

(สำเนา)

ที่ นร ๐๕๐๑/๒๑๒๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำช่างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๗

เรื่อง ขอรื้อข้อกฎหมาย

เรียน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

อ้างถึง หนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ลับมาก ตัวนมาก ที่ อก ๐๒๐๑/๗๑๑๓
ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและสั่งพักงาน ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอเรียนเพื่อทราบฯ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอปัญหาดังกล่าวเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา แต่ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (นายปรีชา เพชรใส ตำแหน่งนิติกร ๗) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมประสงค์จะขอทราบความเห็นเรื่องนี้จากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง ดังนั้น กรรมการร่างกฎหมายจึงมิได้ให้ความเห็นเพื่อตอบกระทรวงอุตสาหกรรม และต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ก.นอ. เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๗ ตามการร้องขอของกระทรวงอุตสาหกรรมที่ปรากฏในหนังสือที่อ้าง และเลขาธิการ ฯ ได้ชี้แจงและให้ความเห็นในปัญหากฎหมายต่าง ๆ ฉะนั้น เพื่อเป็นการยืนยันความเห็นที่ได้ชี้แจงในที่ประชุมของคณะกรรมการ ก.นอ.ดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอให้ความเห็นไว้อีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

(๑) ในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการ ก.นอ.จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนการดำเนินการของผู้ว่าการ ก.นอ.ได้หรือไม่

เลขาธิการ ฯ เห็นว่า คณะกรรมการ ก.นอ.มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนการดำเนินการของผู้ว่าการ ฯ ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ เพราะมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการ “ควบคุมดูแลโดยทั่วไป” ซึ่งกิจการของ ก.นอ. และนอกจากนั้น ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติไว้อีกว่า “ในการบริหารกิจการผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ”

อนึ่ง แม้ว่าข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยพนักงานพ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๓ อาจจะมีข้อความที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับพนักงานในระดับผู้ว่าการก็ตาม แต่ขอให้พึงระลึกว่า ข้อบังคับดังกล่าวเป็นข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นโดยอำนาจของคณะกรรมการ กนอ.เอง ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ กนอ.ในการที่จะมี “มติ” เพิ่มเติมหรือกำหนดข้อยกเว้นจากข้อบังคับที่คณะกรรมการ กนอ.ได้กำหนดขึ้นไว้แล้วนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ “มติ” ดังกล่าว เป็นมติที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ เป็นไปโดยรอบคอบและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้มาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ ก่อนที่คณะกรรมการฯ จะได้วินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ เพราะมติในลักษณะนี้ จะไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของพนักงานหรือของผู้ว่าการแต่อย่างใด

นอกเหนือจากการลงมติให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับความผิดทางวินัยแล้ว เลขาธิการ ฯ เห็นว่า ถ้าคณะกรรมการ กนอ.เห็นสมควร คณะกรรมการ กนอ.ก็อาจกำหนดขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนให้ครอบคลุมไปถึงการสอบสวนเรื่อง “ความสามารถในการบริหาร” ของผู้ว่าการได้ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าการซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของ กนอ. นอกจากจะต้องผูกพันปฏิบัติตามวินัยของพนักงานทั่ว ๆ ไปของ กนอ.ตามข้อบังคับแล้ว ผู้ว่าการยังต้องผูกพันรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ กนอ.ในการ “บริหารงาน” เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กนอ.และเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการ กนอ.กำหนดไว้อีกด้วย และดังนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ว่าการทำผิดวินัยก็ดีหรือบริหารงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายก็ดี คณะกรรมการ กนอ.ก็อาจมีมติให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗ (๕) ได้

ในปัญหาที่ว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ (ในระดับกระทรวง) เพื่อสอบข้อเท็จจริงมาแล้ว คณะกรรมการ กนอ.จะมีมติตามมาตรา ๒๗ (๕) ให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งโดยคณะกรรมการ กนอ.เองไม่ต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนอีก จะได้หรือไม่ เลขาธิการ ฯ เห็นว่า คณะกรรมการ กนอ. อาจมีมติเช่นนั้นโดยตรงได้ เพราะคณะกรรมการ กนอ.อาจมีมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนที่รัฐมนตรี ฯ แต่งตั้งได้รวบรวมไว้มาเป็นข้อพิจารณาของคณะกรรมการและเป็นเหตุผลเพื่อลงมติให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งได้ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่การมีมติในเรื่องนี้อาจมีผลให้มีคดีไปยังศาลแรงงานได้ และเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนของคำพิพากษาของศาลแรงงาน (ดังเช่นในคดีของผู้บัญชาการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) คณะกรรมการ กนอ.จึงอาจสมควรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและให้โอกาสแก่ผู้ว่าการในการชี้แจงเพื่อทบทวนข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่งในระดับคณะกรรมการ กนอ.ได้

