

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลัง  
ที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว

LEGAL MEASURES TO TAKE ACTION AGAINST RETIRED  
THE STATE ENTERPRISE EMPLOYEE\*

เอกพงษ์ สารน้อย\*\*

กุลชญา อยู่เย็น\*\*\*

1. บทนำ

รัฐวิสาหกิจถือกำเนิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น ภาคการเงิน ประกันภัย การเดินเรือ หรือพาณิชย์กรรม เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ให้เจริญก้าวหน้าเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ รวมทั้งกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดการ องค์กรหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มีผลทำให้มีการจัดตั้ง หน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจภายหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาลได้กรรมสิทธิ์จากการเป็นเจ้าของกิจการจำนวนมาก<sup>1</sup> รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกหลายแห่ง ประเทศไทยจึงมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกจำนวนมาก เพื่อสนับสนุนการเติบโตของภาคเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ และเป็นแหล่งรายได้หนึ่งในการพัฒนา ประเทศของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งจากกฎหมายที่แตกต่างกัน<sup>2</sup> เช่น รัฐวิสาหกิจประเภท ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

\*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

\*\*ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

\*\*\* นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>1</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์.(2526). *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ.2475-2503)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม. หน้า 12.

<sup>2</sup> ศิวรรณ อนรรฆมเดช. *ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเกษียณอายุ*. กองกฎหมาย บริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นต้น จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด เป็นต้น หรือจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น อย่างไรก็ตามเพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด องค์การจึงมีความจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากเพื่อตอบสนองภารกิจขององค์กร ดังนั้น ระเบียบวินัยจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้เป็นแนวปฏิบัติในรูปแบบของระเบียบ/ข้อบังคับภายในขององค์กรเพื่อให้บุคลากรอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นข้อกำหนดวิถีทางในการปฏิบัติงาน

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)<sup>3</sup> เป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามขอบเขตและอำนาจที่กฎหมายจัดตั้งแต่ละแห่งกำหนด สำหรับเรื่องวินัยของรัฐวิสาหกิจรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบ/ข้อบังคับว่าด้วยวินัยซึ่งเป็นระเบียบบริหารภายในองค์กรโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวจากกฎหมายจัดตั้งเพื่อใช้บังคับกับพนักงานในองค์กรของตนเอง โดยทั่วไปข้อกำหนดว่าด้วยวินัยจะกำหนดในเรื่องต่างๆ<sup>4</sup> เช่น ลักษณะความผิดทางวินัยโดยทั่วไป ลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การกำหนดโทษทางวินัย วิธีการดำเนินการสอบสวนผู้กระทำผิดทางวินัย การตั้งกรรมการสอบสวนผู้กระทำผิดทางวินัย การรายงานผลการสอบสวน และการอุทธรณ์ ซึ่งในกรณีปัญหาที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนเกษียณอายุ หรือระหว่างการสอบสวนการกระทำผิดทางวินัยพนักงานผู้นั้นเกษียณอายุหรือภายหลังเกษียณอายุมีการลงโทษทางวินัย จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีข้อหาหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเรื่องมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจภายหลังที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วเพื่อศึกษาหามาตรการและแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติต่อไป

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (2560).15 ปี สคร. เราจะเติบโตไปด้วยกัน. กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. หน้า 15.

<sup>4</sup> ไพโรจน์ สิตปรีชา.(2533).เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.พิมพ์ครั้งที่ 4.กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 33.

## 2. แนวความคิด หลักกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศไทยยึดถือหลักนิติรัฐหรือการปกครองที่ยึดถือกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐมีความชอบธรรมในการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงในสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศโดยที่โครงสร้างของรัฐธรรมนุญจะมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารออกจากกัน อย่างไรก็ตาม รัฐก็ต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนได้บัญญัติขึ้นมาเองซึ่งหากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้รัฐก็ย่อมกระทำไม่ได้

