

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง
ของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้มีหนังสือ ที่ ทอท. ๒๗๘๓/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหารเรือขอกฎหมายรวม ๒ ข้อ สรุปได้ว่า

๑. ตามที่ได้มีระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และมีผลให้รัฐวิสาหกิจต้องแก้ไขระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างให้สอดคล้องกับระเบียบนี้ ซึ่ง ทอท. ก็ได้ดำเนินการแก้ไขระเบียบข้อบังคับเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้าง แต่เนื่องจากมาตรา ๑๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้คณะกรรมการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ทอท. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกรณีจึงมีปัญหว่า การดำเนินการแก้ไขหรือออกระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ทอท. จะต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกหรือไม่

๒. ตามที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้กิจการของ ทอท. ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานและลูกจ้างของ ทอท. ต้องได้รับการคุ้มครองแรงงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยจะนำสาระสำคัญของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น การให้สิทธิพนักงานและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานและกระบวนการเจรจาต่อรอง เป็นต้น มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ กรณีจึงมีปัญหว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่กำลังดำเนินการแก้ไข และในกรณีนี้ ทอท. จะถือปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทน ทอท. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงาน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาข้อที่ ๑ ที่หรือว่า การแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของ ทอท. ให้สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งออกตามในมาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘ (๙)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกหรือไม่ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติขึ้นในขณะที่ยังไม่มีกรตรากฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดองค์การของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจขึ้นใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง มาตรา ๑๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงบัญญัติให้การออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของ ทอท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้มีโอกาสตรวจสอบให้การสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของ ทอท. ให้อยู่ในหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกันกับการให้การสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจอื่น ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่นได้บัญญัติให้การออกระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในเรื่องสิทธิประโยชน์ของพนักงานตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง

(๓) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ และมาตรา ๔๑

(๔) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องของพนักงานตามมาตรา ๒๐

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ตาม (๑) เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

การพิจารณาตาม (๒) ให้คำนึงถึงมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ตาม (๑)

^๒มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ทอท. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๑

๑๓๑

(๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา ๔๘^๓พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๗ (๘)^๔ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๓ (๑๑)^๕ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายทั่วไปใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง โดยส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ มาตรา ๑๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจกำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ออกเป็นระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งข้อ ๔๘^๗ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงานน้อยกว่ามาตรฐานของสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ต้องแก้ไขสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ จึงเป็นมาตรฐานกลางที่ใช้

^๓มาตรา ๔๘ ให้การประปานครหลวงจัดให้มีกองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงานและการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานในการประปานครหลวงและครอบครัวตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ปตท. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑)๑

๑)๑

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๑)๑

๑)๑

^๕มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กนอ. อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑)๑

๑)๑

(๑๑) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานใน กนอ. และครอบครัว ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๑)๑

๑)๑

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ข้อ ๔๘ รัฐวิสาหกิจใดให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงานน้อยกว่ามาตรฐานของสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นแก้ไขสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

รัฐวิสาหกิจใดได้จัดสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานสูงกว่าสิทธิประโยชน์ตามระเบียบนี้แล้ว ให้รัฐวิสาหกิจนั้นถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เดิมต่อไปได้ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีความประสงค์จะปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้สูงขึ้นอีก ให้รัฐวิสาหกิจเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

บังคับแก้รัฐวิสาหกิจได้ทุกแห่งโดยผลของมาตรา ๑๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเนื่องจากระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว การแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของ ทอท. เฉพาะในเรื่องที่แก้ไขให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับ และถือได้ว่าเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามความของมาตรา ๑๘ (๙)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว และเพื่อความชัดเจนในข้อบังคับที่แก้ไขใหม่ สมควรมีข้อความไว้ด้วยว่าเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว

ปัญหาข้อที่ ๒ ที่หรือว่า ตามที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยนำสาระสำคัญบางส่วนของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น การใช้สิทธิพนักงานและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานและกระบวนการเจรจาต่อรองมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมีผลเป็นการขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖^๗ ซึ่งบัญญัติให้กิจการของ ทอท. ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หรือไม่ และ ทอท. จะถือปฏิบัติอย่างไร นั้น เห็นว่าข้อหาดังกล่าวเป็นแต่เพียงการคาดคะเนว่าจะมีกฎหมายบัญญัติว่าอย่างไรเท่านั้น โดยยังหาความแน่นอนไม่ได้ การจะพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับหนึ่งจะมีผลขัดหรือแย้งกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่งอย่างไรหรือไม่ ต้องปรากฏว่ามีกฎหมายเกิดขึ้นก่อนจึงจะวินิจฉัยได้ การวินิจฉัยล่วงหน้าย่อมไม่เกิดประโยชน์เพื่อเป็นเพียงการวินิจฉัยบนสมมติฐานในสิ่งซึ่งอาจไม่เกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจให้ความเห็นในปัญหาข้อนี้ได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๖ ให้กิจการของ ทอท. ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานและลูกจ้างของ ทอท. ต้องได้รับการคุ้มครองแรงงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน