

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การสอบสวนความผิดทางวินัยพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ๕๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งเลขที่ บกบ.๒๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณี คณะกรรมการวัดคลองตาวัว อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร ร้องเรียนว่านายวินัย เสาาคคุณ หัวหน้างานแผนกสถิติ ศูนย์แผนงานและการผลิต ฝ่ายการช่างกล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสารวัตร เคนรณครสวรรค์ เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนและรู้เห็นให้นายจักรกฤษณ์ บัวแก้ว บุคคลภายนอก แต่งเครื่องแบบของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นทำการเรียเงินจากผู้โดยสาร บนขบวนรถไฟโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ เพื่อนำเงินไปทอดกฐินสามัคคีที่วัดคลองตาวัว อำเภอ โพทะเล จังหวัดพิจิตร เมื่อได้รับเงินบริจาคมาแล้วไม่นำเงินดังกล่าวไปร่วมทำบุญ อันเป็นการอ้าง ชื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้การรถไฟแห่งประเทศไทย เสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งถือว่าเป็นความผิดทางวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยมีคำสั่งให้นายวินัย เสาาคคุณ ไปให้ปากคำในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นาย วินัย เสาาคคุณ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสอบสวนขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยขอนำทนายความเข้ามาใน กระบวนการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่ต้งมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจน่าจะใช้ บังคับเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งของรัฐวิสาหกิจที่ออกไปมีผลกระทบต่อสิทธิของ สาธารณชน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเห็นว่าระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑๒๐ ว่า ด้วยการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็น ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่ง การรถไฟแห่งประเทศไทยและพนักงานต้องยึดถือปฏิบัติ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าวก็มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่นายวินัย เสาาคคุณ ขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ อาจกระทำได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมี

ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการบริการขนส่งสาธารณะจึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีได้เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้บังคับวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑๒๐ ว่าด้วยการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วเห็นว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้มีข้อกำหนดใดที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกสอบสวนในการมีทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ระเบียบดังกล่าวจึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ได้ ฉะนั้น การสอบสวนความผิดทางวินัยของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องนำมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ ผู้ถูกสอบสวนย่อมมีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนได้ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/

๑ มาตรา ๕ ๑ล๑ ๑ล๑

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

๑ล๑ ๑ล๑

๒ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

๓ มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

๒๕๕๑^๔

สำหรับการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ให้ถือว่าบรรดาคำสั่งระเบียบการ และข้อบังคับของการรถไฟฯ ทุกฉบับเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งตามมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยนายจ้างไม่อาจทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่านั้น บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลเป็นการลบล้างสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ เป็นคุณแก่พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมากกว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๔

^๔ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนได้หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๒ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑

^๕ มาตรา ๒๙ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า