นอกจากระบบราชการแล้วในหลายประเทศและประเทศไทยได้มีการตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ระบบราชการไม่เอื้อต่อการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการแข่งขันเชิงธุรกิจ และความคล่องตัว จึงถือว่า รัฐวิสาหกิจนั้นสำคัญอย่างยิ่งต่อภารกิจของภาครัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรเชิงกระจายอำนาจรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจเชิงภารกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง ส่วนรัฐวิสาหกิจบางแห่งประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน และเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจรัฐวิสาหกิจจึงมีระเบียบบริหารงานบุคคลเฉพาะหน่วยงาน โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ประกอบกับระเบียบภายในที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดลักษณะความผิดทางวินัยแตกต่างกัน ในขณะที่ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจของรัฐจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยอยู่ในบังคับของกฎหมายและระเบียบบริหารงานบุคคลคนเดียวกัน ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีกฎหมายจัดตั้งแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรตลอดจนมีระเบียบบริหารงานบุคคลและวินัยแตกต่างกันออกไปในแต่ละแห่ง

“วินัย” ถือเป็นระเบียบหรือข้อบังคับเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเช่นกัน วินัยจึงถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการปกครองถือเป็นแนวทางในการควบคุมความประพฤติ พนักงานทุกคนต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดโดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ไม่ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพึงต้องมีหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินกระบวนการทางวินัยกับพนักงานผู้นั้นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทั้งนี้ การที่ระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดความผิดและโทษทางวินัยจะส่งผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีความเกรงกลัวต่อโทษที่ตนจะได้รับหากกระทำความผิดทางวินัย

อย่างไรก็ดี การออกระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎที่อาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาซึ่งสามารถใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานดังกล่าวได้ ดังนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับขององค์กรอย่างเคร่งครัด

### 3. มาตรการในการดำเนินการทางวินัยของบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศและของประเทศไทย

#### 3.1 สหพันธรัฐเยอรมนี

รัฐวิสาหกิจในประเทศเยอรมนีนั้นถือเป็นเครื่องมือของรัฐในการประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีทั้งในแง่ของการผลิตสินค้าและให้บริการ การดำเนินการกิจการของประเทศเยอรมนีอยู่ในรูปแบบของของวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจแบบผสมซึ่งมีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยซึ่งก็อาจจะอยู่ในของรูปแบบกฎหมายมหาชนหรือเอกชนก็ได้

แม้รัฐวิสาหกิจของประเทศเยอรมนีจะดำเนินการบริการสาธารณะโดยที่รัฐวิสาหกิจและพนักงาน ลูกจ้างในหน่วยงานจะมีนิติสัมพันธ์ในลักษณะกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชน โดยถือว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เสมอภาคกัน รูปแบบดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ รูปแบบการจ้างจะขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่สัญญาและลักษณะของงานเป็นสำคัญ<sup>5</sup> อาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะ “นายจ้าง” และพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะ “ลูกจ้าง” อย่างไรก็ตาม หากพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นก็ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ได้เช่นเดียวกัน

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศอุโฆษ.(2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 114-117.

<sup>6</sup> นริศษา ละม้ายอินทร์.(2554). *ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง : ศึกษากรณีจ้างบุคลากรของภาครัฐในประเทศไทย*.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554. หน้า 113.

กฎหมายของประเทศเยอรมนีได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี<sup>7</sup> โดยระบบวินัยของประเทศเยอรมนีจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO)

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยกับบุคลากรภาครัฐของประเทศเยอรมนีนั้นมีกฎหมายกลางคือ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ที่ใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภท (ยกเว้นข้าราชการทหาร) ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันหรือข้าราชการบำนาญที่เกษียณไปแล้ว แต่หากเข้าข่ายการกระทำความผิดทางวินัยอันถือเป็นการผิดที่กฎหมายของสหพันธ์กำหนดไว้ก็ย่อมถูกนำมาดำเนินการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการที่เกษียณอายุไปแล้วก็ตาม

### 3.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชนในประเทศฝรั่งเศสถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อความจำเป็นและสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้หลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจะต้องเป็นองค์กรที่มีลักษณะขององค์การภาครัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการเพื่อตอบสนองบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้การชี้ขาดของเจ้าหน้าที่รัฐ<sup>8</sup>

เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสดำเนินบริการสาธารณะโดยอาศัยสัญญาตามกฎหมายเอกชน (Les contrats identiques à ceux des particuliers) ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเอกชน (la gestion privée des services publics) สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ในลักษณะของลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือบุคลากรของรัฐบางประเภทมีสถานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแรงงาน<sup>9</sup> ดังนั้น ความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานภาคเอกชนแรงงาน รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎระเบียบสำหรับพนักงาน ส่วนการบริหารรัฐวิสาหกิจจะมีกรรมการประกอบด้วย

<sup>7</sup> อุคม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุตสาหกรรมและร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐเล่ม 1*. รายงาน การวิจัย. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

<sup>8</sup> Andre G. DELION, *La nation d' entreprise publique*, 4 *Acta Juridica* *Jurisdr Droit Administratif* 3 – 19 (1979) , แปลและเรียบเรียงโดย ชาญชัย แสงวงศ์ดี. (2525). *ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส*, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, ธันวาคม 2525, หน้า 30.

