

## บทที่ 3

### ศึกษามาตรการในการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศ และเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษามาตรการในการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษาจากเอกสารที่ค้นคว้า บทความทางวิชาการ ข้อมูลจากเว็บไซต์ ทั้งต่างประเทศและในประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาลักษณะของรัฐวิสาหกิจ นิยามของความหมายของ “บุคลากรภาครัฐ” องค์การที่มีหน้าที่ลงโทษทางวินัย รวมถึงขั้นตอน กระบวนการ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ มาเปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

#### 3.1 ประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

##### 3.1.1 สหพันธรัฐเยอรมนี

###### 3.1.1.1 รัฐวิสาหกิจในสหพันธรัฐเยอรมนี

รัฐวิสาหกิจในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้นถือเป็นเครื่องมือของรัฐในการประกอบกิจการ ในทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีทั้งในแง่ของการผลิตสินค้าและบริการ การดำเนินกิจการของ สหพันธรัฐเยอรมนีอยู่ในรูปแบบของของวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจแบบผสมซึ่งมีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยซึ่งก็อาจจะอยู่ในของรูปแบบกฎหมายมหาชนหรือเอกชนก็ได้ โดยที่รูปแบบ ของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 แบบด้วยกันคือ เป็นกิจการที่อยู่ ภายใต้การควบคุม มีการดำเนินการอย่างมีอิสระ และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในสหพันธรัฐเยอรมนี รัฐวิสาหกิจ (state-owned enterprises (SOEs)) หมายถึง กองทุน มหาชน สถาบันมหาชน หรือ บริษัทมหาชน (public funds, institutions, or companies) ซึ่งมี งบประมาณและการบริหารแยกจากรัฐบาล แต่รัฐบาลจะมีหุ้นส่วนในรัฐวิสาหกิจนั้นมากกว่า ร้อยละ 50 และมีสิทธิในการออกเสียงลงมติในที่ประชุมของรัฐวิสาหกิจนั้น มากกว่ากึ่งหนึ่ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 114-117.

<sup>2</sup> Department of State : 2014 Investment Climate Statement ใน หัวข้อ ที่ 10. Competition from State – Owned Enterprises. (Online). Available: <http://www.state.gov/documents/organization/226815.pdf>.

รัฐวิสาหกิจในสหพันธ์รัฐเยอรมนีสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ตามรูปแบบของกฎหมายที่จัดตั้ง ได้แก่

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน (Public law)

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจะถูกจัดตั้งและถูกกำหนดวัตถุประสงค์ ภาระงานและรูปแบบขององค์กรไว้เป็นพิเศษผ่านทางพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนที่เป็นที่รู้จักกันดีของประเทศเยอรมัน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาสหพันธ์รัฐเยอรมนีหรือ ธนาคาร KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน (Private law)

รัฐบาลสหพันธ์รัฐเยอรมนีจะเข้าไปเป็นเจ้าของเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน โดยต้องเข้าเงื่อนไข เช่น การเติมเต็มผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐ หรือมีข้อจำกัดในความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐบาลกลาง เป็นต้น

3.1.1.2 ความหมายและสถานะของบุคลากรภาครัฐในสหพันธ์รัฐเยอรมนี

บุคลากรภาครัฐของสหพันธ์รัฐเยอรมนี ( Public Servant) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบราชการของสหพันธ์รัฐเยอรมนี บุคลากรภาครัฐจะมีหลักสงวนสิทธิที่รับรองการกระทำการในนามของรัฐ<sup>3</sup> และหลักประเพณีราชการ<sup>4</sup> ระบบราชการเยอรมนีถูกนิยามในกฎหมายทั่วไป เช่น กฎหมายราชการสหพันธ์ กฎหมายคุ้มครองสภาพการทำงาน และมาตรา 33 วรรค 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) รวมทั้งบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของภาครัฐ

คำว่า “บุคลากรภาครัฐ” (public servant) ในเยอรมนี หมายถึง ข้าราชการ (civil servant) พนักงาน (public employees) และลูกจ้าง (public workers) ซึ่งบุคลากรเหล่านี้สามารถพบได้ในหน่วยงานของรัฐทุกระดับ บุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆ ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี มีดังนี้

ประเภทแรก คือ ข้าราชการ อธิบายโดยสรุปได้ว่า ข้าราชการเป็นบุคลากรภาครัฐที่มีเอกสิทธิ์หลายประการ สามารถดำรงตำแหน่งได้ถึงเกษียณอายุราชการ โดยที่โครงสร้างของอาชีพข้าราชการในสหพันธ์รัฐเยอรมนี แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ชั้นปกครอง ชั้นบริหาร ชั้นธุรการ และชั้นต่ำกว่าธุรการ ตามกฎหมายเยอรมนี ข้าราชการแบ่งออกได้หลายประเภท ดังนี้

<sup>3</sup> มาตรา 33 วรรค 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) : The exercise of sovereign authority on a regular basis shall, as a rule, be entrusted to members of the public service who stand in a relationship of service and loyalty defined by public law.

<sup>4</sup> มาตรา 33 วรรค 5 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) : The law governing the public service shall be regulated and developed with due regard to the traditional principles of the professional civil service.

1) ข้าราชการที่แบ่งตามลักษณะของหน่วยงานที่ประจำอยู่ หมายถึง ข้าราชการที่มีความสัมพันธ์ในงานบริการสาธารณะของสหพันธรัฐ องค์กรในการจัดทำบริหารสาธารณะ โดยอาจแบ่งเป็นข้าราชการของสหพันธรัฐโดยตรง ได้แก่ ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงต่างๆ ส่วนข้าราชการของสหพันธรัฐโดยอ้อม ได้แก่ ข้าราชการของนิติบุคคลมหาชนของสหพันธรัฐ โดยอาจแบ่งเป็นข้าราชการประจำเช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นต้น หรือบุคคลที่มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำแต่มีความสัมพันธ์กับรัฐเพราะดำรงตำแหน่งในทางมหาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี ข้าราชการการเมือง เป็นต้น<sup>5</sup>

2) ข้าราชการที่แบ่งตามระยะเวลา หมายถึง ข้าราชการอาชีพที่รับราชการเป็นอาชีพหลัก โดยจะสิ้นสุดความเป็นข้าราชการเมื่อเกษียณอายุ นอกจากนี้ สหพันธรัฐเยอรมนียังมีประเภทของข้าราชการตามกำหนดระยะเวลา เช่น กรรมการของการรถไฟสหพันธรัฐ ข้าราชการที่มาจากการเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น<sup>6</sup>

3) ข้าราชการกิตติมศักดิ์ หมายถึง บุคคลที่มีอาชีพอื่นเป็นอาชีพหลักอยู่แล้วแต่ยังรับตำแหน่งของทางราชการ โดยไม่รับค่าตอบแทนใดๆ เช่น กงสุล เป็นต้น<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการในสหพันธรัฐเยอรมนีจะอยู่ภายใต้หลักการสำคัญคือ หลักประเพณีราชการ โดยมีหลักการย่อย เช่น หลักความเป็นกลาง หลักจงรักภักดี หลักอุทิศตนแก่ราชการและจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยพิเศษซึ่งจะใช้กับข้าราชการสหพันธรัฐเยอรมนีเท่านั้น<sup>8</sup>

ประเภทที่สอง คือ พนักงาน (public employees) และลูกจ้าง (public workers)

พนักงานและลูกจ้างของสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นบุคคลากรภาครัฐของนิติบุคคลมหาชนที่มีใช้ข้าราชการซึ่งแม้รัฐธรรมนูญเยอรมนีจะกำหนดให้ข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและพนักงานเป็นผู้สนับสนุนข้าราชการอีกชั้น ในสหพันธรัฐเยอรมนีมีการจ้างพนักงานมากกว่าข้าราชการเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างค่อนข้างยืดหยุ่นกว่าข้าราชการ<sup>9</sup> ดังนั้น จึงปรากฏว่า

<sup>5</sup> อติเทพ อุยยะพัฒน์. (2545). *หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 140.

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2545). *ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (หลักการทั่วไปและความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง)*. เอกสารประกอบการบรรยายวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13.

<sup>7</sup> อติเทพ อุยยะพัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 141.

<sup>8</sup> Kuhlman, Sabine, supra note 77, p.3.

<sup>9</sup> Ibid.

มีการจ้างพนักงานในส่วนของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันข้าราชการในมลรัฐก็ยังไม่ลดจำนวนลงเนื่องจากข้าราชการยังมีความสำคัญในด้านตำรวจและการศึกษาอยู่

สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจของสหพันธรัฐเยอรมนี

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นความสัมพันธ์ฝ่ายเดียวที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐ มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการจึงเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมาย<sup>10</sup>มิได้เป็นความสัมพันธ์แบบสัญญาจ้างแรงงาน เนื่องจากข้าราชการเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐซึ่งเป็นอำนาจมหาชนในการที่ข้าราชการจะไปปฏิบัติภารกิจต่างๆ ตามที่รัฐมอบหมายและให้อำนาจไว้ ดังนั้นสถานะทางกฎหมายของข้าราชการเยอรมันจึงตั้งอยู่บนหน้าที่และโทษอย่างเคร่งครัด และได้ถูกแต่งตั้งตามกฎหมายและคำสั่งตามมาตรา 33 วรรค 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานและลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐในสหพันธรัฐเยอรมนี การที่จะจ้างบุคคลใดเป็นพนักงานหรือลูกจ้างจะขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่สัญญาและระดับของงานเป็นสำคัญ การจ้างพนักงานในระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้อัตราค่าจ้างระดับสหพันธรัฐ (Bundesangestelltentarif)<sup>11</sup>และจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การจ้างพนักงานของรัฐ (Bundesangestelltentarifvertrag, BAT) ซึ่งมีข้อกำหนดว่าสัญญาจ้างพนักงานของรัฐให้ทำเป็นสัญญาจ้างแรงงานและให้ถือข้อกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาสัญญาจ้างลูกจ้างของรัฐจึงอยู่ในรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงาน

สำหรับรัฐวิสาหกิจในสหพันธรัฐเยอรมนีซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อธิบายได้ว่าแม้รัฐวิสาหกิจของสหพันธรัฐเยอรมนีจะดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยที่รัฐวิสาหกิจและพนักงาน ลูกจ้างในหน่วยงานจะมีนิติสัมพันธ์ในลักษณะกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนโดยถือว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เสมอภาคกัน รูปแบบดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ รูปแบบการจ้างจะขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่สัญญาและลักษณะของงานเป็นสำคัญ<sup>12</sup> อาจกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะ “นายจ้าง” และพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะ “ลูกจ้าง” อย่างไรก็ตามหากพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นก็ย่อม

<sup>10</sup> วคิน แดงประดับ. (2553). *เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานของข้าราชการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 73.

