

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย พนักงานรัฐวิสาหกิจ

วิชาภรณ์ ชูรัตน์^{1*}

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี **

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ประสบปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้หรือให้อำนาจหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำความผิดวินัยขณะที่มีฐานะพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่พ้นสภาพพนักงานก่อนมีการดำเนินการทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำ รวมถึงสภาพบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจตราขึ้นใช้บังคับกับพนักงานในสังกัดโดยขัดต่อหลักการตรากฎ และการไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำผิดขณะได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น

ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นปัญหาของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนสภาพบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่ตราขึ้นโดยขัดต่อหลักการตรากฎอาจกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนภายหลัง ซึ่งปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจรวมถึงการไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางวินัย ในกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำความผิดทางวินัยขณะได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น ในการให้อำนาจหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดมีอำนาจดำเนินการทางวินัยสำหรับการกระทำดังกล่าวได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอาศัยช่องว่างของการไม่มีบทบัญญัติและบทลงโทษความผิดกรณีดังกล่าว ในการกระทำความผิดทางวินัยหรือแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบ

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางในการดำเนินการให้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจชอบด้วยหลักการตรากฎ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานภายนอกมีอำนาจในการพิจารณาทางโทษทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำความผิดขณะ มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ได้พ้นสภาพพนักงานไปแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏใน มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษากฎหมายนิติศาสตร์

ตลอดจนการกำหนดให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นขณะได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีผลเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการกระทำที่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่ง

1. บทนำ

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นหน่วยงานที่แยกต่างหากจากส่วนราชการเพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัวมากขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และบุคลากร ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติตนตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงาน หากพนักงานรัฐวิสาหกิจคนใดฝ่าฝืนยอมถือว่าเป็นความผิดทางวินัยผู้บังคับบัญชา หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด หรือหน่วยงานภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวน สืบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดต่อพนักงาน ที่กระทำความผิดทางวินัยเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และประกาศให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับทราบแล้ว ว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางวินัย รวมถึงโทษทางวินัยที่จะได้รับหากฝ่าฝืน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดอย่างเท่าเทียมกัน การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยได้ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ต้นสังกัด หรือโดยองค์กรภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินได้ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ เป็นต้น ในกรณีเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นการพิจารณากระทำผิดวินัยประกอบกับระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยของหน่วยงานที่พนักงานรัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด และหน่วยงานภายนอก ประสบปัญหาการไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ กล่าวคือ ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำกัดอำนาจการพิจารณาโทษทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ว่าหมายถึง พนักงานที่ทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นและยังคงมีสถานะเป็นพนักงานในวันที่มีการกล่าวหาหรือสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย แต่บางกรณีปรากฏว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำผิดวินัย ได้พ้นสภาพพนักงานไปแล้ว หน่วยงานจึงไม่มีอำนาจในการ

ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยได้ การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าว ย่อมส่งผลต่ออำนาจพิจารณาของหน่วยงานภายนอกด้วย

เมื่อพิจารณาปัญหาทางกฎหมายเปรียบเทียบกับกรดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย สถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และทฤษฎีการตรากฎแล้ว พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายมาบังคับใช้ และการบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบ ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดหรือหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย ในกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นสภาพการเป็นพนักงานจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด ก่อนมีการกล่าวหาหรือมีการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ในความผิดที่ได้กระทำขึ้นขณะยังมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจ วิธีการหรือหลักเกณฑ์ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยไว้ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด และหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนสืบสวนตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยได้ แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายภายในกำหนดขาดอายุความ แต่ในเมื่อยังไม่มีการระเบียบหรือข้อบังคับภายในของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สามารถพิจารณาโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดได้ การดำเนินการได้ส่วนความผิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีดังกล่าวย่อมไร้ผล ไม่สามารถบังคับได้ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำความผิดจึงไม่ได้รับการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่กระทำไว้ เพราะเหตุการพ้นสภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎที่ตราขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ในส่วนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่กฎหมายแม่บทดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารอย่างชัดเจนในการตรากฎที่มีลักษณะเป็นการกำหนดโทษบุคคล เพื่อบังคับกับพนักงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กฎดังกล่าวจึงมีเนื้อหาเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เป็นตรากฎที่ขัดต่อทฤษฎีการตรา ส่งผลให้กฎดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย ให้อำนาจหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ในกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานรัฐวิสาหกิจ หากกระทำความผิดทางวินัยในขณะที่ได้กับการแต่งตั้งหรือมอบหมายก็ให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดหรือหน่วยงานภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยในกรณีดังกล่าวได้ โดยกำหนดบทบัญญัติ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่กระทำความผิดได้รับการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่กระทำไว้

ผู้เขียนมีความสนใจศึกษาเรื่องกระบวนการพิจารณาทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและของต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยใน

ฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เป็นการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ วิธีการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมต่อไป

2. แนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการดำเนินการทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การปกครองในระบบนิติรัฐหรือการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นสำคัญ รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติกฎหมายและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมือง ระเบียบสูงสุดของรัฐหรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญต้องมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจากกัน อำนาจนิติบัญญัติเป็นเจตจำนงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารและตุลาการเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติออกมา การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีขอบเขต ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการนำไปใช้

ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีการนำระบบรัฐวิสาหกิจมาใช้เพื่อดำเนินการจัดทำ “บริการสาธารณะ” ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เป็นภารกิจสำคัญลำดับรองของรัฐ ที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ ที่ระบบราชการไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะยุคขั้นพื้นฐานสนองความต้องการของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งต้องต้องมี “วินัย” ซึ่งเป็นระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด ผู้ใดฝ่าฝืนวินัยจะถูกลงโทษ การรักษาวินัย หมายถึงรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ทุจริตคอร์ปชั่นด้วย ซึ่งการทุจริตต่อหน้าที่และความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดวินัยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าว ถ้าฟังได้ว่าได้กระทำความผิดวินัยก็ให้สั่งลงโทษทางวินัย หากยังฟังไม่ได้ว่ากระทำความผิดทางวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย และเป็นการป้องปรามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นกระทำความผิดวินัยเพราะเกรงกลัวว่าจะถูกลงโทษ

การออกกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน แต่กฎหมายลำดับรอง เป็นการตราโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครอง โดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติ

บัญญัติ ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้ฝ่ายบริหารรามานำบังคับใช้ใน รายละเอียดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจะมีเนื้อหาสาระขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท ไม่ได้ กฎหมายลำดับรองรองจึงมีสถานะทางกฎหมายที่ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท ได้แก่ กฎกระทรวง กฎ ทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ พระ ราชกฤษฎีกา บทบัญญัติเหล่านี้ย่อมมีสถานะเป็นกฎ ตามกฎหมายและสามารถใช้บังคับกับบุคคลผู้อยู่ ภายใต้อำนาจของหน่วยงานดังกล่าวได้

3. การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจของต่างประเทศและของ ประเทศไทย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ได้แก่ องค์การ ของรัฐบาลหรือองค์การมหาชน ห้างหุ้นส่วนบริษัทตามกฎหมายพาณิชย์ โดยมีกฎระเบียบสำหรับพนักงาน ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการร่วมขององค์การฝ่ายลูกจ้างทั้งหลาย ส่วนในการบริหารของรัฐวิสาหกิจจะมี กรรมการประกอบด้วย ผู้แทน จาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายราชการ ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายลูกจ้าง และ การกำหนดค่าจ้างฝ่ายจัดการกับองค์การของลูกจ้างอาจทำข้อตกลงกันได้ แต่มิได้เป็นการจำกัดบทบาทของ รัฐมนตรีที่มีอำนาจควบคุมบุคคลากรของรัฐ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ประเทศอังกฤษ รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ได้แก่ องค์การของรัฐบาล จัดตั้งโดย กฎหมายของรัฐสภามีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะอย่างภายใต้ขอบเขตเฉพาะ กล่าวคือ ปฏิบัติ ภาระหน้าที่เฉพาะภายใต้อาณาเขตท้องถิ่นที่รับผิดชอบเท่านั้น เป็นองค์กรอิสระไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ต่อรัฐสภา แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง องค์การของรัฐบาลมีความสำคัญเนื่องจากมี คุณลักษณะในทางผสมผสานกันระหว่างความมีอิสระกับการถูกควบคุมกำกับโดยรัฐ จึงเป็นองค์กรที่มี สภาพเหมือนบริษัทเอกชนในแง่ของการดำเนินธุรกิจหรือประกอบการค้าและบริหารงาน แต่ขณะเดียวกัน ก็เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินกิจการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะใน นามของรัฐบาลและรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐตามกฎหมายกำหนด โดยให้ ความสำคัญกับการประกันสิทธิ ในชั้นวิธีพิจารณาออกคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เพื่อให้ คำวินิจฉัยมีความถูกต้องไม่ต้องแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หลักการประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกิดจากคำพิพากษาของศาล ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาทำนองการ พิจารณาในชั้นศาลก่อนที่จะออกคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และบังคับใช้หลักความ ยุติธรรมตามธรรมชาติกับวิธีพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ประเทศไทย รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือตามมติคณะรัฐมนตรี บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่รัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยของพนักงาน รัฐวิสาหกิจ มีทั้งการดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั่นเอง และโดย หน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามพระราชบัญญัติมาตรการภายในของฝ่าย

บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจถูกลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นผลมาจากการดำเนินของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด หรือหน่วยงานภายนอกที่ใช้อำนาจ ดำเนินการตามกฎหมาย พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นสามารถใช้สิทธิการอุทธรณ์ต่อไปได้

หลักการเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 กำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการได้เสมือนว่ายังเป็นข้าราชการ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมาย และหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด ทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 ในกรณีได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ให้ถือว่ากรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นการปฏิบัติ หน้าที่ราชการ ถ้ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัย ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยสามารถ ถูกพิจารณากลงโทษทางวินัยได้

4. บทวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยและการลงโทษทาง วินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

