

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้อำนาจของผู้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการยับยั้ง
สิทธิการลาออกของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือที่ มท ๕๓๐๙.๒/๑๒๗๐๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กำลังดำเนินการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข ข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลตาม แนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขอหารือดังนี้

๑. ตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๓๒ วรรคสาม ที่กำหนดว่า

“ให้ผู้ว่าการมีอำนาจสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกในกรณีดังนี้

(๑) พนักงานผู้ขอลาออกมีเรื่องถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิด ในทางอาญาซึ่งมิใช่ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ให้สั่งยับยั้งการ อนุญาตให้ลาออกไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลของเรื่องที่ถูกล่าว่าหา แต่เมื่อเรื่องถึงที่สุดแล้วพนักงานผู้ นั้นไม่ถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ก็อนุญาตให้ลาออกได้

(๒) ในกรณีดังกล่าวตาม (๑) เมื่อเรื่องถึงที่สุดแล้ว พนักงานผู้ขอลาออก ต้องถูกสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก จะสั่งอนุญาตให้ลาออกมิได้

(๓) พนักงานผู้ขอลาออกมีภาระผูกพันอยู่กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้สั่ง ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้ก่อน จนกว่าพนักงานผู้นั้นจะได้ปลดเปลื้องภาระผูกพันหรือทำ ความตกลงให้เป็นที่ยอมรับแล้ว

(๔) พนักงานผู้ขอลาออก หากจะต้องส่งมอบงานและการส่งมอบงานยังไม่ แล้วเสร็จ ให้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้ก่อน

การสั่งอนุญาตให้ลาออกหรือไม่ หรือการสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกให้ ผู้ว่าการสั่งภายในกำหนดเวลาไม่เกินสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องขอลาออก”

จากบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าการสามารถยับยั้งการให้ พนักงานลาออกจากงานตามข้อ (๑) ถึง (๔) จะถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ หรือมาตราอื่น ๆ หรือไม่ เพราะเหตุใด

๒. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะทำการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๓๒ วรรคสาม โดยจะกำหนดให้พนักงาน

ผู้ซึ่งลาออกในขณะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยหรือถูกฟ้องในคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้ความผิดหลุโทษ ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ ความผิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและไม่เสื่อมเสียเกียรติและชื่อเสียงของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผลการสอบสวนหรือคดียังไม่ถึงที่สุดหากมีความประสงค์จะขอลาออกจากงาน ให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชา(แล้วแต่กรณี)เสนอความเห็นต่อผู้ว่าการ ให้พนักงานผู้นั้นลาออกได้ โดยให้มีการประกันตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดไว้ ซึ่งถือว่าการลาออกแบบมีเงื่อนไขกรณีนี้จะเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลหรือขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สรุปความได้ว่า ในกรณีตามข้อ ๓๒ วรรคสาม ของข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เมื่อผู้ว่าการได้สั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกของพนักงานแล้วการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ทำการสอบสวนโดยมีกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จและให้ขยายเวลาได้ตามที่ข้อบังคับข้อ ๗๗^๑ ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการสอบสวนที่ต้องผ่านการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาในหลายลำดับชั้น และในบางกรณีต้องมีการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตในส่วนภูมิภาคกับส่วนกลางด้วย จึงทำให้กระบวนการสอบสวนต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก เมื่อผลของการยับยั้งการลาออกและการสอบสวนที่ล่าช้าอาจทำให้พนักงานผู้นั้นได้รับความเสียหายได้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าว โดยกำหนดให้พนักงานซึ่งประสงค์จะขอลาออกจากงานในระหว่างที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยหรือถูกฟ้องในคดีอาญาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้ความผิดหลุโทษ ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ ความผิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและไม่เสื่อมเสียเกียรติและชื่อเสียงของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผลของการสอบสวนหรือคดียังไม่ถึงที่สุด ก็ให้ลาออกได้ โดยให้มีการประกันตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบกับคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งที่ว่า อำนาจของผู้ว่าการในการยับยั้งการให้พนักงานลาออกตามข้อ ๓๒ วรรคสาม ของข้อบังคับ จะเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๕๐ หรือมาตราอื่น

^๑ ข้อ ๗๗ การสอบสวนให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นที่จะสอบสวนให้ทันภายในกำหนดนั้นไม่ได้ ก็ให้ประธานกรรมการสอบสวนขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ในสำนวนการสอบสวน แล้วรายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบด้วยทุกครั้ง แต่ถ้าขยายเวลาแล้วการสอบสวนไม่แล้วเสร็จ หากสอบสวนต่อไป การสอบสวนจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการหรือประธานกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามแต่กรณี

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการบริหารจัดการของทุกองค์กร จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและวินัย ว่าด้วยการปฏิบัติงาน การบรรจุ การแต่งตั้งหรือการถอดถอนพนักงาน การให้สวัสดิการ การลงโทษ การสอบสวน ฯลฯ โดยไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและความเป็นระเบียบในองค์กรนั้น ๆ สำหรับกรณีการกำหนดวิธีการหรือเงื่อนไขในการยับยั้งการลาออกของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการพิจารณาการถอดถอนหรือการเลิกจ้างพนักงานไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่องค์กรและเพื่อความต่อเนื่องของงานบริการสาธารณะกิจการการไฟฟ้า อันเป็นการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภคประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติคุ้มครองเรื่องสิทธิในการลาออกของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ^๒ ดังนั้น การยับยั้งการลาออกในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่กระทำไม่ได้ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด

สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่สองที่ว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยกำหนดให้พนักงานซึ่งประสงค์จะขอลาออกจากงานในระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยหรือถูกฟ้องคดีอาญา และผลของการสอบสวนหรือผลของคดียังไม่ถึงที่สุด การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะมีคำสั่งให้ลาออกได้ โดยให้มีการประกันตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดไว้ นั้น เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือและให้ความเป็นธรรมแก่พนักงานและเป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอันจะเป็นผลดีแก่ทั้งสองฝ่าย จึงกระทำได้โดยการกำหนดไว้ในข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยระเบียบพนักงานดังกล่าว และควรให้มีข้อผูกพันไว้ในสัญญาก่อนการรับพนักงานเข้าทำงาน ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิดังกล่าว จึงไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๔

^๒ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) บันทึกร เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการลาออกของพนักงานองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (เรื่องเสร็จที่ ๖๑๖/๒๕๕๓)