<sup>11</sup> อติเทพ อุษยะพัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 141.

<sup>12</sup> นริศษา ละม้ายอินทร์. (2554). *ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง : ศึกษากรณีจ้างบุคลากรของภาครัฐในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 113.

อยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าสำหรับสหพันธ์รัฐเยอรมนีพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในสถานะเดียวกับข้าราชการเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมอบอำนาจให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนองค์กรซึ่งเป็นอำนาจทางมหาชน และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่ว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ย่อมที่จะต้องได้รับการดำเนินการทางวินัยภายใต้กระบวนการเดียวกันกับข้าราชการเนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ใช้อำนาจทางมหาชนเช่นเดียวกับข้าราชการ

### 3.1.1.3 องค์กรที่มีหน้าที่ลงโทษทางวินัยในสหพันธ์รัฐเยอรมนี

เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์พิเศษ ดังนั้น คำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงอันไปกระทบสิทธิของข้าราชการ การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์รัฐเยอรมนีนั้น มิได้ปรากฏว่ามีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ และไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะด้านวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการวินิจฉัยความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนีได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี<sup>13</sup> โดยระบบวินัยของสหพันธ์รัฐเยอรมนีจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO)

### 3.1.1.4 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในสหพันธ์รัฐเยอรมนี

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ 2 ฉบับ คือ Bundes Beamten Gesetz (BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundes Disziplinar Gesetz (BDG) เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกฉบับหนึ่งซึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบำนาญแต่ไม่รวมถึงวินัยของทหาร เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของทหารที่กำหนดไว้เป็น

<sup>13</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุตธรรมและร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐเล่ม 1*. รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

การโดยเฉพาะ<sup>14</sup> นอกจากนั้นแล้วกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังบังคับใช้ไปถึงข้าราชการ บำนาญด้วย

สำหรับกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์จะมีการกำหนดการกระทำความผิดทางวินัย ไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม<sup>15</sup> คือ

1) ข้าราชการทั่วไป อธิบายได้ว่า ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของ สหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็น ข้าราชการให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย หากการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ ราชการจะเป็นความผิดได้เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อความน่าเชื่อถือต่อ ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 9 เรื่อง คือ หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ, หน้าที่ในการปฏิบัติงาน, ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ, หน้าที่ในการรักษา ความลับของทางราชการ, การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพหลังจาก สิ้นสุดความเป็นข้าราชการ, ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่างๆ, เวลาทำงาน, ที่พัก และเครื่องแบบ

สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการทั่วไป มีทั้งหมด 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์, ปรับ, ลด เงินเดือน, ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง และให้ออกจาก ราชการ<sup>16</sup>

2) ข้าราชการบำนาญ อธิบายได้ว่า มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนด ความผิดสำหรับข้าราชการบำนาญ ไว้สรุปได้ว่า กรณีที่ข้าราชการบำนาญจะมีความผิดทางวินัย จะต้องเข้าเงื่อนไข 3 ประการ คือ กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรี ประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, เข้าไปมีส่วนร่วมในการพยายามที่มีความ มุ่งหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัย ของสหพันธรัฐ และมีการกระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้าม ที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ คือ ลดเบี้ยบำนาญและตัดสิทธิในการรับ เบี้ยบำนาญ

<sup>14</sup> ปิยวรรณ พิภพเจริญ. (2562). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทาง วินัย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 7.

<sup>15</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 35.

<sup>16</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 36.

สำหรับกระบวนการลงโทษทางวินัยของสหพันธ์แบ่งได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า

1) กระบวนการลงโทษทางวินัยแบบไม่เป็นทางการ ปรากฏอยู่ในมาตรา 26 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) กล่าวคือ เมื่อเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่ามีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนรวมถึงมีการพิจารณาพร้อมด้วยอันจะนำไปสู่การลงโทษทางวินัย

ในชั้นสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสชี้แจงและแสดงเหตุผลหากการสอบสวนนั้นไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในการรับฟังความในครั้งแรกต้องแจ้งข้อหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ รวมถึงต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเลือกว่าจะให้ความเห็นทางวาจาหรือลายลักษณ์อักษรหรือไม่แสดงความเห็นใดๆ ก็ได้ รวมถึงต้องสอบถามว่าข้าราชการผู้นั้นต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการสอบสวนให้อัยการและข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ และข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ หากปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อาจลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวน อย่างไรก็ตาม การยุติการสอบสวนจะไม่ผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ และไม่มีผลให้เจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

ในทางตรงกันข้ามหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะลงโทษทางวินัยได้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้

สำหรับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถาน คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับเท่านั้น

สำหรับระบบการอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการหากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งภายใน 2 สัปดาห์ นับจากที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องต่อไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรืออาจกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวภายใน 1 สัปดาห์<sup>17</sup> และเมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่พอใจ

<sup>17</sup> อุคม รัฐมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 37.

คำวินิจฉัยอุทธรณ์อีก อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะเปิดโอกาสให้อัยการยื่นเรื่องวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ<sup>18</sup> เป็นการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มทางวินัยและคำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย โดยในการพิจารณาแบบเป็นทางการแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาลโดยมาตรา 41 แห่งกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

ในส่วนของการอุทธรณ์สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดว่า หากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์<sup>19</sup>

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐของสหพันธ์รัฐเยอรมนี นั้น มีกฎหมายกลาง คือ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ที่ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท (ยกเว้นข้าราชการทหาร) ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันหรือข้าราชการบำนาญที่เกษียณไปแล้ว แต่หากเข้าข่ายการทำความผิดทางวินัยอันถือเป็นความผิดที่กฎหมายของสหพันธ์กำหนดไว้ก็ย่อมถูกนำมาดำเนินกระบวนการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่เกษียณอายุไปแล้วสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจจัดอยู่ในสถานะเดียวกับข้าราชการเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมอบอำนาจให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนองค์กรซึ่งเป็นอำนาจทางมหาชน ดังนั้นหากพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมต้องได้รับการดำเนินการทางวินัยภายใต้กระบวนการเดียวกันกับข้าราชการเนื่องจากพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ใช้อำนาจทางมหาชนเช่นเดียวกับข้าราชการ

### 3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.1.2.1 รัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อความจำเป็นและสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก รัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

<sup>18</sup> อูคม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 37.

<sup>19</sup> อูคม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 37.



แบ่งออกได้หลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อย่างไรก็ตามจะจำแนกหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีเงื่อนไข 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก คือ รัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะบุคคล (des personnes morales) เนื่องจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องใช้ความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ประการที่สอง คือ รัฐวิสาหกิจต้องเป็นองค์กรที่ประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (L'activite industrielle ou commerciale) องค์กรประกอบในส่วนนี้ถือเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของการเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐาน<sup>20</sup>

ประการสุดท้าย คือ รัฐวิสาหกิจต้องเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคมหาชน (Secteur public) กล่าวคือ เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากสภาพขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์หรือภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการค้า อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่เน้นการดำเนินงานภายใต้กรอบของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งต้องมีการใช้อำนาจรัฐบางประการและต้องอยู่ภายใต้อำนาจมหาชนรัฐวิสาหกิจจึงต้องเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคมหาชนนั่นเอง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องเป็นองค์กรที่มีลักษณะขององค์กรภาครัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการเพื่อตอบสนองบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้การชี้ขาดของเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>21</sup>

สำหรับความหมายของ คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Entreprise publique” เรียกองค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนักกฎหมายไทยบางท่านแปลคำว่า “Entreprise publique” หรือ “Public enterprise” ว่า “วิสาหกิจมหาชน”<sup>22</sup> ปัจจุบันฝรั่งเศสยังไม่มียกบัญญัติเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Entreprise publique) ivo อย่างชัดเจน จะมีเพียงแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับที่ให้คำนิยามที่มีลักษณะเป็นการอธิบายรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ ไว้เท่านั้น

<sup>20</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. (ม.ป.ป). หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน:ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์. 3(18). หน้า 77-82.

<sup>21</sup> Andre G. DELION, *La nation d' entreprise publique*, 4 *Actaulite Juridique Droit Administratif* 3 – 19 (1979). แปลและเรียบเรียงโดย ชาญชัย แสงศักดิ์. (2525). ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง. 1(3). หน้า 30.

<sup>22</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2533). ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) (Legal Concept of Public Enterprise). *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 3(18). หน้า 94.