<sup>9</sup> เจตน์ สดวารศิริพร. (2553). *ข้อพิจารณาบางประการสำหรับการให้ลักษณะ “สัญญาทางปกครอง” แก่สัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*, [http://192.168.2.14/mm\\_data/article/bib22692.pdf](http://192.168.2.14/mm_data/article/bib22692.pdf), หน้า 11.

ผู้แทนจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายราชการ ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายลูกจ้าง โดยคณะกรรมการบริหารนี้จะต้องมีผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างเป็นจำนวนอย่างน้อยหนึ่งในสาม และการกำหนดค่าจ้างฝ่ายจัดการกับองค์การของลูกจ้างอาจทำข้อตกลงกันได้ แสดงให้เห็นว่าในมุมมองประเทศฝรั่งเศสพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามระบบของเอกชนนั่นเอง<sup>10</sup>

ในส่วนขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศสที่มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1946 ประกอบด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>11</sup> โดยทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับข้าราชการ รวมถึงเรื่องวินัย ตลอดจนมีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผ่านการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการผสมทางบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันหรือสูงกว่า โดยการสอบสวนอาศัยสิทธิการป้องกันตนในการสอบสวน ผู้กล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อยากรู้ก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของประเทศฝรั่งเศส เพราะนอกจากที่จะไม่ทำให้การดำเนินสอบสวนตามขั้นตอนของกระบวนการทางวินัยแล้ว ยังเป็นการป้องกันการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือการเกษียณอายุในระหว่างการสอบสวนอีกด้วย

### 3.3 สหรัฐอเมริกา

รัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในลักษณะของบรรษัทรัฐบาลกลางเข้าซื้อกิจการซึ่งเดิมมีการจดทะเบียนและก่อตั้งโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาลชั่วคราวเป็นผลมาจากการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ให้กับรัฐบาล เช่น ผู้เสียหายที่กระทำผิด โดยบรรษัทเหล่านี้จะอยู่ในช่วงรอการชำระบัญชีในการประมูล อยากรู้ก็ตาม ยังมีบริษัทที่รัฐบาลกลางกำหนดให้เป็นที่เป็นการบริการสาธารณะที่จำเป็นยังคงดำเนินต่อไป

<sup>10</sup> สิริเพ็ญ จันทวิเศษ.(2535).*สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ*.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 50 – 52.

<sup>11</sup> จันทร์เพ็ญ ตรีคุณพิว.(2550).*ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน*.การศึกษาอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.หน้า 53.

ข้าราชการของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้ คือ ข้าราชการของรัฐบาลกลาง (Federal civil service) คือ ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ<sup>12</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 หน่วยงานราชการ หรือสาขานั้นๆ หรือลูกขุน โดย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพยาน (witness)<sup>13</sup>”

สำหรับนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (United States Code) มีการบัญญัติเอาไว้อย่างกว้าง ซึ่งหมายความรวมถึง สมาชิกสภาองเกรส ผู้แทนมลรัฐ หรือกรรมการประจำ โดยในตำแหน่งดังกล่าวให้รวมถึงก่อนเข้ารับตำแหน่งด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำ ซึ่งหากบุคคลใดกระทำการในนามรัฐบาล หรือ หน่วยงานราชการ ย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องครัวรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกาก็ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่รัฐ” เนื่องจากการกระทำการ ภายใต้อำนาจของรัฐ

ในส่วนระบบวินัยของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978<sup>14</sup> สหรัฐอเมริกามีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองเนื่องจากระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบ “มลรัฐ” (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบของมลรัฐ สหรัฐอเมริกาจึงต้องมีองค์กรกลางเพื่อบริหารงานบุคคลด้านวินัยเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างแท้จริง และไม่เอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเกิดคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

<sup>12</sup> DPADM, DESA, United Nations. UNITED STATES OF AMERICA Public Administration Country Profile. (April 2006). Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023326.pdf>

<sup>13</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ.(2558). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายภาค ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานและการค้ามนุษย์*, หน้า 133-134.

