

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการไม่ปฏิบัติตามบัญชีของกฎหมายที่บังคับใช้หรือให้อำนาจหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำผิดวินัยแต่พ้นสภาพพนักงานก่อนมีการดำเนินการทางวินัยในความคิดที่ตนได้กระทำ หรือพนักงานผู้นั้นได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานในระหว่างการดำเนินสอบสวนทางวินัย ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย พนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำผิดทางวินัยและได้พ้นสภาพพนักงานไปแล้วได้ จากการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานและผู้มีอำนาจลงโทษมาบังคับใช้ตัวเอง จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรและต่อรัฐเป็นอย่างมาก โดยที่ผู้กระทำความผิดสามารถใช้ช่องว่างของกฎหมายหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปได้ด้วยเหตุที่ว่า ผู้นั้นพ้นจากสถานภาพพนักงานแล้ว

จากการที่ผู้วิจัยศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจและแนวทางการแก้ไขปัญหา สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจเชิงภารกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วนรัฐวิสาหกิจบางแห่งประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน การดำเนินการจึงอยู่ภายใต้ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐวิสาหกิจจึงมีระเบียบบริหารงานบุคคลเฉพาะหน่วยงาน โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ถือเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการทำให้ภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎจึงต้องมีการกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะภารกิจหน้าที่ขององค์กรที่ต้องดำเนินการ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ควรพิจารณาเสนอแนะนโยบาย มาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผ่านคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามที่พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ให้อำนาจไว้แล้วจึงแจ้งมาตรการดังกล่าว

ต่อรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรตระหนักและนำเอามาตรการดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบและข้อบังคับของที่ตนเองมีให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น หลักความคุ้มค่า ตลอดจนคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงานในองค์กรเป็นสำคัญ

จากการมาตรการในการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศ พบว่า มาตรการที่น่าสนใจที่รัฐวิสาหกิจควรนำมาเป็นแบบอย่าง คือ มาตรการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ยอมรับในเรื่องของการพักงานไว้ก่อนหากมีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อให้กระบวนการทางวินัยไม่สะดุดหยุดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของสหพันธรัฐเยอรมนีที่แม้ว่าข้าราชการจะเกษียณอายุไปแล้วแต่หากมีการกระทำความผิดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมที่จะเรียกมาดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้และกำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการที่เกษียณอายุไปแล้วไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพิ่มเติมมาตรา 100 ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาคำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการแต่ต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งภายหลังที่สำนักงาน ก.พ. ได้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของบุคคลที่พ้นสถานะแล้ว ต่อมา ข้าราชการประเภทอื่นๆ ก็มีการแก้ไขด้วยระเบียบข้าราชการของตนเองในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันแล้ว เช่น ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น หลักเกณฑ์ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงถือเป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจควรยึดเป็นแบบอย่างหรือปรับให้ใกล้เคียงกับองค์กรของตนเอง เพราะนอกจากความในมาตราดังกล่าวจะมีความสอดคล้อง เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว ยังสอดคล้องกับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตอันจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น อีกด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว ประกอบด้วยหลักการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หลักความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลขององค์กรกระจายอำนาจเชิงภารกิจ รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายที่กำหนดอำนาจให้แก่คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ในการออกมาตรการดังกล่าว โดยที่ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการที่จะกำหนดในชั้นแรกควรดำเนินการในลักษณะการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจพิจารณาความจำเป็นในการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับภายในของรัฐวิสาหกิจให้สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (The Principle of Proportionality) กล่าวคือ เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยกระทบกับสิทธิเสรีภาพของพนักงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งน้อยกว่าการกำหนดเป็นกฎหมายกลาง และให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานรัฐวิสาหกิจควบคุมดูแลกระบวนการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีพนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงใกล้ครบกำหนดเกษียณอายุราชการ หรือใกล้จะเกษียณอายุก่อนกำหนด หรือกรณีพนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยยื่นคำขอลาออกจากงานก่อนการดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จ โดยพิจารณาอำนาจตามข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการเสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาต่อไป

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจสามารถพิจารณากำหนดบทบัญญัติให้เหมาะสมกับลักษณะความผิดทางวินัยได้กำหนด อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจควรเพิ่มเติมข้อความในข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยวินัยฯ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประการแรก คือ เรื่อง การพักงาน ควรเพิ่มข้อความ “กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดทางวินัยที่มีบทลงโทษถึงขั้นปลดออกไล่ออก หรือให้ออกจากงาน จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งพักงานหรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อนกับพนักงานผู้นั้นได้” ทั้งนี้ ควรกำหนดเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพักงาน การจ่ายค่าจ้างในระหว่างการพักงาน รวมทั้งภายหลังจากการพักงานไว้ให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สอง คือ เรื่อง การยับยั้งการลาออก ควรเพิ่มข้อความ “การยับยั้งการลาออกให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยับยั้งการลาออกจนกว่าการดำเนินการทางวินัยจะแล้วเสร็จ” โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นพนักงานผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยซึ่งยื่นคำขอลาออกจากงานก่อนการดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จ โดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอำนาจตามข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการขยับยั้งการลาออกหรือไม่อนุมัติการลาออกจนกว่าจะได้ดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จเว้นแต่รัฐวิสาหกิจมีระเบียบหรือข้อบังคับที่ทำให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานได้

ประการสุดท้าย คือ เรื่องการดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่พ้นจากสถานะพนักงานไปแล้วควรเพิ่มข้อความ “การดำเนินการทางวินัยหลังจากพ้นจากสถานะพนักงานไปแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสถานะพนักงานไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตาย เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่พ้นสถานะพนักงาน” โดยควรเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

เงื่อนไขแรก ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างพนักงานผู้นั้นยังมีสถานะเป็นพนักงานได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดทางวินัยที่มีโทษปลดออก ไล่ออก หรือให้ออก หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เงื่อนไขที่สอง ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากสถานะพนักงาน (อาจกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนให้ชัดเจนด้วย เช่น ไม่เกิน 180 วัน นับแต่เริ่มดำเนินการสอบสวน) และต้องส่งลงโทษทางวินัยภายใน 3 ปี กรณีความผิดที่ตามข้อบังคับและระเบียบไม่ต้องดำเนินการสอบสวนต้องส่งลงโทษทางวินัยภายใน 3 ปี เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย หรือกระทำความผิดทางวินัยแต่ไม่ถึงขนาดต้องลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้งดโทษได้

เงื่อนไขสุดท้าย เป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะเหตุกระบวนการพิจารณาทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายควรระบุให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในกี่ปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด โดยอาจนำหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 วรรคสาม มาเป็นแนวทางได้

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะส่งผลให้ระเบียบ ข้อบังคับ พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีความสอดคล้องเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และมีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Legal State) ที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการปกครองซึ่งมีระบบกฎหมายเป็นใหญ่ กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดโทษในระเบียบหรือข้อบังคับแล้วก็ย่อมที่จะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงสอดคล้องกับหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) เนื่องจากเมื่อมีความผิดแต่ไม่มีการบัญญัติ

ถึงโทษไว้ย่อมไม่สามารถลงโทษได้ และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับแล้วย่อมส่งผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งส่งผลเสียหายแก่องค์กรและแก่รัฐได้เป็นอย่างมากอย่างร้ายแรง สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่า หากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีการปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับให้มีมาตรการที่ชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วยความรอบคอบตลอดจนคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนแล้วย่อมส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดชะงักลงจากการกระทำผิดทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากสถานะพนักงานรัฐวิสาหกิจไปแล้วก็จะลดลงอย่างเห็นได้ชัด