กฎ ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องกำหนดให้เหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการ จากการศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณาทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา และปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

(1) กรณีไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด หรือหน่วยงาน ภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายเกี่ยวกับ ความผิดทางวินัยเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ในกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นสภาพพนักงานก่อนมีการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยในความผิดทางวินัยที่ได้กระทำขึ้นขณะยังมีสถานะเป็นพนักงานของ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดทางวินัยดังกล่าว ไม่ได้รับการลงโทษตามฐานความผิดที่ ได้กระทำไว้ และยังได้รับสิทธิต่าง ๆ ไปจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเนื่องจากการพ้นสภาพพนักงานไปเพราะ เหตุที่ไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ต่อหน่วยงาน เช่น เงินบำเหน็จ ค่าตอบแทนการทำงาน สิทธิชอกลับเข้ามา ทำงานอีก รวมถึงคุณสมบัติที่ไม่ได้เป็นผู้ถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออกจากหน่วยงานเดิมที่ผู้นั้นอาจใช้ในการ สมัครเข้าทำหน้าที่อื่น ๆ ในภายหลังจากที่พ้นสภาพพนักงานรัฐวิสาหกิจไปแล้ว

(2) ปัญหาสภาพบังคับของระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่ง ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ มีสถานะเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเพราะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและลงโทษทางวินัยกับ พนักงานที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎดังกล่าว การพิจารณาสอบสวนความผิดทางวินัยของหน่วยงานมี ลักษณะเป็นการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพฤติการณ์หรือตาม ฐานความผิดที่พนักงานได้กระทำขึ้น ซึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของพนักงาน

รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำขึ้นโดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจโดยชอบ กฎที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยหลักการตรากฎย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้โดยชอบ

(3) ปัญหาการไม่มีระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อกำหนดครอบคลุมถึงการกระทำความผิดทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่ได้กระทำความผิดทางวินัยขึ้นขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา หน่วยงานหรือโดยรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น ซึ่งการกระทำความผิดหรือความเสียหายนั้นอาจไม่ได้ปรากฏหรือเกิดขึ้นกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่พนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่ ซึ่งเป็นช่องว่างของข้อกำหนดที่จะใช้เป็นฐานในการพิจารณาโทษทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่กระทำความผิดดังกล่าว เนื่องจากการพิจารณาโทษทางวินัยได้นั้นจะต้องอาศัยบทบัญญัติที่ได้กำหนดขึ้นอย่างชัดเจน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด หรือหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะกล่าวอ้างการตีความ เทียบเคียงบทบัญญัติใด ๆ ในการพิจารณาเพื่อลงโทษบุคคลไม่ได้ ซึ่งความผิดทางวินัยบางฐานความผิดยังเป็นการกระทำ ที่มีมูลเป็นความผิดทางอาญาก็เป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจผู้ได้รับความเสียหายในฐานะผู้เสียหาย หรือหน่วยงานภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนจะพิจารณาดำเนินตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลไกที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น กฎระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละหน่วยงานจึงต้องกำหนดให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการ โดยมีปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา และปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในประการดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหากระบวนการพิจารณาทางวินัย กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นสภาพพนักงานก่อนมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัย และกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น และกระทำความผิดทางวินัยขณะที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 19 (11) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังรัฐสภา โดยปรากฏหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่กระทำความผิดขณะมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ได้พ้นสภาพพนักงานไปแล้วก่อนมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดหรือจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนสืบสวนในกรณีดังกล่าว เช่นเดียวกับ

มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่น เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 เพื่อให้อำนาจหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดและหน่วยงานภายนอกที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจมีอำนาจ โดยชอบตามกฎหมายในการดำเนินการกับพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งจะเป็นผลดีทั้งในด้านการการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางวินัยได้อีกช่องทางหนึ่ง

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาสภาพบังคับของกฎที่มีผลต่อคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยที่อาศัยระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยวินัยที่กำหนดขึ้นโดยขัดต่อหลักการตรากฎ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอย่างชัดเจน ให้มีอำนาจในการตรากฎเพื่อ ใช้บังคับกับบุคคลใด ๆ โดยมีผลเป็นการลงโทษบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎดังกล่าว ผู้เขียน มีความเห็นว่า ควรให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด และยกเลิกกฎที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบดังกล่าว เพื่อดำเนินการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามหลักกฎหมายต่อไป

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ . (2540). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน
ชาญชัย แสงศักดิ์.(2545). *กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้*. กรุงเทพมหานคร
: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____ . (2549). *หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วย
บริการรูปพิเศษ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร :
วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2550). *การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
_____ . (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
_____ . (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร :
วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2551). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร
: วิทยุชน.
- วิชฌุ วรรณัญ, ปิยศาสตร์ ไชว์พันธุ์, เจตน์ สถาวรสีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมาย
ปกครองทั่วไป*. ตำราตามโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน : สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วิชฌุ เครื่องงาม. (2523). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2542, มิถุนายน). “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย” . วารสาร
นิติศาสตร์.