<sup>14</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 95,หน้า 66.

ของสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยคณะกรรมการฯ มาจากการแต่งตั้งที่เป็นอำนาจร่วมระหว่าง ประธานาธิบดีและจากวุฒิสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) อันเป็นอิสระจากรัฐบาล ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ระบบ คุณธรรม ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามหลักการของระบบคุณธรรม โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ทำหน้าที่ ผู้จัดการฝ่ายบุคคลกลางของประธานาธิบดีสหรัฐฯ และมีสหภาพข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้แทน เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

### 3.4 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรไม่ได้มีการนิยามความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากสหราชอาณาจักรมิได้มีการแบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกัน ลักษณะของรัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรจึงอยู่ในลักษณะขององค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้น ในรูปแบบของบริษัท (Public Corporation) การจัดตั้งบริษัทเกิดขึ้นตามความจำเป็น ในดำเนินการและรัฐจะเข้าควบคุมการดำเนินการโดยอ้อม<sup>15</sup> รัฐวิสาหกิจในสหราชอาณาจักรที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติมีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะอย่างภายใต้ขอบเขตเฉพาะ และอยู่ในรูปแบบของบริษัทที่ที่มีการผสมผสานระหว่างความเป็นเอกชนในรูปแบบบริษัทหรืออาจเรียกว่า องค์การของรัฐในรูปแบบบริษัท ในประเทศอังกฤษไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้มีการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ทั้งในลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (แนวคำพิพากษา) และที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ดังนั้น ในการจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่นั้นศาลจะเป็นผู้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

สำหรับสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษนั้น พบว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษได้มีการแบ่งลักษณะการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมออกไป ตามรูปแบบของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการดำเนินการเป็นบริษัทมหาชน การดำเนินงานจะเป็นเหมือนองค์การธุรกิจภาคเอกชน สิทธิต่างๆของสหภาพแรงงานและลูกจ้างกับ ฝ่ายจัดการจะได้รับความคุ้มครองของรัฐ (Nationalization Act) การเจรจาต่อรองเรื่องค่าใช้จ่าย ค่าจ้างจะเป็นการประชุมระดับชาติ นอกจากนั้นแล้วประเทศอังกฤษยังให้สิทธิกับการนัดหยุดงาน ด้วย ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในลักษณะของลูกจ้างเช่นเดียวกับ ประเทศฝรั่งเศส<sup>16</sup>

<sup>15</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2547).*การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ*. รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอ ต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย,สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,หน้า 165.

<sup>16</sup> สิริเพ็ญ จันทวิเศษ,อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 115, หน้า 53.



ระบบวินัยของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1996 โดยมีกำหนดกรอบการทำงานและค่านิยมต่างๆ ที่ข้าราชการประเทศอังกฤษควรถือปฏิบัติ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในหมวด The Civil Service Code<sup>17</sup> ซึ่งในระบบข้าราชการของประเทศอังกฤษนั้น จะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างท้องถิ่น (local government) และของรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)<sup>18</sup> สำหรับองค์กรกลางที่มีหน้าที่บริหารบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners

### 3.5 ประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นจากพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกานั้น ถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ บางรัฐวิสาหกิจมีการใช้งบประมาณจากรัฐมาจากดำเนินกิจการ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทถูกจัดตั้งขึ้นโดยข้อบังคับซึ่งต้องอาศัยความคล่องตัวในการแข่งขันทางธุรกิจ ดังนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงอาจจะถูกตีความว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากภารกิจขององค์กรที่ได้รับได้เช่นกัน

การดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยจะอยู่ในลักษณะของการดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่พนักงานสังกัดอยู่และองค์กรตรวจสอบการกระทำ ความผิดในหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะองค์กรตรวจสอบการกระทำ ความผิดในหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 3) มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการตามมาตรา 100 เพื่อเพิ่มมาตรการกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการโดยกำหนดเฉพาะเงื่อนไขสิ้นสุดของการดำเนินการทางวินัยในการสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นออกจากราชการ โดยหากพ้นระยะเวลา 3 ปีดังกล่าวแล้ว จะดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นต่อไปอีกไม่ได้ ส่วนกรณีที่มีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาภายหลังที่ออกจากราชการแล้วสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการแต่ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

<sup>17</sup> Pilkington, Colin. The Civil Service in Britain Today (Manchester University : Press: Manchester, 1999), หน้า 106-107.