(๒) ในประเด็นที่ว่า ในระหว่างที่มีการสอบสวน คณะกรรมการ กนอ.จะมีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการหรือไม่

เลขาธิการ ฯ เห็นว่า ปัญหาว่าคณะกรรมการ กนอ.จะมีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการหรือไม่ นี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความหมายของคำว่า “พักงาน” ที่ กนอ.ใช้อยู่ในระเบียบหรือข้อบังคับของ กนอ.ว่าการถูกสั่ง “พักงาน” นี้จะมีผลให้มีการงดจ่ายเงินเดือนทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้ว่า

การด้วยหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่มีการสั่งพักงานนั้นจะมีผลให้มีการงดจ่ายเงินเดือนของผู้ว่า การด้วย โดยข้อบังคับ ก.นอ.มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการ ก.นอ.มีอำนาจสั่งพักงาน ผู้ว่าการได้ กรณีเช่นนี้ การที่จะตีความในทางที่ให้คณะกรรมการ ก.นอ.มีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการ ได้ การตีความเช่นนี้ย่อมมีข้อโต้แย้งได้มาก ทั้งนี้ เพราะ “มติ”ของคณะกรรมการ ก.นอ.ที่สั่งพัก งานผู้ว่าการ จะมีผลกระทบต่อสิทธิการรับเงินเดือนของผู้ว่าการโดยผู้ว่าการมิได้มีโอกาสได้ทราบ ล่วงหน้ามาก่อนว่า ตามข้อบังคับของ ก.นอ.ตนอาจจะถูกสั่งพักงานและถูกงดการจ่ายเงินเดือน ทั้งหมดหรือบางส่วนได้

อย่างไรก็ตาม เลขาธิการฯเห็นว่า คณะกรรมการ ก.นอ.ย่อมมีมติให้ผู้ว่าการงด เว้น (หรือเปลี่ยนแปลง) การปฏิบัติ “หน้าที่” (ในฐานะผู้ว่าการ)เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มี การสอบสวนเกี่ยวกับการทำงานของผู้ว่าการได้ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการ ก.นอ.ย่อมมีอำนาจ ควบคุมดูแลโดยทั่วไปและสามารถมีมติที่เกี่ยวกับการบริหารได้ตามที่เห็นสมควร (โดยมีเหตุผล) ทั้งนี้ โดยมีข้อจำกัดว่า “หน้าที่ของผู้ว่าการ” ที่คณะกรรมการ ก.นอ.จะมีมติให้งดเว้นฯได้นั้น จะต้องไม่เป็น “หน้าที่” ที่บ่งบอกรายของพระราชบัญญัติได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการโดย เฉพาะเจาะจง โดยมีให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ก.นอ. หน้าที่เช่นนี้ได้แก่ หน้าที่ของผู้ว่าการในการประชุมคณะกรรมการ ก.นอ.ในฐานะที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หน้าที่ ในลักษณะนี้ คณะกรรมการ ก.นอ.ย่อมไม่มีอำนาจที่จะมีมติเปลี่ยนแปลงให้ผิดไปจากบทบัญญัติ ของกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในการประชุมของคณะกรรมการ ก.นอ.ย่อมจะต้องเป็นไปตาม” ข้อบังคับว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการ” และผู้ว่าการหรือกรรมการอื่นย่อมไม่มีสิทธิร่วม พิจารณาและลงมติในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียได้(ถ้าข้อบังคับกำหนดไว้เช่นนั้น)

ในกรณีที่คณะกรรมการ ก.นอ.มีมติให้ผู้ว่าการงดเว้น (หรือเปลี่ยนแปลง)การ ปฏิบัติหน้าที่ (ในฐานะผู้ว่าการ) เป็นการชั่วคราวนี้ เลขาธิการฯเห็นว่า คณะกรรมการ ก.นอ. ย่อม มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ทำการแทนผู้ว่าการเป็นการชั่วคราว (โดย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ที่นำมาใช้โดยอนุโลม) ได้หรืออาจมีมติ มอบหมายกิจการบางอย่างให้อนุกรรมการที่คณะกรรมการ ก.นอ.แต่งตั้งตามมาตรา ๒๔ ดำเนินการได้

จึงขอเรียนยืนยันมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
แก่ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๑/๗๑๑๓ลง วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ระดับ ๑๐ ตำแหน่งผู้ว่าการ ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อไปในทางประพฤติมิชอบ เรื่องจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการ ฯ ได้สอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์มีมูลส่อไปในทางไม่ชอบจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าความเป็นจริงและราคาประเมินของทางราชการ จัดซื้อที่ดินทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นแหล่งขาดแคลนน้ำและอยู่ในแนวเขตการจะเวนคืนของกรมชลประทาน และจัดซื้อที่ดินโดยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีบัญชาให้คณะกรรมการ กนอ.ดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการ กนอ.ได้ประชุมครั้งแรกเห็นว่า พฤติการณ์มีมูลแต่ไม่มีหลักฐานจะดำเนินคดีอาญาได้ ควรให้ผู้ว่าการพิจารณาตนเองในเรื่องที่เกิดขึ้น แต่ผู้ว่าการไม่ประสงค์จะขอลาออกจากตำแหน่งด้วยความสมัครใจ คณะกรรมการ กนอ.ได้ประชุมในครั้งต่อมา เห็นว่า การบริหารงานของผู้ว่าการตลอดระยะเวลา ๔ ปีเศษไม่ทำให้ กนอ.มีประสิทธิภาพก้าวหน้าเท่าที่ควร โดยเฉพาะด้านบริหารงานและการเงินของ กนอ.เป็นที่น่าวิตกเป็นอย่างยิ่ง แต่ผลการสอบสวนหาข้อเท็จจริงมิได้มีหลักฐานยืนยันว่าได้กระทำทุจริตตามที่ถูกกล่าวหา ควรให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งแต่กรรมการบางท่านเห็นควรให้ตั้งคณะกรรมการ ฯ เพื่อสอบสวนทางวินัยก่อน แล้วดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง ตามนัยมาตรา ๒๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ต่อไป ส่วนความผิดทางอาญานั้นกรรมการส่วนมาก (ยกเว้นผู้แทนกระทรวงการคลัง) มีความเห็นว่าหลักฐานที่ปรากฏในชั้นสอบสวนหาข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนว่า ผู้ว่าการได้กระทำผิดจริง เห็นควรให้ระงับการดำเนินคดีอาญาไว้ก่อน

ด้วยข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ กนอ.ที่จะให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับผู้ว่าการ ตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป แต่ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับ ๑๔ ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ.๒๕๒๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ที่เกี่ยวกับวินัยและการสั่งให้พนักงาน มีสภาพไม่เปิดช่องหรือเหมาะแก่การใช้บังคับแก่ผู้ว่าการได้

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการใช้กฎหมายบังคับ และให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา จึงขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจะดำเนินการทางวินัย และสั่งให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งให้ถูกขั้นตอนต่อไป และเลขาธิการฯได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ

กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) แล้ว เห็นว่ากระทรวงอุตสาหกรรมประสงค์จะหาหรือว่าคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนผู้ว่าการได้หรือไม่และจะสั่งพักงานผู้ว่าการในระหว่างการสอบสวนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่าผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ กนอ. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และตามมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่าผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และในการบริหารกิจการผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตามมาตรา ๒๗ (๕)^๓ ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดโดยไม่นับรวมผู้ว่าการและโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ กนอ.มีอำนาจแต่งตั้งควบคุมการบริหาร และถอดถอนผู้ว่าการได้ตามมาตรา ๒๗ (๕) ในการใช้อำนาจตามมาตรานี้ คณะกรรมการจะตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก่อนหรือไม่ ก็ย่อมกระทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าสมควรดำเนินการสอบสวนผู้ว่าการในกรณีที่กระทรวงอุตสาหกรรมหรือมาก็ย่อมมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ว่าการได้

สำหรับข้อหาหรือที่ว่าคณะกรรมการ กนอ.จะสั่งพักงานผู้ว่าการในระหว่างการสอบสวนได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

^๑มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๒๘ ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการ กนอ.ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

ในการบริหารกิจการ ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

^๓มาตรา ๒๗ ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖

(๕) คณะกรรมการให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดโดยไม่นับรวมผู้ว่าการ และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย

กรรมการฝ่ายข้างมาก (๖ ท่าน) เห็นว่า แม้คณะกรรมการ กนอ.จะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ว่าการ แต่การสั่งให้ผู้ว่าการพักงานระหว่างสอบสวนนั้นจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดอำนาจไว้โดยเฉพาะ เพราะการสั่งพักงานมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ถูกสั่งพักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การสั่งให้ผู้ว่าการพักงานนั้นไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และจะนำข้อ ๖๔^๔ แห่งข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ.๒๕๒๕ มาใช้บังคับแก่ผู้ว่าการก็เห็นว่าไม่สามารถจะกระทำได้ เพราะเมื่อได้พิจารณาข้อบังคับฉบับนี้โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยตั้งแต่ข้อ ๕๖ ถึงข้อ ๗๐ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของพนักงานของ กนอ.ไม่รวมถึงผู้ว่าการด้วย โดยเฉพาะในข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ แห่งข้อบังคับนี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการที่จะมีคำสั่งพักงานพนักงานระดับรองลงไปถึงแม้จะมีบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ไว้ในมาตรา ๔ ว่า “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรวมทั้งผู้ว่าการด้วย แต่ข้อบังคับฉบับนี้ก็มิประสงค์ที่จะนำข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยมาใช้บังคับแก่ผู้ว่าการ จึงเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ว่าการนั้น ยังไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยนี้ออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด เพราะในบทนิยามข้อ ๕ ของข้อบังคับ ฉบับที่ ๑๔ นั้นเองได้กำหนดความหมายของคำว่า “พนักงาน” และ “ผู้ว่าการ” แยกจากกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับนี้ไม่ประสงค์จะใช้บังคับแก่ผู้ว่าการ เว้นแต่ในบางกรณีที่ประสงค์จะให้ข้อบังคับในเรื่องใดมีผลใช้บังคับแก่ผู้ว่าการด้วย ก็ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การลาป่วย ลากิจ และลาพักผ่อนของผู้ว่าการตามข้อ ๔๗ แห่งข้อบังคับนี้ให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งอนุญาตได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถจะนำข้อ ๖๔ แห่งข้อบังคับฉบับที่ ๑๔ มาอนุโลมใช้แก่กรณีของผู้ว่าการได้ จึงเห็นว่าคณะกรรมการ กนอ.ไม่มีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการระหว่างการดำเนินการสอบสวนได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อย (๑ ท่าน) เห็นว่า คณะกรรมการ กนอ.มีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ โดยมีเหตุผลว่ามาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดว่า ผู้ว่าการ กนอ.มีหน้าที่บริหารกิจการของ กนอ.ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด แสดงว่าการปฏิบัติงานของผู้ว่าการนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ กนอ.แม้ข้อบังคับ ฉบับที่ ๑๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของ

^๔ข้อ ๖ พนักงานผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน ถ้าการให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติงานต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ กนอ.จะสั่งให้พักงานก็ได้

เมื่อปรากฏว่าความผิดที่ถูกฟ้องหรือถูกกล่าวหาในคดีอาญาถึงที่สุดมีผลเป็นประการใดให้พิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี ถ้าปรากฏว่ามีได้กระทำความผิดและไม่มีมลทินมัวหมอง ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าทำงานตามเดิม การจ่ายเงินเดือนของพนักงานผู้ถูกสั่งพักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าการกำหนด แต่ถ้าปรากฏว่ามีมลทินหรือมัวหมองจะสั่งเลิกจ้างตามข้อ ๒๖ (๔) ก็ได้

พนักงานจะมีได้กำหนดกรณีของผู้ว่าการไว้โดยตรง แต่ผู้ว่าการก็เป็นพนักงานคนหนึ่งของ กนอ. ตามบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และในข้อ ๕ แห่งข้อบังคับฉบับนั้นเองได้ให้ความหมายของคำว่า “พนักงาน” ว่า หมายความว่า บุคคลที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจ้างไว้ปฏิบัติงานในลักษณะประจำและรับเงินเดือนตามตำแหน่งและขั้นที่บรรจุ ซึ่งเห็นได้ว่าความถึงผู้ว่าการด้วย และในข้อ ๔๗ เรื่องจึงยอมแสดงให้เห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาของผู้การนั้นมีอยู่ และน่าจะมิใช่เป็นเพียงผู้มีอำนาจให้ผู้ว่าการลางานได้เท่านั้น น่าจะรวมถึงว่าเป็นผู้มีอำนาจอื่นเพื่อให้การใช้ข้อบังคับ ฉบับที่ ๑๔ ดังกล่าวดำเนินไปและใช้ได้เรียบร้อย ไม่เป็นหมันด้วย ฉะนั้น ข้อบังคับ ฉบับที่ ๑๔ จึงน่าจะใช้บังคับกับกรณีของผู้การด้วย นอกจากนี้ไม่มีเหตุผลใดที่จะสนับสนุนความเห็นที่ว่าข้อกำหนดในข้อบังคับฉบับเดียวกันบางส่วนใช้บังคับกับผู้การได้ แต่บางส่วนใช้บังคับไม่ได้ ในเมื่อผู้การเป็นพนักงานคนหนึ่งของ กนอ. ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่พนักงานของกนอ.รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการพักงานในกรณีพนักงานถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนและการที่ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติงานต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ กนอ.ก็ย่อมนำมาใช้บังคับกับผู้การได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ กนอ.เห็นว่าสมควรดำเนินการทางวินัยแก่ผู้การและสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้การแล้วก็สามารถใช้อำนาจสั่งพนักงานผู้การได้ตามข้อ ๖๔ นี้

กำธร พันธูลภ
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑
ธันวาคม ๒๕๒๗