การจัดแบ่งประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของการจัดตั้ง และการแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของกิจกรรม<sup>23</sup>

การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของการจัดตั้ง สามารถแบ่งออกตามลักษณะของกฎหมายที่จัดตั้ง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม “กฎหมายเอกชน” เช่น ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท ตามกฎหมายพาณิชย์ หรือห้างหุ้นส่วนบริษัทที่มีสถานภาพพิเศษ และ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม “กฎหมายมหาชน” เช่น องค์กรมหาชน (régies” autonomes) และ องค์กรที่มีลักษณะพิเศษ (établissements à statut spécial)

การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของกิจกรรม สามารถแบ่งได้หลายประเภทแต่วิธีการแยกประเภทที่เป็นประโยชน์ที่สุด คือการจำแนกทางด้านเนื้อหาสาระ (critères matériels) ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ และรัฐวิสาหกิจที่มีได้ดำเนินการบริการสาธารณะ โดยฝรั่งเศสนั้นมีแนวคิดในการบริหารรัฐวิสาหกิจแบบภาคธุรกิจเอกชน

### 3.1.2.2 ความหมายและสถานะของบุคลากรภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

บุคลากรภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก คือ ข้าราชการ (le fonctionnaires)

ข้าราชการ หมายถึง บุคคลที่สมัครใจเข้าทำงานร่วมกับฝ่ายปกครองอย่างถาวรมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>24</sup> โดยประเภทของข้าราชการอาจหมายถึงรวมถึงข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่ทำงานกับองค์กรมหาชนทางปกครอง (établissements administratifs) โดยมีเงื่อนไขของการเข้ามาเป็นข้าราชการนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ทำงานให้กับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีความถาวรในการทำงานโดยจะต้องทำงานเต็มเวลา มีชั่วโมงทำงานชั่วคราว<sup>25</sup> โดยอยู่กลุ่มข้าราชการจะอยู่ภายใต้ The Civil Service Statute of 1984

<sup>23</sup> Andre G. Delion, *La nation d'entreprise publique*, 4 *Acta Juris Juridique Droit Administratif* 3 – 19 (1979). แปลและเรียบเรียงโดย ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. (2526). ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 2). *วารสารกฎหมายปกครอง*. 2(1). หน้า 2 - 7 .

<sup>24</sup> De Sot, Jean, *Droit administrative*. ( 1981) . *Théorie Générale du service public, Paris: Edition Montchrétien*.p.102 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 101.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า101-102.

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน<sup>26</sup>

ประเภทที่ 2 คือ เจ้าหน้าที่ (agent) โดยเจ้าหน้าที่มี 3 ประเภท ได้แก่

ลูกจ้าง (les agents contractuels) หรือ เจ้าหน้าที่วิสามัญ<sup>27</sup> หมายถึง บุคคลที่ทำงานให้กับองค์กรของฝ่ายปกครองต่างๆ เช่น องค์กรของรัฐ องค์กรของจังหวัด องค์กรของเทศบาล หรือองค์กรอิสระมีตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้แต่ลักษณะการทำงานไม่ถาวรดังเช่นข้าราชการ<sup>28</sup>

ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร (les collaborateurs bénévoles) คือบุคคลที่ทำงานโดยไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ถือเป็น การเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง<sup>29</sup> เป็นต้น

ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (les collaborateurs requis) คือ บุคคลที่เข้ามาร่วมงานกับภาครัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอย่างไม่สมัครใจ โดยอาจได้รับคำสั่งหรือถูกเรียกให้เข้ามาร่วมงาน เช่น ในยามสงคราม ชายที่จะต้องถูกเกณฑ์ทหารก็ต้องเข้ามารับหน้าที่ ส่วนในสภาวะปกติฝ่ายปกครองก็สามารถเรียกให้บุคคลธรรมดาเข้ามาร่วมงานกับฝ่ายปกครองได้บางกรณี เช่น สั่งการให้เข้ามาเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานศาล หรือในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้หรือภัยพิบัตินายกเทศมนตรีก็สามารถสั่งการให้บุคคลเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองได้<sup>30</sup>

สำหรับสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสดำเนินบริการสาธารณะโดยอาศัยสัญญาตามกฎหมายเอกชน (Les contrats identiques à ceux des particuliers) ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเอกชน (la gestion privée des services publics) โดยลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือบุคลากรของรัฐบางประเภทมีสถานะเป็นลูกจ้างตาม

<sup>26</sup> อูม รัฐอมฤต และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 73.

<sup>27</sup> รังสิกร อุปพงษ์. (2533). อำนาจของรัฐมนตรีในการวางนโยบายการบริหารงานบุคคล (ในประเทศไทย). วารสารกฎหมายปกครอง. หน้า 220.

<sup>28</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 102.

<sup>29</sup> Auby, Jean-Marie, AUBY, Jean-Bernard. (1990). *Droit de la fonction publique*. Paris : Précis Dalloz p.25-26 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 103.

<sup>30</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 103.

กฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแรงงาน<sup>31</sup>และเนื่องจากฝรั่งเศสมีแนวคิดในการบริหารรัฐวิสาหกิจแบบภาคธุรกิจเอกชนมุ่งเก็บค่าบริการเชิงการค้าให้เลี้ยงตัวได้ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน เช่น การขนส่งมวลชน การไฟฟ้า เป็นต้น ต่างจากบริการสาธารณะทางปกครองโดยแท้ (service public administratif) ซึ่งเป็นบริการสาธารณะของรัฐที่มีสภาพและหน้าที่โดยตรงและสำคัญ<sup>32</sup> ฝรั่งเศสจึงถือว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานะเช่นเดียวกับลูกจ้างของเอกชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานภาคเอกชน เช่น การยอมรับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยการยื่นข้อเรียกร้องการเจรจาของสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหาร การได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับภาคเอกชน การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้างและมีสิทธินัดหยุดงานได้ตามกฎหมาย เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ไม่แตกต่างกับภาคเอกชน เพราะมีการให้สิทธิโดยเท่าเทียมกันในด้านของแรงงานสำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีกฎระเบียบสำหรับพนักงาน ส่วนการบริหารรัฐวิสาหกิจจะมีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายราชการ ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายลูกจ้าง โดยคณะกรรมการบริหารนี้จะต้องมีผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างเป็นจำนวนอย่างน้อยหนึ่งในสาม และการกำหนดค่าจ้างฝ่ายจัดการกับองค์การของลูกจ้างอาจทำข้อตกลงกันได้ แสดงให้เห็นว่าในมุมมองสาธารณรัฐฝรั่งเศสพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามระบบของเอกชนนั่นเอง<sup>33</sup>

### 3.1.2.3 องค์การที่มีหน้าที่ลงโทษทางวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในส่วนขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศสที่มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1946 ประกอบด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

<sup>31</sup> เจตน์ สดาวรศิลป์พร. (2553). *ข้อพิจารณาบางประการสำหรับการให้ลักษณะ “สัญญาทางปกครอง” แก่สัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://192.168.2.14/mm\\_data/article/bib22692.pdf](http://192.168.2.14/mm_data/article/bib22692.pdf). หน้า 11.

<sup>32</sup> ทศนะของ procureur général Matter ในคดี T.C. 22 jan. 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, Gr. Ar., p.163 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2529). *สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส*. วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 5 หน้า 112.

<sup>33</sup> สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. (2535). *สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 50 – 52.

โดยเฉพาะ<sup>34</sup> สภาชั้นสูงมีอำนาจหน้าที่แก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐมีสถานะเป็นกรมถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ โดยให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และสมาชิกอีก 38 คน โดย 19 คนมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการและอีก 19 คนมาจากผู้แทนขององค์กรต่างๆ ของข้าราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา สมาชิกทั้งหมดจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีและสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ จะมีการประชุมใหญ่อย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อ 3 เดือน และการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือเป็นกรณีที่มีการร้องเรียนมายังสภาชั้นสูง<sup>35</sup> โดยสภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐจะประกอบไปด้วย คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพและส่งเสริมด้านสังคม คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน และคณะกรรมการกลางว่าด้วยสุขภาพพลานามัยและความมั่นคง

อำนาจหน้าที่ของสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ มีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้ สมาชิกต้องพิจารณาและตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการโดยเสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัยการเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน มีหน้าที่รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ และให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ ทั้งนี้ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทที่เพียงแต่การให้คำปรึกษาเท่านั้น

3.1.2.4 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

<sup>34</sup> จันท์เพ็ญ ตระกูลผิว. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน*. การศึกษาอิสระหลักสูตรนิสิตศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 53.

<sup>35</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13*. หน้า 73.

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบตามที่กฎหมายกำหนดอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัว (les fautes personnelles détachables de service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรืออาจต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดใช้ให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาถ้าเป็นความผิดทั่วไปหรือเป็นความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ทำตามกฎระเบียบ นอกจากนี้แล้วยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย<sup>36</sup>

ในเรื่องของการกระทำผิดวินัย (la faute disciplinaire) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย จึงต้องเป็นหน้าที่ของ “องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัย” เป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงจากการกระทำแต่ละข้อหาที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ และพิจารณาว่าความผิดนั้นต้องสมควรดำเนินการทางวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ดี ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ เพื่อประกอบการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>37</sup> ดังนี้

ประการแรก คือ การกระทำผิดวินัยต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัย โอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (la faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions) ซึ่งกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

ประการที่สอง คือ การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (l'obligation) เช่น ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (l'obligation de désintéressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา (l'obéissance) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ (le secret professionnel) รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ (la discrétion professionnelle) ต้องวางตัวเป็นกลาง (la neutralité) ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือ การปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ (la dignité) เป็นต้น

สำหรับกระบวนการพิจารณาทางวินัย (la procédure disciplinaire) นั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับกระบวนการประการหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ การ

<sup>36</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2551). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. *บทความศาลปกครอง*. หน้า 1.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง เริ่มต้นด้วยการให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษออกจากราชการไว้ก่อน (la suspension préalable) ในระหว่างรอการสอบสวนลงโทษ และให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน ทั้งนี้ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนก็เพื่อมิให้ไปมีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นเวลา 4 เดือนนี้อาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาควบคู่ไปด้วย ข้าราชการที่ถูกดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการนี้ได้ หากมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเสียหายประโยชน์ (les dommages-intérêts) ค่าตอบแทนการทำงานตามปกติที่ควรได้รับ ในช่วงเวลาที่หยุดการปฏิบัติราชการ และถ้าครบกำหนดเวลาพักราชการแล้วก็มีได้มีคำสั่งลงโทษใดๆ เกิดขึ้น ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามปกติในระหว่างเวลาที่ถูกออกจากราชการไป โดยที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้ยอมรับหลักการนี้ไว้ในคำวินิจฉัยที่ประชุมใหญ่ในคดี Colombani<sup>38</sup> นอกจากนี้ในระหว่างที่มีการให้ออกจากราชการไว้ก่อน ฝ่ายปกครองจะต้องไม่แต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการรายนี้<sup>39</sup>

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่หลักการเช่นนี้เป็นประกัน “สิทธิป้องกันตน” (Droit de la défense) โดยสิทธิป้องกันตนนั้นมีที่มาจากมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ฉบับลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ที่กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานของรัฐทุกคน มีสิทธิเข้าตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวนการขอตรวจเอกสารสามารถกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้ายหรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง สิทธิในการเข้าตรวจเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหา ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ ทราบว่ามีสิทธิในการเข้าตรวจเอกสารสำนวนความได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 อย่างไรก็ตาม ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน (droit de la défense) หรือสิทธิในการเข้าตรวจดูสำนวน หากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ (l'abandon de poste) หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิ

<sup>38</sup> CE ass., 29 avril 1994, Colombani.

<sup>39</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 3.

ในการนัดหยุดงาน (des grèves interdites) เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ แต่ได้ฝ่าฝืนโดยการนัดหยุดงาน<sup>40</sup>

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (le conseil de discipline) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับสำหรับข้าราชการทั่วไป ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในสถานพยาบาล ในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติไว้<sup>41</sup> และคณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative patitaire) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำกรณีที่เป็นการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (คำหนิ ดักเตือน) ในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเชิญมาให้ถ้อยคำต่อหน้าคณะกรรมการ โดยผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายเข้ามาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ โดยที่คณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องลงความเห็นลงโทษตามคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อยกรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะให้ความเห็นแตกต่างไปจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งหากจะให้ความเห็นต่างไปนั้น ก็ย่อมต้องมีเหตุผลสนับสนุนต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ส่วนกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งพักราชการข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 เดือน โดยยังได้รับเงินเดือนต่อการสั่งพักราชการไม่ถึงเป็นโทษทางวินัยแต่เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง และถือเป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการเพื่อให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นไปได้อย่างเต็มที่ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยที่การสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษ<sup>42</sup>

<sup>40</sup> ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 4.

<sup>41</sup> ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 5.

<sup>42</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 76.



โทษทางวินัย (la sanction disciplinaire)<sup>43</sup> ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกบัญญัติไว้ใน รัฏฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการไว้อย่างชัดเจน สามารถสรุปได้เป็น 4 กลุ่ม สรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ การตักเตือน (l'avertissement) และภาคทัณฑ์ (le blâme) โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการของข้าราชการผู้นั้นและไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ตัดออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (la radiation du tableau d'avancement) การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่ง ๆ การลดขั้นเงินเดือน (l'abaissement d'échelon) ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire des fonctions) เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน และ (4) ถูกโยกย้าย (le déplacement d'office)

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ ลดขั้นลดตำแหน่ง (la rétrogradation) และพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาลหรือเป็นเวลา 16 วันถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ 4 ได้แก่ การให้ออกจากราชการ (mise à la retraite) และการไล่ออกจากราชการ (la révocation) การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนี้ เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

สำหรับองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (les juridictions disciplinaires d'appel) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งลงโทษได้ โดยยื่นต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการหรือยื่นฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจ(un recours pour excès de pouvoir) ต่อศาลปกครองได้ โดยสภาแห่งรัฐก็ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การร้องทุกข์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องทางวินัย มิใช่เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีปกครอง<sup>44</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษนั้นหากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยืนยันคำสั่งลงโทษนั้นก็ได้แต่จะไม่สามารถเพิ่มโทษได้ การอุทธรณ์ไม่มีผลให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด<sup>45</sup>

<sup>43</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 7.

<sup>44</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 6.

<sup>45</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 76.

ในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ข้าราชการผู้นั้นจะต้องอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État) โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาจากพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยอาจเสนอแนะหรืออาจยืนยันคำสั่งลงโทษหรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวจะไม่ผูกพันกับผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่ง และการอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีองค์กรกลางคือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับข้าราชการ รวมถึงเรื่องวินัย ตลอดจนมีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผ่านการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการผสมทางบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันหรือสูงกว่า โดยการสอบสวนอาศัยสิทธิการป้องกันตน โดยในการสอบสวนผู้กล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่เป็นการมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพราะนอกจากที่จะไม่ทำให้การดำเนินสอบสวนตามขั้นตอนของกระบวนการทางวินัยแล้ว ยังเป็นการป้องกันการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือการเกษียณอายุในระหว่างการสอบสวนอีกด้วย

## 3.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

### 3.2.1 สหรัฐอเมริกา

#### 3.2.1.1 รัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม (composite states) ประกอบด้วยมลรัฐ (ประเทศ) 50 ประเทศ จึงมีรัฐบาลหลักๆ อยู่ 51 รัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลมลรัฐ 50 รัฐบาล ซึ่งมีประมุขของรัฐเป็นผู้ว่าการรัฐ (governor) และมีรัฐสภาของแต่ละมลรัฐ รวมทั้งมีระบบศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายของรัฐสภาของมลรัฐที่ตราออกมาได้อย่างเป็นอิสระอีกด้วย สำหรับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาหรือ “รัฐบาลสหรัฐ” หรือรัฐบาลกลาง (Federal Government of the United States) นั้นมีที่ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. โดยทั้งสามอำนาจของรัฐบาลกลางสหรัฐมีศูนย์กลางอยู่ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ทั้งรัฐสภาสหรัฐ (อำนาจนิติบัญญัติ) ประธานาธิบดี (อำนาจบริหาร) และศาลสูงสุด

สหรัฐ (อำนาจตุลาการ) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาให้ใช้อำนาจผ่านรัฐสภา ประธานาธิบดี และศาลกลาง รวมถึง ศาลสูงสุด ตามลำดับ<sup>46</sup>

คณะรัฐมนตรีสหรัฐ (Cabinet of the United States) เป็นคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วย รองประธานาธิบดีสหรัฐ และหัวหน้ากระทรวงบริหารกลาง ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางสหรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาหลักของประธานาธิบดีสหรัฐ โดยประธานาธิบดี จะไม่ได้เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ สมาชิกของคณะรัฐมนตรีได้แก่ หัวหน้ากระทรวงที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับการรับรองจากวุฒิสภา และรักษาการแทนหัวหน้ากระทรวงยังสามารถนั่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้

การบังคับใช้และดำเนินการตามกฎหมายกลางนั้นเป็นของกระทรวงฝ่ายบริหารใน ส่วนกลางซึ่งรัฐสภาจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบราชการระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ หัวหน้ากระทรวงทั้ง 15 มาจากการคัดเลือกโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมของ วุฒิสภา และประกอบกันเป็นคณะที่ปรึกษา เรียกโดยทั่วไปว่า คณะรัฐมนตรีในประธานาธิบดี (President's Cabinet) นอกจากกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ยังมีองค์การเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งซึ่งรวมกลุ่ม เป็นสำนักประธานาธิบดี (Executive Office of the President) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทำเนียบขาว สภา ความมั่นคงแห่งชาติ สำนักบริหารจัดการและงบประมาณ คณะที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ สภาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐ สำนักนโยบายควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ และสำนักนโยบาย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการเหล่านี้เรียกว่า ข้าราชการพลเรือนกลาง (federal civil servant) อื่นๆ ยังมีส่วนราชการอิสระ เช่น สำนักงานไปรษณีย์สหรัฐ องค์การบริหาร การบินและอวกาศแห่งชาติ สำนักข่าวกรองกลาง สำนักป้องกันสิ่งแวดล้อม และสำนักพัฒนา ระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา กับทั้งยังมีรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทประกันเงินฝากกลาง และ บริษัทขนส่งคนโดยสารรถไฟแห่งชาติ สำนักงานไปรษณีย์สหรัฐ ปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมด 33 แห่ง<sup>47</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในลักษณะของบรรษัท รัฐบาลกลางเข้าซื้อกิจการ ซึ่งเดิมมีการจดทะเบียนและก่อตั้งโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลกลาง ของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาลชั่วคราวเป็นผลมาจากการยึด ทรัพย์สินของลูกหนี้ให้กับรัฐบาล เช่น ผู้เสียหายที่กระทำผิด โดยบรรษัทเหล่านี้ จะอยู่ในช่วงรอการชำระบัญชีในการประมูล อย่างไรก็ตาม ยังมีบริษัทที่รัฐบาลกลางกำหนดให้เป็น การบริการสาธารณะที่จำเป็นยังคงดำเนินต่อไป เช่น รัฐบาลสหพันธรัฐของรถไฟทางเหนือของ

<sup>46</sup> รัฐบาลสหรัฐอเมริกา. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_1287349](https://www.matichon.co.th/columnists/news_1287349)

<sup>47</sup> Government Corporations Proikes of Existing Government Corporations 1995.

อลาสก้าในปี 1914 และทางรถไฟ Tanana Valley ในปี 1917 ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอะแลสกา ทางรถไฟที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของจนกระทั่งถูกขายให้กับรัฐอะแลสกาในปี 2528 การแปลงเป็นของรัฐของการรถไฟทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2460 ถึง 2463 ภายใต้การบริหารการรถไฟของสหรัฐอเมริกา) รวมทั้งการทำให้เป็นของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รถไฟบรรทุกสินค้าภายใต้ Conrail เป็นต้น

### 3.2.1.2 ความหมายและสถานะของบุคลากรภาครัฐในสหรัฐอเมริกา

ภายหลังสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 ระบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกาถูกยึดโยงอยู่กับการแข่งขันเชิงอำนาจทางการเมือง ข้าราชการถือกำเนิดในสหรัฐอเมริกาครั้งแรกจากบทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ในบทบัญญัติที่ 9 ที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือข้าราชการในการจัดกิจการของประเทศ<sup>48</sup> ในปี ค.ศ. 1871 สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายปรับปรุงข้าราชการให้ทันสมัยฉบับแรกในสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อให้เกิดคณะกรรมการข้าราชการ (Civil Service Commission) ขึ้นแม้ภายหลังจะถูกยุบลงในเวลาต่อมา ต่อมาสหรัฐอเมริกาก็ได้ตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1889 (The Pendleton Civil Service Reform Act of 1883) เป็นการใช้อย่างบังคับแก่ข้าราชการของรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น สหรัฐอเมริกาใช้อย่างเต็มรูปแบบจนกระทั่งมีการตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1978 (The Civil Service Reform Act of 1978) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้กับข้าราชการของสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน

ข้าราชการของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้ คือ ข้าราชการของรัฐบาลกลาง (Federal civil service) คือ ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ<sup>49</sup> และข้าราชการระดับมลรัฐ (State civil service)

สำหรับนิยามของ“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Public official) ประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มาตรา 201(a) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (Public official) หมายถึง สมาชิกสภาองเกรส ผู้แทนมลรัฐ หรือกรรมการประจำ ไม่ว่าก่อนหรือเข้ารับตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของรัฐบาลสหรัฐ หรือกรม หรือหน่วยงานราชการ หรือสาขาของรัฐบาล ซึ่งรวมถึง the District of Columbia ในตำแหน่งใดๆ ภายใต้อำนาจของกรม

<sup>48</sup> Article 9 of Articles of Confederation

“...The United States in Congress assembled shall have authority ... to appoint such other committees and civil officers as may be necessary for managing the general affairs of the United States...”

<sup>49</sup> DPADM, DESA, United Nations. (2006). UNITED STATES OF AMERICA Public Administration Country Profile. (Online). Available: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023326.pdf>

หน่วยงานราชการ หรือสาขานั้นๆ หรือลูกขุน โดย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพยาน (witness)<sup>50</sup>”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (United States Code) มีการบัญญัติเอาไว้อย่างกว้าง ซึ่งหมายความรวมถึง สมาชิกสภาองเกรส ผู้แทนมลรัฐ หรือกรรมการประจำ โดยในตำแหน่งดังกล่าวให้รวมถึงก่อนเข้ารับตำแหน่งด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำ ซึ่งหากบุคคลใดกระทำการเพื่อ หรือในนามรัฐบาล หรือ หน่วยงานราชการ ย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่า พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกาก็ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่รัฐ” เนื่องจากเป็นการกระทำการภายใต้อำนาจของรัฐ

### 3.2.1.3 องค์กรที่มีหน้าที่ลงโทษทางวินัยในสหรัฐอเมริกา

ระบบวินัยของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978<sup>51</sup> สหรัฐอเมริกามีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองเนื่องจากระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบ “มลรัฐ” (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรกลางบริหารด้านทรัพยากรบุคคลเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 โดยเป็นผลมาจากรัฐบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ส่งผลให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร ได้แก่ สำนักงานการบริหารบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government agency) ที่มีการดำเนินงานคล้ายรูปแบบของศาล โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของ

<sup>50</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายภาค ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานและการค้ามนุษย์. หน้า 133-134.

<sup>51</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 66.

สหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน มีที่มาจากแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน<sup>52</sup>

สำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) จะมีการแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานและแผนก ได้แก่ สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) และสำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices)<sup>53</sup>

สำหรับหน้าที่ของ สำนักงานของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) ที่ระบุไว้ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 ผู้วิจัยสรุปดังนี้ MSPB มีหน้าที่ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ อันเป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องนำมาสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีที่ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรมที่ถูกหยิบยกมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อตรวจสอบว่ามีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคลเพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมและไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล<sup>54</sup>

<sup>52</sup> section 1200.2 Board members and duties, Civil Service Reform Act 1978.

<sup>53</sup> section 1200.10 Staff organization and functions, Civil Service Reform Act 1978.

<sup>54</sup> <https://www.mspb.gov/About/about.htm>

ส่วนกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม การให้คำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินผลประโยชน์ต่างๆ และการพิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยทั้งหลายที่ออกมาโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (civil service laws) กฎ หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น

3.2.1.4 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในสหรัฐอเมริกา

สำหรับมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐนั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) ทุกกรณีแต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ที่ได้วินิจฉัยแล้ว หรือเกิดจากการที่กรรมการริเริ่มพิจารณาเอง และจะต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำตามที่ Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

ส่วนใหญ่แล้วคดีที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา ได้นั้นส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วัน และยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของของสำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) การเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน เป็นต้น โดยที่ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) อย่างไรก็ตาม คู่ความสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาที่ส่วนกลางในกรุงวอชิงตันเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 35 วันภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าวได้<sup>55</sup>

โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงมีคำวินิจฉัยนั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

วิธีแรก คือ วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) โดยต้องจัดให้มีการพิจารณา (hearing) และจะนำมาใช้กับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องนั้นๆ ไว้โดยตรงว่าจะต้องดำเนินการพิจารณาตัดสินตามสำนวน หลังจากที่มีการจัดให้พิจารณาแล้ว และต้องเป็นกรณี

<sup>55</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 71.

ที่การกระทำของรัฐไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบ่งชี้ว่า จะต้องมีการพิจารณาที่เป็นธรรม ดังนั้น องค์การวินิจฉัยจะต้องดำเนินการโดยวิธีที่ยุติธรรมเป็นทางการแม้ไม่มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการนี้ ไม่อาจใช้กับกรณีการวินิจฉัยที่ต้องยื่นต่อองค์กรผู้วินิจฉัยอีกครั้ง การคัดค้านของเจ้าหน้าที่รัฐ และการพิจารณาหาข้อยุติที่เป็นการตรวจสอบ การทดสอบและการเลือกตั้งได้

วิธีที่สอง คือ วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ในวิธีนี้จะขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการที่เหมาะสม

ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกลาง (the United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้กรณีเป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้นหรือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลาง หรือหากเป็นข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (district court) ได้เช่นกัน<sup>56</sup>

จากการศึกษามาตรการการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐของสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบของมลรัฐ สหรัฐอเมริกาจึงต้องมีองค์กรกลางเพื่อบริหารงานบุคคลด้านวินัยเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและไม่เอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเกิดคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยคณะกรรมการฯ มาจากการแต่งตั้งที่เป็นอำนาจร่วมระหว่างประธานาธิบดีและจากวุฒิสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) อันเป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามหลักการของระบบคุณธรรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ทำหน้าที่ผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของประธานาธิบดีสหรัฐฯ และมีสหภาพข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

### 3.2.2 สหราชอาณาจักร

#### 3.2.2.1 รัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรไม่ได้มีการนิยามความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ivo อย่างชัดเจน เนื่องจากสหราชอาณาจักรมิได้มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกัน ลักษณะของรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรจึงอยู่ในลักษณะขององค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นใน

<sup>56</sup> อูคม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 72.



รูปแบบของบรรษัท (Public Corporation) หรือบรรษัทวิสาหกิจซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรธุรกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า บรรษัทหรือบรรษัทวิสาหกิจนี้ถือเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยในรูปแบบบรรษัทนี้เอง รัฐจะเข้าแทรกแซงในบรรษัทหรือบรรษัทวิสาหกิจเป็นครั้งคราวโดยจะพิจารณาจากความจำเป็น การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจและบรรษัทเป็นไปตามนโยบายการโอนเป็นของชาติ (Nationalization) ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคแรงงานที่เป็นรัฐบาลในขณะนั้น โดยมีแนวคิดที่ว่า รัฐจะจัดตั้งองค์กรตามความจำเป็นและสามารถควบคุมองค์กรเหล่านั้นได้ทางอ้อม จากแนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรใน 2 รูปแบบคือ องค์กรเพื่อกิจการเชิงพาณิชย์อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดซึ่งเน้นการแข่งขันทางการค้าโดยรัฐจะถือหุ้นทั้งหมดคือรูปแบบคือ องค์กรที่จัดทำสาธารณูปโภคที่มีลักษณะผูกขาด องค์กรในรูปแบบนี้จะอยู่ในรูปของบรรษัทซึ่งมีลักษณะพิเศษเนื่องจากลักษณะของกิจการดังกล่าวค่อนข้างส่งผลต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัยของชาติ<sup>57</sup>