<sup>18</sup> ม.ร.ว. พุทธิสาร ชุมพล.(2544). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 116.

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจและแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1 วิเคราะห์ศึกษาปัญหาและความเหมาะสมของการมีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการวินัยกับพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กรลำดับรองที่รัฐเป็นเจ้าของ มุ่งเน้นการทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนตลอดจนรัฐวิสาหกิจก็สามารถแบ่งรูปแบบได้ในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการแบ่งตามที่มาของกฎหมาย หน่วยงานที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ หรือการแบ่งกลุ่มตามสาขา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรของตนเองผ่านคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ผ่านการใช้อำนาจของผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจไปยังพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกระดับ

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง แต่ละแห่งจะมีการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งเฉพาะราย โดยส่วนใหญ่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจมีอำนาจลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดโดยรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานและบางแห่งกำหนดเป็นข้อบังคับว่าด้วยวินัยพนักงานแยกต่างหากจากข้อบังคับว่าด้วยพนักงาน การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้วแก่รัฐวิสาหกิจจากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่ารัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังไม่มีมาตรการการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งยังขาดเอกภาพและมาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่สอดคล้องและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐวิสาหกิจควรมีองค์กรกลางในการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนหรืออีกทางเลือกหนึ่ง คือ การที่รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจควรจะมีมาตรการเพื่อสามารถบังคับกับรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4.2 ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยและกรณีข้อบังคับ/ระเบียบภายในไม่มีผลลงโทษต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานไปแล้ว

จากการวิเคราะห์เห็นว่า ภาครัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนำมาตรการและแนวทางดังกล่าวไปปรับไปใช้และทำการแก้ไขระเบียบและข้อบังคับของตนเองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกองค์กร เพื่อป้องกันการลักลั่นระหว่างกันและเพื่อป้องกันมิให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์จากการที่ผู้กระทำ

ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอาศัยช่องว่างของข้อบังคับหรือระเบียบไม่ว่าจะเป็นการลาออกก่อน  
ดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จ หรือการเกษียณในระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัยก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจ  
เชิงภารกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการภายใต้  
หลักการกระจายอำนาจ รัฐวิสาหกิจจึงมีระเบียบบริหารงานบุคคลเฉพาะหน่วยงาน โดยกำหนดไว้  
ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ประกอบกับระเบียบภายใน  
ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดลักษณะความผิดทางวินัยแตกต่างกัน นอกจากนี้  
การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจยังมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง  
ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนั้น จึงเห็นว่า ในการกำหนด  
มาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว  
อาจกำหนดให้นำเอาหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนหรืออาจกำหนดให้แตกต่างกันไปในแต่ละ  
รัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงความแตกต่างในเชิงภารกิจ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รูปแบบองค์กร  
กฎหมายที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งต้องปฏิบัติตาม รวมถึงพิจารณาความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์  
สาธารณะที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะถูกกระทบจากการดำเนิน  
มาตรการดังกล่าวด้วย ประกอบกับในปัจจุบันพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหาร  
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (2) และ (11)<sup>19</sup> คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) อาจ  
เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและ  
บริหารรัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ รวมถึง  
เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562, มาตรา 10 ให้ คนร. มีหน้าที่  
และอำนาจ ดังต่อไปนี้

...

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลและบริหาร  
รัฐวิสาหกิจ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ

...

(11) เสนอแนะให้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ  
ต่อคณะรัฐมนตรี

...”

กับรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี โดย สคร. มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 18 (8)<sup>20</sup> แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ในการเสนอแนะต่อ คนร. ให้มีการตรา แก้ไข เพิ่มเติม ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่าเมื่อปรากฏว่าในปัจจุบัน สคร. ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมด มีกลไกที่เป็นเครื่องมือในการเสนอแนะให้รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจโดยผ่านการใช้อำนาจของ คนร. ได้

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจเชิงภารกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน การดำเนินการจึงอยู่ภายใต้ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐวิสาหกิจจึงมีระเบียบบริหารงานบุคคลเฉพาะหน่วยงาน ดังนั้น ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกฎจึงต้องมีการกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะภารกิจหน้าที่ขององค์กร โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ควรพิจารณาเสนอแนะนโยบาย มาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผ่านคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ตามที่พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 ให้อำนาจไว้แล้วจึงแจ้งมาตรการดังกล่าวต่อรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรตระหนักและนำเอามาตรการดังกล่าวมาพิจารณา ปรับปรุงแก้ไขระเบียบและข้อบังคับของที่ตนเองมีให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น หลักความคุ้มค่า ตลอดจนคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของพนักงานในองค์กรเป็นสำคัญ

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562, มาตรา 18 ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ คนร. และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

...

