

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการองค์การสวนยาง

องค์การสวนยาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๖๐๒/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๔๐๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งนายธีรยุทธ กันตรัตนากุล ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการส่วนบริหารอัตรालะที่ ๒/๒๓ ได้รับเงินเดือน ๔๔,๐๒๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และมีคำสั่งที่ ๔๐๖/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๖๐๒/๒๖๐๓๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอแต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยาง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการจ่ายผลตอบแทนของผู้บริหารสูงสุดตามสัญญาจ้าง และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยางได้มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาผลตอบแทนและเงื่อนไขการจ้างขึ้น หลังจากนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยปรับอัตราเงินเดือนขึ้นจากเดิม ๔๔,๐๒๐ บาท เป็นเดือนละ ๔๖,๙๕๐ บาท ไปก่อนจนกว่าคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดค่าตอบแทนและพิจารณากำหนดเงื่อนไขสัญญาจ้างจะได้ดำเนินการกำหนดค่าตอบแทนและเงื่อนไขการจ้างผู้อำนวยการองค์การสวนยาง ซึ่งคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยางได้รับทราบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ ว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาผลตอบแทนและเงื่อนไขการจ้างผู้อำนวยการองค์การสวนยางมีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่ยังไม่มียุติสรุป ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมิได้ทำสัญญาว่าจ้างนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางแต่อย่างใด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๑๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ ให้นายธีรยุทธฯ ไปช่วยราชการในลักษณะประจำ ณ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ และคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ แต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีนายธีรยุทธฯ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการองค์การสวนยาง ดำเนินงานโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราว่ามีความถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรหรือไม่ เพียงใด และต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๒๒๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ให้นายธีรยุทธฯ ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง กลับไปปฏิบัติงานที่องค์การสวนยาง โดยขอให้มีการนำหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกประการ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ทำให้นายธีรยุทธฯ วางเว้นจากการบริหารงานองค์การสวนยางเป็นเวลาประมาณสองปีเศษ

องค์การสวนยางชี้แจงว่า นายธีรยุทธฯ ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับพนักงานองค์การสวนยางตามกฎหมายทุกประการ กล่าวคือ

๑. ก่อนมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางได้มีสถานะเป็นพนักงานองค์การสวนยาง ตำแหน่งรองผู้อำนวยการส่วนบริหาร

๒. ขณะได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางได้รับการเลื่อนเงินเดือนหนึ่งขั้น ตามข้อบังคับองค์การสวนยาง ว่าด้วยตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง การบรรจุ การแต่งตั้งฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓. ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยาง นายธีรยุทธฯ ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และได้รับสิทธิประโยชน์ ตลอดจนเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพองค์การสวนยางเช่นเดียวกับพนักงานองค์การสวนยางทั่วไป

๔. ไม่มีสัญญาจ้างที่กำหนดค่าตอบแทน และเงื่อนไขการจ้างผู้อำนวยการองค์การสวนยาง

องค์การสวนยางเห็นว่า มาตรา ๑๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดนิยาม “พนักงาน” ให้หมายความรวมถึงผู้อำนวยการด้วย ต่อมา พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แก้ไขให้ผู้บริหารไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ แต่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายธีรยุทธฯ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ องค์การสวนยางจึงมีประเด็นข้อหาหรือดังนี้

๑. สถานะของนายธีรยุทธฯ เป็นพนักงานตามความหมายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือไม่

๒. การดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางของนายธีรยุทธฯ มีผลโดยชอบตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ หรือจะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปโดยชอบถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งครบเกษียณอายุราชการ

๓. กรณีการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางของนายธีรยุทธฯ มีผลชอบด้วยกฎหมายเฉพาะระหว่างวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ การปฏิบัติงานของนายธีรยุทธฯ ระหว่างวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน มีผลผูกพันองค์การสวนยาง และชอบตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๔. ถ้าหลังวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การสวนยางจะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๙ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับเพื่อให้สัถยบันการปฏิบัติงานของนายธีรยุทธฯ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวให้ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร และเป็นอำนาจของผู้ใดในการให้สัถยบันการปฏิบัติงานดังกล่าว

