญาซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ¹¹ ดังนั้น นอกจาก บขส. จะมีการพักงานพนักงานที่อยู่ระหว่างกระบวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว บขส. ก็ยังให้อำนาจแก่ผู้บริหารสูงสุดในการยับยั้งการลาออกของพนักงานที่อยู่ระหว่างการสอบสวนเพื่อป้องกันกันหลีกเลี่ยงให้พ้นโทษทางวินัยอีกด้วย

ในส่วนถัดไปผู้วิจัยขอนำเสนอตารางเปรียบเทียบมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างปรากฏในส่วนถัดไป

¹⁰ ระเบียบพนักงานบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2556. ข้อ 32.

¹¹ ระเบียบพนักงานบริษัท ขนส่ง จำกัด พ.ศ. 2556. ข้อ 22.

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง

รัฐวิสาหกิจ	มาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงาน		
	การพักงาน	การยับยั้งการลาออก	การลงโทษย้อนหลัง
การทำเรือแห่งประเทศไทย	กรณีผู้อำนวยการ กทท. เห็นว่า หากพนักงานผู้นั้นคงปฏิบัติงานอยู่ตามปกติ อาจเป็นการเสียหายแก่องค์กร หรือไม่สะดวกในการสอบสวน หรือมีพฤติการณ์เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยให้สั่งให้พนักงานผู้นั้นไว้ก่อน	-	กรณีเป็นความผิดทางวินัยอย่างไร้แรงแม้ว่าพนักงานผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้อำนวยการ และคณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการทางวินัยตามข้อบังคับนี้ต่อไปได้เสมือนว่าพนักงานผู้นั้นยังมีพ้นจากตำแหน่ง
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	หากเป็นกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต หากมีพฤติการณ์ที่แสดงว่า ถ้าให้พนักงานผู้นั้นปฏิบัติงานจะเป็นอุปสรรค	-	-

รัฐวิสาหกิจ	มาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงาน		
	การพักงาน	การยับยั้งการลาออก	การลงโทษย้อนหลัง
	<p>ต่อการสอบสวนพิจารณาหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อาจมีการสั่งพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณา</p> <p>สอบสวนให้สั่งพักงานได้</p>		
บริษัท ขนส่ง จำกัด	<p>หากพนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำ ความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจที่จะสั่งพักงานไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน</p>	<p>กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งยับยั้งการลาออกได้ในกรณีที่พนักงานผู้ขอลาออกมีเรื่องถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดทางอาญา ซึ่งมีใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ</p>	

จาก ตารางสรุปข้างต้นจะพบว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังขาดเอกภาพและมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่สอดคล้องและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐวิสาหกิจควรมีองค์การกลางในการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน หรืออีกทางเลือกหนึ่ง คือ การที่รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจควรออกมาตรการเพื่อสามารถบังคับกับรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางดังกล่าวในส่วนที่จะวิเคราะห์ต่อไป

4.2 ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยและกรณีที่ข้อบังคับ/ระเบียบภายในไม่มีผลลงโทษต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้ว

ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจมีมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานแตกต่างกันออกไปก่อให้เกิดความคลั่งระหว่างองค์กรรัฐวิสาหกิจด้วยกัน เมื่อปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งมิได้มีการบัญญัติมาตรการที่สำคัญ เช่น การขยับยั้งการลาออก หรือการลงโทษย้อนหลังเสมือนว่าผู้พ้นยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ก็จะยอมเสียเปรียบหากปรากฏว่า มีพนักงานผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงสามารถอาศัยช่องว่างของระเบียบหรือข้อบังคับทำให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบเนื่องจากเมื่อพ้นสภาพพนักงานแล้วระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะใช้บังคับกับบุคคลที่ไม่ได้มีสถานะเป็นพนักงานได้ สำหรับผลกระทบที่เกิดจากการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงลาออกไปก่อนถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยย่อมส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงกับองค์กรและส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีการทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ซึ่งหากผู้พ้นอาศัยช่องว่างของระเบียบหรือข้อบังคับลาออกไปก่อนรัฐวิสาหกิจจะตั้งผู้รักษาการแทนตำแหน่งที่ว่างลงเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรไม่สะดุดหยุดลงเนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริการสาธารณะที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างสม่ำเสมอ โดยหากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำความผิดทางวินัยในส่วนของดำเนินการทางวินัยตามระเบียบหรือข้อบังคับได้นั้น ผู้วิจัยพบว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งจะดำเนินการฟ้องทางแพ่งเพื่อติดตามให้ผู้กระทำความผิดมารับโทษทางละเมิด โดยจะดำเนินการทางแพ่งด้วยอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางที่น่าสนใจ โดยจะขอหยิบยกแนวทางในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ดังนี้

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นก็มิประเด็นในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วเช่นกัน เพราะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วแล้วได้ ก็ย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลดังกล่าวได้เช่นเดียวกันกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ¹² โดยที่เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการตามมาตรา 100 โดยสามารถสรุปเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงประเด็นสำคัญของมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

มาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562	ประเด็นสำคัญ
<p>ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย มีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำความหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาคดีอาญา ก่อนออกจากราชการว่า ในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้ผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการแต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ</p>	<p>กรณีมีการกล่าวหา/ถูกฟ้อง หรือต้องหาคดีอาญาไว้ ก่อนออกจากราชการ จะต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่ออกจากราชการ</p>

¹² จรวยพร พงศาวิสิฏกุล. การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กองกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

<p>มาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562</p>	<p>ประเด็นสำคัญ</p>
<p>กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหา คดีอาญา หลังจากที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและต้องสั่งลงโทษภายใน สามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็นความผิด ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา 95 วรรคสอง จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ</p>	<p>กรณีที่มีการกล่าวหา/ถูก ฟ้องหรือต้องหาคดีอาญา หลังออกจากราชการ จะต้องเริ่มสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่ออกจากราชการ ยกเว้นความผิดชัดแจ้ง และ ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่ออกจากราชการ</p>
<p>ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือองค์การตรวจสอบ รายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการ ดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึง ที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติ แล้วแต่กรณี</p>	<p>กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษ เพราะเหตุ กระบวนการดำเนินการทาง วินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการทางวินัย ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่คำ พิพากษาหรือคำวินิจฉัย ถึงที่สุดหรือมีมติ</p>
<p>การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณา ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ</p>	<p>กรณี ที่ ผล ปรากฏ ว่า เป็นการกระทำผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงให้งดโทษ</p>
<p>ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกสั่ง ให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา 101</p>	<p>กรณี ถูกสั่งให้ ออกจาก ราชการไว้ก่อนตามมาตรา 101 จะไม่นำมาตรา 100 มาใช้บังคับ</p>

จากตารางข้างต้น ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 100 วรรคหนึ่ง ในปัจจุบัน มิได้กำหนดระยะเวลาของการเริ่มต้นการสอบสวนไว้เนื่องจากขณะนั้นข้าราชการดังกล่าว ยังอยู่ในราชการ เมื่อมีการกล่าวหาที่ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยที่ต้อง ดำเนินการสอบสวน และสั่งลงโทษ โดยไม่รอให้บุคคลดังกล่าวออกจากราชการไปก่อน บทบัญญัติ ใหม่จึงกำหนดเฉพาะเงื่อนไขสิ้นสุดของการดำเนินการทางวินัยในการสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นออกจากราชการ โดยหากพ้นระยะเวลา 3 ปีดังกล่าวแล้ว จะ ดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นต่อไปอีกไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องออกจากราชการ เพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากหากข้าราชการ ที่ออกจากราชการแล้วแต่การดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประ โยชน์ที่ข้าราชการดังกล่าวได้รับภายหลังออกจากราชการ

ส่วนกรณีที่มีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาภายหลังที่ออกจาก ราชการแล้วสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องเริ่ม ดำเนินการสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการแต่ในกรณีขัดแย้งซึ่งสามารถดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้อง สอบสวนนั้นต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ โดยที่ความขัดแย้ง ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ โดยปัจจุบันข้อ 65¹³ แห่ง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดไว้ 3 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน

กรณีที่สอง กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

กรณีสุดท้าย คือ กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพ

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีดังกล่าวสามารถ ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวน แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้ นั้นออกจากราชการ

ประเด็นถัดมา คือ หากปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อ บุคคลดังกล่าวพ้นจากราชการไปแล้ว จะไม่อาจลงโทษทางวินัยในกรณีที่ไม่ร้ายแรงได้

กรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิด ก็ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

¹³ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556. ข้อ 65.

ปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้วแต่กรณี เพื่อมิให้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการปรับปรุงประเด็นวินัยของบุคลากรที่พ้นสถานะของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว ดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงกฎหมายที่ได้มีการปรับปรุงประเด็นวินัยของบุคลากรที่พ้นสถานะของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว

บุคลากรภาครัฐ	กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	การปรับปรุงประเด็นวินัยของบุคลากรที่พ้นสถานะ
ข้าราชการพลเรือน	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
ข้าราชการตำรวจ	พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
ข้าราชการรัฐสภา	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

จะเห็นได้ว่า จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่หลายหน่วยงานให้ความสำคัญ เนื่องจากการที่ข้าราชการออกจากราชการไปแล้ว การดำเนินการทางวินัยอาจไม่สามารถใช้บังคับกับบุคลากรของรัฐเหล่านี้ได้ ภายหลังจากที่สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประเด็นเกี่ยวกับวินัยของบุคคลที่พ้นสถานะแล้ว ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 5 ฉบับข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วมีความสอดคล้อง เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนสอดคล้องกับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตอันจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจะแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจะต้องผ่านขั้นตอนการในส่วนการทำให้มีกฎหมายขึ้นหรือการตรากฎหมายนั้นหน่วยงานของรัฐพึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดหลักการสำคัญคือ ให้ผู้เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือเรื่องที่จะต้องมีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับต้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมาตั้งแต่แรกตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁴

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการคิดวิเคราะห์ถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น เป็นกระบวนการที่จึงเกี่ยวข้องกับ การวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้อง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 77.

