

บันทึก

เรื่อง การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและบริษัท ทำอากาศยานสากล
กรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รส ๐๖๐๕/๐๘๐๖๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ บัญญัติให้กิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานและลูกจ้างของ ทอท.ต้องได้รับการคุ้มครองแรงงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ขณะนั้นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งใช้บังคับแก่กิจการทั้งภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อใช้บังคับแก่กิจการรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ และไม่มีบทบัญญัติที่จะเปิดช่องให้มีการยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งแต่อย่างใด สำคัญตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อเสนอสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของพนักงาน

เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๘ พนักงาน ทอท.ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อกำหนดบทบัญญัติให้จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการ ทอท.และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการ ทอท.ก็ได้มีการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จัดตั้งบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ โดย ทอท.ถือหุ้นเกิน ๕๐% บริษัทจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔(๒) เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ พนักงานของบริษัทได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ (หนองงูเห่า) ขึ้น ในการพิจารณาทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีความเห็นเป็น ๒ นัย โดยนัยหนึ่งเห็นว่า กิจการ ทอท.และกิจการของบริษัทฯ ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทลูกของ ทอท.ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยผลของบทบัญญัติ

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานฯ เนื่องจากพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์พนักงานในกิจการทั้งสองไม่มีสิทธิยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่อีกนัยหนึ่งเห็นว่า กิจการทั้งสองอยู่ในข่ายบังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ นี้ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจึงไม่มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้กำหนดการยกเว้นการใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งไว้แต่อย่างใด และตามมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติรองรับให้มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนด ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว สามารถใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ประการที่สำคัญก็คือ พระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติการทำอากาศยานฯ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ นี้ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” หากพิจารณาว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์โดยบทบัญญัติมาตรา ๓ และเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ จึงต้องใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่กิจการ ทอท.แทนมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานฯ ผลก็คือกิจการของ ทอท.เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ พนักงาน ทอท.จึงมีสิทธิยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ สำหรับบริษัทฯ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก ทอท. แม้จะมีฐานะเป็นบริษัทลูกของ ทอท.ก็ตาม แต่ไม่อาจถือได้ว่าบริษัทฯ เป็นกิจการของ ทอท.ตามมาตรา ๖ บริษัทฯ จึงไม่ใช่กิจการที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ แต่อย่างใด พนักงานของบริษัทฯ อยู่ในฐานะที่จะขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน

เพื่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะได้มีบรรทัดฐานในการบริหารพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงขอเรียนหารือว่า

๑. พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือไม่

๒. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่หาชื่อว่า พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติขึ้นโดย กำหนดให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นรัฐวิสาหกิจ^๑ ในขณะที่ยังไม่มีการตรา กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดองค์กร ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ กิจการของ ทอท.ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ ทอท. ในช่วง เวลานั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กิจการทั้งของเอกชนและรัฐวิสาหกิจ บทบัญญัติ มาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจึงมีเจตนารมณ์พิเศษที่จะ ยกเว้นมิให้ ทอท.ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากการทำอากาศ ยานแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญยิ่งต่อ เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศต่างจากกิจการของเอกชนโดยทั่วไป ต่อมาเมื่อได้มีการตรา พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯขึ้นใช้บังคับแล้ว^๓ โดยเห็นว่ารรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการ ของรัฐที่จัดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชนจึงมีความสัมพันธ์ระหว่าง พนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับ ลูกจ้าง จำเป็นต้องแยกกฎหมายดังกล่าวออกจากกฎหมายแรงงานภาคเอกชนหรือประกาศ กระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ บทบัญญัติที่ กำหนดให้กิจการของ ทอท.ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จึงหมายถึงแต่เฉพาะกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ดังนั้น

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการประกอบกิจการทำอากาศยานเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่การ ดำเนินงานในด้านนี้ขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งแยกกันอยู่ ทำให้ขาดความคล่องตัว สมควรจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจการทำอากาศยานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ขึ้น

^๒ มาตรา ๖ ให้กิจการของ ทอท.ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานและลูกจ้างของ ทอท.ต้องได้รับการคุ้มครองแรงงาน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่ จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติ และประชาชน และมีหลายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน มีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิ ประโยชน์ แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์และ วิธีการยื่นข้อเสนอลูกจ้างและข้อร้องทุกข์ องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อเสนอนี้เป็นการเฉพาะแตกต่างไปจาก กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรของเอกชน จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้

จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ประเด็นที่สอง ที่หาหรือว่า การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยและบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ทอท.ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒^๔ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ ทอท.เป็นกิจการของรัฐกิจการหนึ่งโดยทุนของ ทอท. ส่วนหนึ่งได้มาจากเงินงบประมาณของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นทุนประเดิมและเงินที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ^๕ ดังนั้น ทอท.จึงเป็นรัฐวิสาหกิจในลักษณะที่เป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นดังความหมายของรัฐวิสาหกิจในมาตรา ๔ วรรคสอง^๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ และอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับบริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด นั้น ทอท. ได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ (๑๐ ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อให้บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัดประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการทำอากาศยานและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดย ทอท.ถือหุ้นจำนวน ๕๑,๓๘๙,๙๙๖ หุ้น กระทรวงการคลังถือหุ้นจำนวน ๔๘,๖๐๙,๙๙๖ หุ้น บุคคลธรรมดา ๘ คน ถือหุ้นคนละ ๑ หุ้น รวมทั้งหมด ๑๐๐ ล้านหุ้น แสดงว่า ทอท.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและกระทรวงการคลังได้ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละห้าสิบ ดังนั้น บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัดจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของรัฐวิสาหกิจ ในมาตรา

^๔ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการทำอากาศยานขึ้นเรียกว่า “การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ทอท.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Airports Authority of Thailand” เรียกโดยย่อว่า “AAT”

^๕ มาตรา ๑๐ ทุนของ ทอท.ประกอบด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณโดยรัฐบาลจ่ายเป็นทุนประเดิมห้าสิบล้านบาท และจัดสรรเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

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

๑.ล๑

๑.ล๑

๔ วรรคสอง (๒) ^๓ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทอท.และบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด จึงเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และสามารถดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น