๕. กรณีพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของนายธีรยุทธฯ ตามข้อ ๒ จะถือว่าเป็นการเลิกจ้างและได้รับเงินชดเชยตามข้อ ๔๕ หรือถือว่าเป็นการเกษียณอายุโดยมีสิทธิได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ อัตราเท่าใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนองค์การสวนยางเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้แทนองค์การสวนยางได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่านายธีรยุทธฯ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอลาออกจากการเป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุญาตให้ลาออกแต่ยังมีได้มีการจัดทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่นายธีรยุทธฯ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารองค์การสวนยาง โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”^๑ ไว้ประเภทหนึ่งหมายถึง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และได้นิยามคำว่า “พนักงาน”^๒ หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการฯ เมื่อองค์การสวนยางเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” และ ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางเป็นผู้อำนวยการตามนิยามคำว่า “พนักงาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ ดังนั้น ผู้อำนวยการองค์การสวนยางจึงเป็นพนักงานตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แก้ไขนิยามคำว่า “พนักงาน” แล้ว โดยได้แยกผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมา กำหนดไว้ในนิยามคำว่า “ผู้บริหาร”^๓ เพื่อกำหนดให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็น พนักงาน และให้เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้างเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้และ ความสามารถในการเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง^๔ ดังนั้น ในปัจจุบัน ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีฐานะ เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึง องค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่ง ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

๔เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงาน และให้เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง โดยกำหนดค่าจ้าง หรือผลประโยชน์อื่นตามผลงานในการบริหาร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้และความสามารถในการ เชิงธุรกิจอย่างแท้จริง สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจเพื่อกำหนดให้ผู้บริหารในทุกรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานแต่เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีความเห็นต่อไปว่า พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่กำหนดระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน ในเรื่องของจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงาน รวมทั้งจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ^๕ การที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แยกผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ^๖ เป็น ๒ ประเภท คือ ๑. กรรมการ และ ๒. พนักงานและลูกจ้าง ก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดคุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ และยอมใช้เฉพาะเพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ^๗ สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเพื่อให้เข้าแนวมตามมาตรฐานเดียวกัน พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายทั่วไปที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติ

จ้างและกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา การจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นและการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหาร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐได้บัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายวิสาหกิจ สภาพการดังกล่าวเป็นเหตุหนึ่งให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร สมควรกำหนดให้ระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๙๐๒ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๓๕)

มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจควบคู่ไปกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ผู้อำนวยการองค์การสวนยางจะอยู่ในนิยามของ “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่ในการพิจารณาสถานะของผู้ผู้อำนวยการองค์การสวนยางว่าเป็นพนักงานหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การสวนยาง โดยที่มาตรา ๑๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ผู้อำนวยการไว้ประการหนึ่งว่า ต้องไม่เป็นพนักงานหรือคนงานขององค์การสวนยาง ดังนั้น ผู้อำนวยการองค์การสวนยางจึงไม่มีสถานะเป็นพนักงานองค์การสวนยาง ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ในบันทึก เรื่อง การตีความคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ (กรณีพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย)^๕ สรุปความได้ว่า วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีบทนิยามหรือบทวิเคราะห์ศัพท์ในกฎหมายเรื่องใดก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหรือจำกัดความหมายที่แน่นอนของถ้อยคำนั้นขึ้นไว้เป็นพิเศษจากความหมายธรรมดาทั่วไป บทนิยามที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายโดยอ้อมมีความหมายใช้เฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้นเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายนั้นเองจะได้กำหนดไว้ให้เห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้นิยามคำว่า “พนักงาน” ไว้แล้ว จึงย่อมใช้เฉพาะในความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้เป็นความหมายในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ ฐานะของพนักงานและลูกจ้างขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗

ประเด็นที่สอง โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอ

^๔มาตรา ๑๔ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการ คือ

(๑) มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อ.ส.ย. หรือในกิจกรรมที่จะกระทำกับ อ.ส.ย. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียงหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น

(๒) เป็นพนักงานหรือคนงานของ อ.ส.ย.

(๓) เป็นผู้ที่มีได้มีสัญชาติไทย

^๕ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ สร. ๐๘๐๑/๑๕๘๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๐/๒๕๑๘)

อนุมัติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับการแต่งตั้งดังกล่าว และภายหลังครบกำหนดเวลาแล้ว องค์การสวนยางมิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยาง และยังคงยอมให้นายธีรยุทธฯ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การสวนยางต่อไปจนกระทั่งนายธีรยุทธฯ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงต้องแยกการพิจารณาการดำรงตำแหน่งเป็น ๒ ช่วงเวลา กล่าวคือ ช่วงที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘

ช่วงที่หนึ่ง การดำรงตำแหน่งของนายธีรยุทธฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗

โดยที่มาตรา ๑๘^{๑๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสวนยางไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้แต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยาง อันเป็นการดำเนินการตามที่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยางฯ กำหนด ดังนั้น การดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางของนายธีรยุทธฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ช่วงที่สอง คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑๑/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสวนยาง ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ ได้อำนาจมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้แต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอแล้ว เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว นายธีรยุทธฯ ย่อมต้องพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยาง การที่องค์การสวนยางยังคงยินยอมให้นายธีรยุทธฯ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การสวนยางต่อไปจนกระทั่งนายธีรยุทธฯ ได้ลาออกจากองค์การสวนยางเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยมิได้ดำเนินการแต่งตั้งนายธีรยุทธฯ เป็นผู้อำนวยการองค์การสวนยางอีกครั้งหนึ่งตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงไม่อาจถือได้ว่านายธีรยุทธฯ ดำรงตำแหน่ง