การให้ข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายนั่นเอง

สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเกษียณอายุไปแล้วจะสามารถกระทำได้ เพียงใดย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งและระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจบางแห่งมิได้มีการบัญญัติในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งพ้นสภาพพนักงานไปแล้วได้ก็ย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางวินัยกับบุคคลผู้นั้นได้

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยเห็นว่า ภาครัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนำมาตราการและแนวทางดังกล่าวไปปรับไปใช้และทำการแก้ไขระเบียบและข้อบังคับของตนเองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกองค์กรเพื่อป้องกันการลักลั่นระหว่างกัน ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่า เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้บังคับกับบุคลากรที่พ้นสถานะการเป็นบุคลากรของรัฐวิสาหกิจไปแล้วซึ่งข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสั่งพักงานหรือให้ออกจากงานไว้ก่อนในกรณีที่พนักงานกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกคุมขังเนื่องจากกระทำความผิดอาญารวมถึงกำหนดเกี่ยวกับการงดจ่ายเงินเดือนในช่วงเวลาที่ถูกพักงาน ทั้งนี้ มีรัฐวิสาหกิจเพียงบางส่วนที่กำหนดให้สามารถลงโทษทางวินัยย้อนหลังไปถึงวันพักงานได้และมีรัฐวิสาหกิจเพียง 5 แห่ง ที่กำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วตามระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าพนักงานผู้นั้นยังมีได้พ้นจากตำแหน่งประเด็นดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความลักลั่นและไม่เกิดมาตรฐานที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง และเพื่อป้องกันมิให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์จากการที่ผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอาศัยช่องว่างของข้อบังคับหรือระเบียบไม่ว่าจะเป็นการลาออกก่อนก่อนดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จ หรือการเกษียณในระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัยก็ตาม โดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่า มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งหรือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่พ้นจากการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจไปแล้วไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) โดย สคก. มีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลังที่มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ควรพิจารณา เสนอแนะนโยบาย กฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจของรัฐจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก ข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการซึ่ง

อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยอยู่ในบังคับของกฎหมายและระเบียบบริหารงานบุคคลคนเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส่วนรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจเชิงภารกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วนรัฐวิสาหกิจบางแห่งประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน และเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐวิสาหกิจจึงมีระเบียบบริหารงานบุคคลเฉพาะหน่วยงาน โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ประกอบกับระเบียบภายในที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดลักษณะความผิดทางวินัยแตกต่างกัน นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนั้น จึงเห็นว่า ในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว อาจกำหนดให้นำเอาหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนหรืออาจกำหนดให้แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงความแตกต่างในเชิงภารกิจ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รูปแบบองค์กร กฎหมายที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องปฏิบัติตาม รวมถึงพิจารณาความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะถูกกระทบจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวด้วย และในปัจจุบันพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (2) และ (11)¹⁵ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) อาจเสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ รวมถึงเสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี โดย สคร. มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 18 (8)¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติการ

¹⁵ พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562.

มาตรา 10 ให้ คนร. มีหน้าที่ และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ...

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ ...

(11) เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี...”

¹⁶ พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562.

มาตรา 18 ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ คนร. และให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ...

พัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ในการเสนอแนะต่อ คนร. ให้มีการตราแก้ไขเพิ่มเติม ขกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่าเมื่อปรากฏว่าในปัจจุบัน สคร. ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมดมีกลไกที่เป็นเครื่องมือในการเสนอแนะให้รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยผ่านการใช้อำนาจของ คนร. ได้ จึงควรที่จะดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งตระหนักถึงปัญหานี้ และให้มีการตรวจสอบระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับพนักงานในประเด็นดังกล่าว ตลอดจนต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยพนักงานและเรื่องวินัยของตน อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจควรแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับโดยอาศัยตามหลักเกณฑ์และมาตรการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในส่วนของ มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรืออาจกำหนดให้แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงความแตกต่างในเชิงภารกิจ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รูปแบบองค์กร กฎหมายที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องปฏิบัติตาม และเห็นควรนำเอามาตรการของสหพันธรัฐเยอรมนีที่แม้ว่าข้าราชการจะเกษียณอายุไปแล้วแต่หากมีการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมที่จะเรียกมาดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ และกำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการที่เกษียณอายุไปแล้วไว้อย่างชัดเจน

(8) เสนอแนะต่อ คนร. ให้มีการตราแก้ไขเพิ่มเติม ขกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศ...”