เมื่อสหราชอาณาจักรไม่ปรากฏนิยามของรัฐวิสาหกิจในทั้งทางกฎหมายและคำพิพากษาของศาลแต่อยู่ในรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในลักษณะของบรรษัทหรือบรรษัทมหาชนที่มุ่งจัดทำอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม องค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติโดยเพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง โครงสร้างองค์กร และการจัดเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจการของบริษัท รัฐบาลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการ โดยแยกต่างหากจากระบบขององค์กรของรัฐอื่นๆ ทั้งนี้ บรรษัทยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องส่วนในรูปแบบของการดำเนินกิจการนั้น บริษัทจะไม่มีทุนจดทะเบียนและผู้ถือหุ้น แต่จะดำเนินกิจการโดยใช้เงินกู้หรือเงินกำไรจากการประกอบการ กฎหมายจัดตั้งบรรษัทจะกำหนดให้บรรษัทสามารถกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการได้โดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทโดยสิทธิในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการเช่นเดียวกับการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยที่รัฐจะอยู่ในฐานะของผู้ให้กู้หรือผู้ค้ำประกันของบริษัท

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรมิได้ดำเนินการแต่ในรูปแบบของบรรษัทเท่านั้นแต่รวมถึงการจัดตั้งองค์กรธุรกิจ (Business Organization) ในรูปบริษัทตาม Company Act 1986 ด้วย การนิยามรัฐวิสาหกิจจึงไม่ได้เน้นที่ลักษณะขององค์กรเพียงอย่างเดียว หากแต่มุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตามแนวนโยบาย Nationalization ของพรรคแรงงานประกอบกับกระแสสังคมขณะนั้นนิยมเรื่อง Nationalization ค่อนข้างมากมีการจัดตั้งบรรษัทตามความจำเป็นใน

<sup>57</sup> พิพัฒน์ ไทฮอร์รี่. (2531). *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1-8.

การดำเนินการและรัฐเองก็มีการควบคุมการดำเนินการ โดยอ้อม<sup>58</sup> ได้แก่ การจัดตั้งกิจการในเชิงพาณิชย์ซึ่งมีการแข่งขันทางการค้าอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทโดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และการจัดตั้งในรูปแบบของสาธารณูปโภคซึ่งมีลักษณะการผูกขาดอันจะมีผลต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติมีการจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทที่มีลักษณะพิเศษ

อาจสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะอย่างภายใต้ขอบเขตเฉพาะ อยู่ในรูปแบบของบริษัทที่มีลักษณะเฉพาะ มีการผสมผสานระหว่างความเป็นเอกชนในรูปบริษัทหรืออาจเรียกว่า องค์การของรัฐในรูปแบบบริษัทนั่นเอง

### 3.2.2.2 ความหมายและสถานะของบุคลากรภาครัฐในสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้มีการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ทั้งในลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (แนวคำพิพากษา) และที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังจะกล่าวต่อไป<sup>59</sup>

นิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายอังกฤษ ตามแนวคำพิพากษาของศาลอังกฤษยังไม่ได้มีการบัญญัติให้ความหมาย ของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในการจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงาน หรือไม่ ศาลจะเป็นผู้พิจารณาเป็นรายกรณีไป สำหรับคำพิพากษาที่เคยมีการวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงาน นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายคดี เช่น ในคดี R v Bembridge (1783) 3 K.B. 1283 ผู้พิพากษา Lord Mansfield ได้อธิบายเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าพนักงาน” ว่าเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงาน สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากได้รับคำตอบแทนจากผู้ใด โดยการที่ผู้นั้นได้รับการแต่งตั้ง และ ในคดี R v Whataker (1914) K.B. 1283 ศาลก็ได้มีการอธิบายว่า “ผู้ที่เจ้าพนักงานของรัฐ” คือ บุคคลผู้ที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าบุคคลนั้นได้รับคำตอบแทนจากรัฐ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยนี้ได้รับการยอมรับและยึดตามแนวคำพิพากษาดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาทั้งสองข้างต้นจะเห็นได้ว่า “เจ้าพนักงาน” จะต้องได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่และปฏิบัติงานเพื่อสาธารณะ และได้รับคำตอบแทนจากรัฐซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยเกี่ยวกับเรื่องคำตอบแทนก็เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญถึงความ เป็นเจ้าพนักงาน แต่อย่างไรก็ตามในคดี R v Belton [2010] WLR (D) 283 มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยไม่ได้รับเงินจากการเป็นสมาชิกอาสาสมัครของ the Independent Monitoring Board ซึ่งศาล

<sup>58</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 165.

<sup>59</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 50*. หน้า 111.

อุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่า การได้รับค่าตอบแทนไม่ใช่องค์ประกอบสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่ สำหรับในความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แม้ว่าศาลอังกฤษจะไม่ได้วินิจฉัยถึงความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีแนวโน้มว่าศาลอังกฤษมีการจำกัดขอบเขตไม่ให้รวมถึงลูกจ้างของเอกชนที่ทำงานให้รัฐ โดยศาลอุทธรณ์ให้เหตุผลว่าความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ควรมีการจำกัดขอบเขตของความคิดในขณะเดียวกันก็มีผู้ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของศาลจึงยังคง เป็นปัญหาอยู่ว่าบุคคลใดบ้างที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานซึ่งอาจต้องรับผิดชอบเจ้าพนักงานประพฤติ มิชอบในหน้าที่<sup>60</sup>

อย่างไรก็ตามจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากบทความและงานวิจัยต่างๆ พบว่า สำหรับสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรนั้น พบว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรได้มีการแบ่งลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมออกไปตามรูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยราชการ โดยตรงจะมีคณะกรรมการร่วมซึ่งมาจากผู้แทนของหน่วยงาน ผู้แทนจากสหภาพแรงงานในจำนวนเท่าๆ กัน และผู้แทนจากระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานราชการ 1 คน และรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการดำเนินการเป็นบริษัทมหาชน การดำเนินงานจะเป็นเหมือนองค์กรธุรกิจภาคเอกชน สิทธิต่างๆ ของสหภาพแรงงานและลูกจ้างกับฝ่ายจัดการจะได้รับความคุ้มครองของรัฐ (Nationalization Act) การเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง ค่าจ้างจะเป็นการประชุมระดับชาติ นอกจากนั้นแล้วสหราชอาณาจักรยังให้สิทธิกับการนัดหยุดงานด้วย ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในลักษณะของลูกจ้างเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>61</sup>

### 3.2.2.3 องค์กรที่มีหน้าที่ลงโทษทางวินัยในสหราชอาณาจักร

ระบบวินัยของสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1996 โดยมีการกำหนดกรอบการทำงานและค่านิยมต่างๆ ที่ข้าราชการสหราชอาณาจักรควรถือปฏิบัติ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในหมวด The Civil Service Code<sup>62</sup> ซึ่งในระบบข้าราชการของสหราชอาณาจักรนั้น จะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น

<sup>60</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ.(2555) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. หน้า1127-128.

<sup>61</sup> สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 53.

<sup>62</sup> Pilkington Colin. (1999). *The Civil Service in Britain Today*. Manchester University: Press: Manchester. P.106-107.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างท้องถิ่น (local government) และของ รัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)<sup>63</sup>

สำหรับองค์กรกลางที่มีหน้าที่บริหารบุคคลด้านวินัยของสหราชอาณาจักร คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners โดยคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนนั้นจะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งเหมือนข้าราชการธรรมดา โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการควบคุมการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงาน ราชการโดยต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่ เปิดเผยและยุติธรรม สามารถตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับ ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้มั่นใจว่าได้ ปฏิบัติตามกฎหมายที่ถูกต้อง รวมถึงการทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม The Civil Service Code รวมไปถึงการออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ การเรียกคู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ ที่ Commissioners เห็น ว่าจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้แล้วจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายรายงานแก่ ประมุขของรัฐ<sup>64</sup>

หากพิจารณาตาม The Civil Service Code ที่ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของ ข้าราชการไว้สามารถสรุปประเภทของความผิด ได้ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในราชการพลเรือนด้วยความซื่อสัตย์ เป็น กลางทางการเมืองและปราศจากอคติ ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อองค์พระประมุขตามบทบัญญัติ ของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับกฎหมาย เช่น ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ เป็นองค์กรหรือผู้ดูแลหน่วยงานดังกล่าว ต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศและตามคำสั่ง ศาล รวมถึงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและ ปราศจากอคติ รวมถึงต้องไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่นและไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอก ตลอดจน

<sup>63</sup> พฤทธิสาร ชุมพล. (2544). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 116.

<sup>64</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 60*. หน้า 40.

ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกภายในหน่วยงานของรัฐหรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากผู้อื่น โคนปราศจากอำนาจทางกฎหมาย

นอกจากนี้แล้วภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติ (Standard of Propriety) ก็ได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติซึ่งข้าราชการเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ The rules on the acceptance of outside appointment by Crown servants และการบัญญัติให้ข้าราชการอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ตราบท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมถึงการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ตนได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในกิจการซึ่งตนเป็นส่วน และข้าราชการต้องเปิดเผยผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจในกิจการที่ตนเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนรวมทั้งสมาชิกในครอบครัว (คู่สมรสและบุตร) แม้คู่สมรสยังไม่จดทะเบียนก็ตามชี้แจงต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ และหากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวกับต้นสังกัดด้วย<sup>65</sup>

3.2.2.4 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในสหราชอาณาจักร

หากข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักรถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย การริเริ่มการกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด โดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อย 1 ชั้น จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยและการอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม การทำคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่าต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากที่ได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ แล้ว

สำหรับเรื่องการวินัยจะไม่ได้ดำเนินการทางวินัยแต่จะไปดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาข้อกล่าวหาต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษาร่วมกันกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรกำหนดให้ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัยอาจจะต้องถูกพักงานเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ<sup>66</sup>

ในส่วนของระบบอุทธรณ์ใน The Civil Service Code มีการกำหนดในเรื่องของสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีความเชื่อว่าตนได้รับการปฏิบัติไม่เป็นธรรมย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ ตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งถ้าคำชี้แจงที่ออกมาไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) ได้

<sup>65</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า42.

<sup>66</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า42.

ซึ่งนอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้วยังมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยประกอบไปด้วยคณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน มาจาก Office Side Panel และ Trade Union Panel โดยทั้ง 2 ท่านจะเป็นผู้คัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)<sup>67</sup> ส่วนประธานกรรมการจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน โดยจะได้รับการคัดเลือกและการเสนอชื่อจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น ส่วนกรรมการของส่วนราชการโดยปกติแล้วคณะกรรมการจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งไปอีกวาระหนึ่ง แต่รวมแล้วไม่เกิน 2 วาระ ทั้งนี้ ผู้วิจัยให้ข้อสังเกตว่า การที่ประธานกรรมการเป็นบุคคลภายนอกที่มาจากภาคเอกชนย่อมแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการในการที่จะเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) จะมีหน้าที่ไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ได้ 4 กรณี คือ การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด และการไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายน้อยกว่าที่ข้าราชการผู้นั้นควรได้รับ ในมูลเหตุที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ

ภายหลังที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว คำวินิจฉัยอาจแยกได้ 2 กรณี คือ หากคณะกรรมการไต่สวนแล้วมีข้อสรุปว่าการวินิจฉัยให้ออกจากงานนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็ถือเป็นการสิ้นสุดของกระบวนการ ในทางกลับกันหากคณะกรรมการตัดสินว่า การให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรมก็สามารถสั่งให้มีการเยียวยาได้ 2 กรณี ได้แก่ การทำคำแนะนำให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานไม่สามารถรับบุคคลดังกล่าวกลับไปทำงานได้คณะกรรมการก็จะกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานนั้นต้องชดใช้ให้แก่ข้าราชการผู้นั้น และหากคณะกรรมการเห็นว่าการให้ข้าราชการผู้นั้นกลับไปรับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน<sup>68</sup>

<sup>67</sup> <http://www.civilserviceappealboard.gov.uk>

<sup>68</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60. หน้า 44.

### 3.3 เปรียบเทียบความแตกต่างมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับประเทศไทย

เนื่องจากผู้วิจัยพบว่า นิติสัมพันธ์ของนายจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศที่ได้ทำการศึกษา มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรรัฐวิสาหกิจซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน ความคล่องตัวด้านกฎหมายและการบริหารการเงิน จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน การเงิน ด้านบุคลากรแล้ว ก็ย่อมที่จะต้องบริหารและจัดการงานแบบธุรกิจเอกชน สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเปรียบเทียบมาตรการในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพรวมของมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐในประเทศที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยอย่างชัดเจนนั้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นในส่วนต่อไป สำหรับประเทศไทยนั้นการดำเนินการทางวินัยถือเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้บรรจุอยู่ใน หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย โดยให้อำนาจที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่กลุ่มบุคคล ดังนี้

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)<sup>69</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารบุคลากรภาครัฐและพัฒนาและบริหารทรัพยากรของข้าราชการพลเรือน ออกกฎ ก.พ. และระเบียบการบริหารทรัพยากรบุคคล ดีความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้<sup>70</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อข้าราชการพลเรือนถูกสั่งลงโทษทางวินัยก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. มีอำนาจในการสั่งให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษและให้เยียวยาความเสียหายหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมได้ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น<sup>71</sup>

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 6.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 8.

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 31.

คณะกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.สามัญ) เป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่างๆ แบ่งได้เป็น คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.กรม) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ.ประจำจังหวัด) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล และมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นเช่นใดก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุสั่งหรือปฏิบัติเป็นไปตามนั้น<sup>72</sup>

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ<sup>73</sup>

คณะกรรมการสอบสวน<sup>74</sup> เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าห่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการแสวงหาความจริง พยานหลักฐานทั้งจากผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาด้วยความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำรายงานการสอบสวนและเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย โดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีความผิดอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>75</sup> ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม ต่างกระทรวงกันทำความผิดทางวินัยร่วมกัน รวมถึงอธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งสูงกว่ากรณีที่ข้าราชการกรมเดียวกันแต่ดำรงตำแหน่งต่างกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดร่วมกัน

มาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

ในส่วนของการสอบสวนการพิจารณาทางวินัยของ ก.พ. นั้น เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาหรือสงสัย

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 97 วรรคสอง.

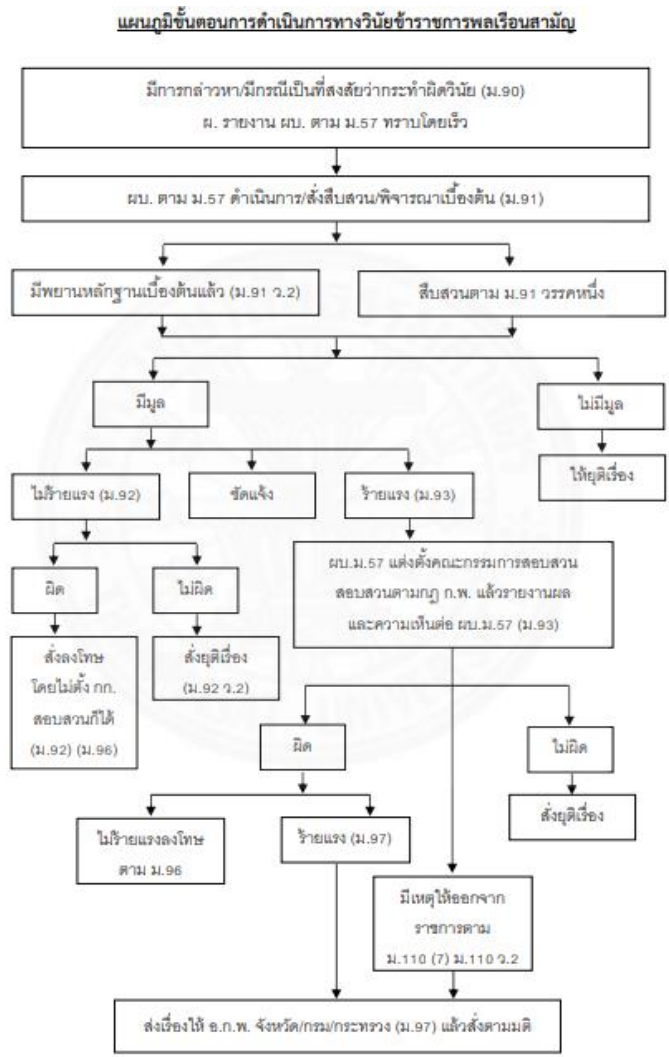
<sup>73</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 57.

<sup>74</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา. ข้อ 2.

<sup>75</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556. ข้อ 16 (1).



ว่ากระทำความทางวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และเมื่อความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แล้วจะต้องดำเนินการทางวินัยโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ หรือสั่งให้มีการดำเนินการสอบสวนในเบื้องต้นว่ากรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยนั้นมีมูลหรือไม่ เมื่อดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่มีมูลที่จะกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดทางวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่หากพิจารณาจากพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยจริง ก็ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้ บังคับบัญชาต่อ กรณีที่มีมูลเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องดำเนินการตามมาตรา 92 กรณีที่มีมูลเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องดำเนินการตามมาตรา 93 โดยอธิบายได้ตามแผนภูมิด้านล่างนี้



ภาพที่ 1 ภาพแผนภูมิขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากแผนภูมิขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวพิจารณาได้ว่า การดำเนินการทางวินัยเกิดขึ้น เมื่อเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือน กระทำผิดวินัย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนก่อนการดำเนินการสอบสวนทางวินัย และสามารถแยกออกได้เป็นกรณีที่มีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดเป็นผู้สอบสวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือจะดำเนินการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง

สำหรับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กระบวนการดำเนินการทางวินัยสามารถแยกพิจารณาประเด็นสำคัญตามขั้นตอนของการสอบสวนทางวินัย เพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ รวมถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัย โดยมีขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนแรก สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ขั้นตอนที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ขั้นตอนที่ 3 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ขั้นตอนที่ 4 ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยและขั้นตอนที่ 5 ต้องพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ<sup>76</sup>

การสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>77</sup> ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ แต่ก่อนที่จะลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดได้นั้น ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญฯ ซึ่งผู้กล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณาก่อน เมื่อคณะกรรมการสามัญฯ มีมติเห็นเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 57 จะต้องสั่งลงโทษให้ เป็นไปตามมตินั้นและจะต้องลงโทษให้เหมาะสมกับประเภทความผิด

<sup>76</sup> อรรถ มีแก้ว. (2558). *ปัญหาการกลั่นกรองการลงโทษวินัยข้าราชการรัฐสภา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 65-67.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 88.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แบ่งความผิดทางวินัยออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ความผิดเล็กน้อย<sup>78</sup> กรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยสามารถลงภาคทัณฑ์ได้ และหากมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้เช่นกัน

ประเภทที่ 2 ความผิดไม่ร้ายแรง<sup>79</sup> ในความผิดขั้นนี้ มีการกำหนดโทษทางวินัยไว้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน โดยผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจกำหนดโทษตามควรให้เหมาะสมกับความผิด และในกรณีที่มีเหตุอันควรลดหย่อนก็สามารถนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษได้

ประเภทที่ 3 ความผิดอย่างร้ายแรง<sup>80</sup> ในขั้นนี้มีการกำหนดโทษไว้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญฯ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.สามัญ พิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุส่งตามที่ อ.ก.พ.สามัญมีมติ

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิในการพิสูจน์การกระทำของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่มีให้ผู้บังคับบัญชาได้เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษโดยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนทั้งความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ซึ่งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นไปตามกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยข้าราชการพลเรือนที่มีความประสงค์ยื่นอุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง หรือจะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนตน<sup>81</sup>ได้ การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ ประกอบด้วย ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 96 วรรคสาม.