^{๑๐}มาตรา ๑๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ผู้อำนวยการองค์การสวนยางโดยชอบด้วยกฎหมายในระบอบการปกครอง

ประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำเสนอต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนองค์การสวนยางแล้ว ได้กำหนดประเด็นการพิจารณาดังนี้ ภายหลังวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ การปฏิบัติงานของนายธีรยุทธฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า หลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองแต่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง โดยให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลต่อไป ไม่ถูกกระเทือนเพราะเหตุดังกล่าว ซึ่งกรณีตามข้อหาข้อนี้ แม้ว่านายธีรยุทธฯ จะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ยอมรับการปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยไม่มีการทักท้วงว่าเป็นการดำรงตำแหน่งโดยไม่ชอบ จึงเป็นกรณีที่นายธีรยุทธฯ เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองในขณะที่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงสามารถนำหลักการตามมาตรา ๑๙ มาใช้โดยเทียบเคียง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับการพิจารณาทางปกครองที่นายธีรยุทธฯ กระทำไปในช่วงที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งได้ โดยอนุโลม ดังนั้น การกระทำใดที่นายธีรยุทธฯ ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการสวนยางภายหลังจากที่ได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ย่อมไม่ถูกกระเทือนด้วยเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด^{๑๒}

ประเด็นที่ห้า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สองแล้วว่า นายธีรยุทธฯ พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสวนยางตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงไม่อาจถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามข้อ ๔๕^{๑๓} แห่งระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานสำหรับสิทธิ

^{๑๑}มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

^{๑๒}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การปฏิบัติงานของผู้ดำเนินการสวนยาง ภายหลังจากที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๗๐๖/๒๕๔๘)

^{๑๓}ข้อ ๔๕ ให้รัฐวิสาหกิจจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานซึ่งเลิกจ้าง ดังนี้

ประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ นายธีรยุทธฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย อีกทั้งไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนความชอบในการทำงานตามข้อ ๔๗^{๑๔} แห่งระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานสำหรับสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ เนื่องจากค่าตอบแทนดังกล่าวจะจ่ายให้แก่พนักงานที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๘

(๑) พนักงานซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่ไม่ครบหนึ่งปี โดยรวมวันหยุด วันลา และวันที่รัฐวิสาหกิจสั่งให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ให้จ่ายไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามสิบวันหรือไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างของการทำงานสามสิบวันสุดท้ายสำหรับพนักงานซึ่งได้รับเงินเดือนค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(๒) พนักงานซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งปี แต่ไม่ครบสามปี โดยรวมวันหยุด วันลา และวันที่รัฐวิสาหกิจสั่งให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ให้จ่ายไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างอัตราสุดท้ายเก้าสิบวันหรือไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างของการทำงานเก้าสิบวันสุดท้ายสำหรับพนักงานซึ่งได้รับเงินเดือนค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(๓) พนักงานซึ่งทำงานติดต่อกันครบสามปีขึ้นไป โดยรวมวันหยุด วันลา และวันที่รัฐวิสาหกิจสั่งให้หยุดงานเพื่อประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ให้จ่ายไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือไม่น้อยกว่าเงินเดือนค่าจ้างของการทำงานหนึ่งร้อยแปดสิบวันสุดท้ายสำหรับพนักงานซึ่งได้รับเงินเดือนค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

การเลิกจ้างตามข้อนี้ หมายความว่า การที่รัฐวิสาหกิจให้ออกจากงาน ปลดออกจากงาน หรือไล่ออกจากงานโดยที่พนักงานไม่ได้กระทำความผิดตามข้อ ๔๖ หรือในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ยอมให้พนักงานทำงานเกินเจ็ดวันทำงานติดต่อกัน ไม่ว่าจะมิวันหยุดคืนหรือไม่ก็ตาม โดยไม่จ่ายเงินเดือนค่าจ้างให้ ถ้าปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจมีเจตนาจะไม่จ้างพนักงานนั้นทำงานต่อไป หรือกลั่นแกล้งพนักงาน ให้ถือเป็นการเลิกจ้างด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}ข้อ ๔๗ พนักงานที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามข้อ ๔๕ แต่ถ้าพนักงานผู้นั้นได้ปฏิบัติงานในช่วงก่อนเกษียณอายุติดต่อกันครบห้าปีขึ้นไป ให้ได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงานเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดในการจ่ายเงินค่าชดเชยกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุ ให้ถือว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่จ่ายให้เพื่อตอบแทนความชอบตามวรรคหนึ่งนี้แล้ว