(8) เสนอแนะต่อ คนร. ให้มีการตรา แก้ไข เพิ่มเติม ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศ

...”

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เห็นควรเสนอให้รัฐวิสาหกิจควรเพิ่มเติมข้อความในข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยวินัยฯ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประการแรก คือ เรื่อง การพักงาน ควรเพิ่มข้อความ “กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดทางวินัยที่มีบทลงโทษถึงขั้นปลดออก ไล่ออก หรือให้ออกจากงาน จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือต้องการว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งพักงานหรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อนกับพนักงานผู้นั้นได้” ทั้งนี้ ควรกำหนดเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพักงาน การจ่ายค่าจ้างในระหว่างการพักงาน รวมทั้งภายหลังจากการพักงานไว้ให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สอง คือ เรื่อง การยับยั้งการลาออก ควรเพิ่มข้อความ “การยับยั้งการลาออกให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยับยั้งการลาออกจนกว่าการดำเนินการทางวินัยจะแล้วเสร็จ” โดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอำนาจตามข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการยับยั้งการลาออกหรือไม่อนุมัติการลาออกจนกว่าจะได้ดำเนินการทางวินัยแล้วเสร็จเว้นแต่รัฐวิสาหกิจมีระเบียบหรือข้อบังคับที่ทำให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานได้

ประการสุดท้าย คือ เรื่องการดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่พ้นจากสถานะพนักงานไปแล้ว ควรเพิ่มข้อความ “การดำเนินการทางวินัยหลังจากพ้นจากสถานะพนักงานไปแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสถานะพนักงานไปแล้ว โดยมีใช้เพราะเหตุตายเสมือนว่าผู้นั้นยังไม่พ้นสถานะพนักงาน” โดยควรเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

เงื่อนไขแรก ต้องเป็นกรณีที่ในระหว่างพนักงานผู้นั้นยังมีสถานะเป็นพนักงาน ได้กระทำการหรือคว้นกระทำการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือความผิดทางวินัยที่มีโทษปลดออก ไล่ออก หรือให้ออก หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องการว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

เงื่อนไขที่สอง ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากสถานะพนักงาน (อาจกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการสอบสวนให้ชัดเจนด้วย เช่น ไม่เกิน 180 วัน นับแต่เริ่มดำเนินการสอบสวน) และต้องสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 3 ปี กรณีความผิดที่ตามข้อบังคับและระเบียบไม่ต้องดำเนินการสอบสวนต้องสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 3 ปี เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย หรือกระทำความผิดทางวินัยแต่ไม่ถึงขนาดต้องลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้คงโทษไว้

เงื่อนไขสุดท้าย เป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะเหตุกระบวนการพิจารณาทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายควรระบุให้ชัดเจนว่าจะต้อง

ดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในกี่ปีนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด โดยอาจนำหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 วรรคสาม มาเป็นแนวทางได้

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะส่งผลให้ระเบียบ ข้อบังคับ พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีความสอดคล้องเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และมีความรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Legal State) ที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการปกครองซึ่งมีระบบกฎหมายเป็นใหญ่ กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดโทษในระเบียบหรือข้อบังคับแล้วก็ย่อมที่จะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงสอดคล้องกับหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) เนื่องจากเมื่อมีความผิดแต่ไม่มีการบัญญัติถึงโทษไว้ ย่อมไม่สามารถลงโทษได้ และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับแล้วย่อมส่งผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งส่งผลเสียหายแก่องค์กรและแก่รัฐได้เป็นอย่างมาก ภัยร้ายแรง สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่า หากรัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีการปรับปรุงระเบียบและข้อบังคับให้มีมาตรการที่ชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วยความรอบคอบตลอดจนคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนแล้วย่อมส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดชะงักลงจากการกระทำ ความผิดทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากสถานะพนักงานรัฐวิสาหกิจไปแล้วก็จะลดลงอย่างเห็นได้ชัด