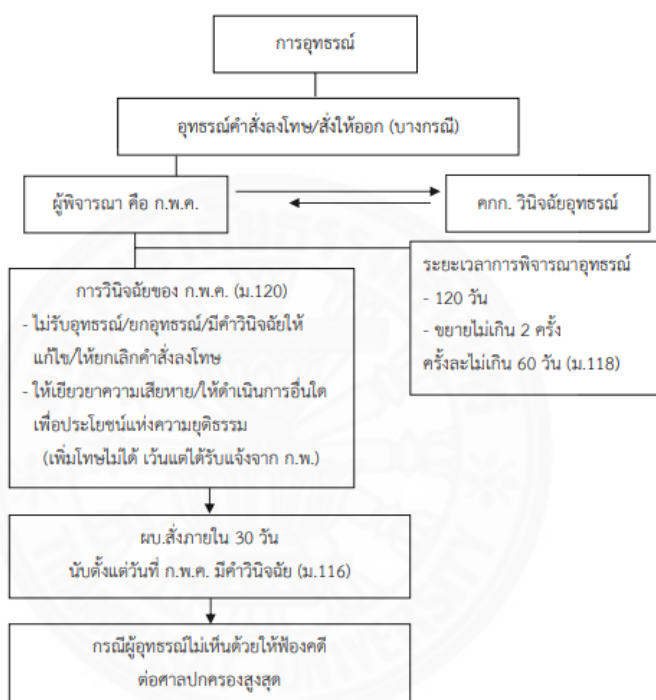
<sup>79</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 96.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 97.

<sup>81</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551. ข้อ 11.

ตลอดจนข้อกำหนดและข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คำขออุทธรณ์และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ โดยต้องยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้<sup>82</sup> สำหรับขั้นตอนการอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามแผนภาพนี้

**แผนภูมิขั้นตอนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนสามัญ**



ภาพที่ 2 ภาพแผนภูมิขั้นตอนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน

ซึ่งจากแผนภาพสรุปได้ว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ ซึ่งแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีก 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งคนใดทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

<sup>82</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551. ข้อ 8 และ 12.

โดยที่ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านผู้ได้รับการตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่า จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ซึ่งกรณีที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

มีดังต่อไปนี้ 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์ 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ และ 5) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยกรณีถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบหรือถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ก็ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วอาจมีคำวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอย่างอื่น ดังนี้

- 1) หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้วให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์
- 2) ถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง
- 3) ถ้าเห็นว่าดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลงให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลงแต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้
- 4) ถ้าเห็นว่าดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

5) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสูงสุด ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.<sup>83</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการกระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะองค์กรตรวจสอบการกระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้องค์กรตรวจสอบดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อกล่าวหา และมีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (การดำเนินการทางวินัย) ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายรองรับการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการให้มีความครอบคลุมและให้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะองค์กรตรวจสอบแล้ว

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ได้มีการการปรับปรุง โดยให้ยกเลิกมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และให้มีการตราใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 3) โดยเพิ่มมาตรการกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย หากถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่าในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ทั้งนี้ ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้อง

<sup>83</sup> อรรถ มีแก้ว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 174-177.

คดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการและต้องสั่งลงโทษภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานราชการเริ่มต้นตัวให้ความสำคัญกับมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่พ้นจากราชการไปแล้วไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุการเกษียณ หรือลาออกก่อน โดยได้มีการปรับปรุงกฎหมายกลางให้สอดคล้องกับองค์กรตรวจสอบการกระทำผิดในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า มีหลายหน่วยงานภาครัฐ องค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการรัฐสภา ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายรองรับการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการให้มีความครอบคลุมและให้มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันแล้ว

ในส่วนถัดมาผู้วิจัยขอทำการเปรียบเทียบความแตกต่างมาตรการในการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศกับประเทศไทย ปรากฏตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างมาตรการในการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศกับประเทศไทย

ประเทศ ปัญหา	สหพันธรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
องค์กรกลางด้านวินัย	ไม่มีองค์กร กลาง (มีศาลวินัย ซึ่งเป็น แผนกหนึ่ง ในศาล ปกครอง พิจารณา)	สภาชั้นสูง ของ ข้าราชการ ของรัฐ	Merit System Board	Civil Service Comissioner	ไม่มีองค์กร กลาง (มีองค์กรที่ ดูแลเรื่องวินัย หลายองค์กร กลาง เช่น ก.พ. ดูแล ข้าราชการ พลเรือน)

ประเทศ ปัญหา	สหพันธรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
อำนาจหน้าที่ของ องค์กรกลาง	-	รับข้อ ร้องเรียน รวมถึง เรื่องวินัย ต่างๆ	พิจารณา เรื่องวินัย/ พิจารณา เรื่องการ โยกย้าย	ดูแลระบบ การคัดเลือก ข้าราชการ และมีอำนาจ ไต่สวนและ อุทธรณ์	-
การดำเนินการทางวินัย	แบ่งเป็น กระบวนการ พิจารณา แบบ ไม่เป็น ทางการ และเป็น ทางการ	มีการตั้ง คณะ กรรมการ สอบสวน ทางวินัย และ คณะกรรมการ การผสม ทางบริหาร	พิจารณา เมื่อมีการ อุทธรณ์ มาแล้ว การมีคำสั่ง แบ่งได้เป็น วิธีพิจารณา แบบเป็น ทางการและ ไม่เป็น ทางการ	การเริ่ม กระบวนการ ทางวินัยเป็น หน้าที่ของ หน่วยงาน ต้นสังกัด	สำหรับ ข้าราชการ พลเรือน เป็นไปตามกฎ ก.พ.ว่าด้วย การดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2556
มาตรการในการ ดำเนินการทางวินัย ที่น่าสนใจ	มีการ ดำเนินการ ทางวินัยกับ ข้าราชการ บ้านนาญที่ เกษียณอายุ ไปแล้ว	หากเป็น กรณีที่เป็น ความผิด ทางวินัย อย่าง ร้ายแรงจะ มีมาตรการ ให้ออก จากราชการไว้ ก่อน	การมี องค์กรกลาง เพื่อ บริหารงาน บุคคลด้าน วินัย และ คณะกรรมการ รพทกษ ระบบ คุณธรรม เป็นอิสระ	องค์กรกลาง ถูกแต่งตั้งขึ้น จาก Crown ซึ่งเป็นอิสระ จากรัฐมนตรี หาก ข้าราชการที่ อยู่ระหว่าง การสอบสวน คดีอาญา หรือการ	เพิ่มมาตรการ กับข้าราชการ พลเรือน สามัญที่ออก จากราชการ ใน พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 3)



ปัญหา	ประเทศ	สหพันธรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
				จากรัฐบาล	ดำเนินการทางวินัยจะต้องถูกพักงานเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ	ให้สอดคล้องกับ องค์การตรวจสอบการกระทำ ความผิดในหน่วยงานของรัฐ (ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.)

จากตารางผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศที่ทำการศึกษามืองค์กรกลางด้านวินัยทั้งสิ้น 3 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส ในขณะที่สหพันธรัฐเยอรมนีนั้นมีศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยพิจารณาเรื่องวินัย และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประเทศไทยแล้ว พบว่า ประเทศไทยไม่มีองค์กรกลางที่ดูแลวินัยของข้าราชการแต่จะมีการแบ่งองค์กรในการดูแลเรื่องวินัย ก.ตร. ดูแลเรื่องวินัยของข้าราชการตำรวจ และ ก.ร. ดูแลเรื่องวินัยของข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น

สำหรับสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจในแต่ละประเทศ ปรากฏว่า สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะอยู่ในรูปแบบของสัญญาจ้างเอกชน ในขณะที่เยอรมนีพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในสถานะเดียวกับกับข้าราชการ เนื่องจากเยอรมนีมองว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจมอบอำนาจให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนองค์กรซึ่งเป็นอำนาจทางมหาชน ก็ย่อมที่จะต้องได้รับการดำเนินการทางวินัยภายใต้กระบวนการเดียวกันกับข้าราชการ และสหรัฐอเมริกาก็มองว่าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรรัฐวิสาหกิจก็ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่รัฐ” เนื่องจากเป็นการกระทำการภายใต้อำนาจของรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าสำหรับในประเทศไทยนั้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจากพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกานั้นถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ บางรัฐวิสาหกิจมีการใช้งบประมาณจากรัฐมาจากดำเนินการ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทถูกจัดตั้งขึ้นโดยข้อบังคับซึ่งต้องอาศัยความคล่องตัวในการแข่งขันทาง

ธุรกิจ ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยจึงมองว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงอาจจะถูกตีความว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากภารกิจขององค์กรที่ได้รับได้เช่นกัน

ทั้งนี้ จากการศึกษาในบทที่ 3 ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการที่หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยควรนำมาเป็นแบบอย่างคือ มาตรการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ยอมรับในเรื่องของการพักผ่อนไว้ก่อนหากมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อให้กระบวนการทางวินัยไม่สะดุดหยุดลง และมาตรการของสหพันธรัฐเยอรมนีที่แม้ว่าข้าราชการจะเกษียณอายุไปแล้วแต่หากมีการกระทำผิดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมที่จะเรียกมาดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้และกำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการที่เกษียณอายุไปแล้วไว้อย่างชัดเจน