

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเกี่ยวกับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๕๓๓๐๐๐/๑๓๓๒๐ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องด้วยข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจดทะเบียนแล้ว กำหนดให้สมาชิกกองทุนที่สิ้นสมาชิกภาพมีสิทธิได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบตามสิทธิ โดยกำหนดช้อยกเว้นไว้ ๖ กรณี ที่สมาชิกซึ่งสิ้นสมาชิกภาพจะไม่มีสิทธิได้รับเงินสมทบและบริหารจัดการกองทุนจะจ่ายเงินสมทบคืนให้แก่ กฟผ. โดยถือเป็นรายได้ของ กฟผ. แต่ในกรณีสมาชิกซึ่งสิ้นสมาชิกภาพโดยลาออกจากกองทุน แต่ไม่ได้ลาออกจากการงานนั้น ในวรรคสองของข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนฯ กำหนดให้ กฟผ. เก็บเงินสมทบไว้เพื่อจ่ายให้บุคคลนั้นเมื่อพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. และมีสิทธิได้รับเงินสมทบ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีความเห็นว่า ข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนฯ ดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะการจ่ายเงินให้สมาชิกที่สิ้นสมาชิกภาพแล้วเป็นหน้าที่ของผู้จัดการกองทุนมิใช่ กฟผ. และการจ่ายเงินสมทบต้องจ่ายทั้งหมดครั้งเดียวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ

กฟผ. ชี้แจงว่า ในกรณีที่สมาชิกของกองทุนสิ้นสมาชิกภาพโดยทั่วไปกองทุนจะจ่ายเงินสมทบให้แก่สมาชิกนั้นภายในสามสิบวัน ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เฉพาะกรณีที่สมาชิกลาออกจากกองทุนโดยไม่ลาออกจาก กฟผ. เท่านั้นที่จะไม่ได้รับเงินสมทบภายในสามสิบวันหลังจากสิ้นสมาชิกภาพ โดยกองทุนจะส่งเงินสมทบให้ กฟผ. เก็บไว้เพื่อจ่ายให้พนักงานนั้นภายหลังเมื่อพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. และมีสิทธิได้รับเงินสมทบ ทั้งนี้ มีเจตนาเพื่อช่วยให้พนักงานมีเงินออมในเวลาที่พ้นจากการเป็นผู้ปฏิบัติงานใน กฟผ. แต่หากสมาชิกไม่มีสิทธิได้รับเงินสมทบ เช่น กระทำความผิดวินัยร้ายแรง และถูก กฟผ. ปลดออกจากงาน เงินสมทบดังกล่าวก็จะตกเป็นรายได้ของ กฟผ. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายเงินสมทบที่กองทุนน่าจะสามารถกำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนฯ ได้โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น กฟผ. จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนฯ ขัดต่อมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่

๒. หากข้อบังคับกองทุนฯ ที่ให้ กฟผ. เก็บเงินสมทบไว้เพื่อจ่ายให้พนักงานในภายหลังเมื่อออกจากงานเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ กอง

ทุนฯ จะดำเนินการแก้ไขข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนฯ โดยกำหนดให้เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบของสมาชิกที่ลาออกจากกองทุนฯ โดยไม่ได้ลาออกจากงาน ให้เงินดังกล่าวตกเป็นรายได้ของ กฟผ. จะกระทำหรือไม่ จะถือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการตัดสิทธิพนักงานโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเป็นการลดสภาพการจ้างของพนักงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ ทั้งนี้ กฟผ. มีเจตนาจะจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่พนักงานเมื่อพ้นสภาพการเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้พนักงานมีเงินออมเมื่อออกจาก กฟผ. โดย กฟผ. จะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่พนักงาน แต่เงินดังกล่าวจะถือเป็นเงินได้อื่น ๆ ของพนักงานที่อยู่ในข่ายที่อาจถูกยึดหรืออายัดตามหมายบังคับคดีได้ เพราะไม่ถือเป็นเงินสมทบอีกต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แล้ว เห็นว่า กฟผ. มีความประสงค์จะขอหารือเฉพาะในส่วนข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจดทะเบียนแล้ว ที่กำหนดให้บริษัทจัดการจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ กฟผ. เพื่อให้เก็บรักษาไว้เพื่อจ่ายให้แก่สมาชิกที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานเมื่อพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. ว่าขัดต่อมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีความเห็นว่า การลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานเป็นการลั่นสมาชิภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิกตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนและตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓/๑ โดยให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันลั่นสมาชิภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าว กฟผ. จึงสามารถออกข้อบังคับกองทุนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบได้ แต่ข้อบังคับกองทุนนั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการของกฎหมาย

^๑มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓/๒ และมาตรา ๒๓/๓ เมื่อลูกจ้างลั่นสมาชิภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิก ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุนและตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓/๑ โดยให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันลั่นสมาชิภาพ

แม่บท ดังนั้น การที่ข้อ ๓๗^๒ วรรคสอง แห่งข้อบังคับกองทุนฯ กำหนดให้บริษัทจัดการจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบที่ไม่ได้จ่ายให้แก่สมาชิกคืนให้แก่ กฟผ. แทนที่จะจ่ายให้แก่สมาชิก และการให้ กฟผ. เก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้จ่ายให้สมาชิกที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. แทนการจ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ ข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งข้อบังคับกองทุนฯ จึงขัดต่อมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การแก้ไขข้อ ๓๗ แห่งข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจดทะเบียนแล้ว โดยกำหนดให้เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบของสมาชิกที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงาน ถือเป็นรายได้ของ กฟผ. จะกระทำได้อหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีความเห็นว่า มาตรา ๙ (๘)^๓ และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรอง

^๒ข้อ ๓๗ เมื่อสมาชิกซึ่งเป็นพนักงาน กฟผ. สิ้นสมาชิกภาพ สมาชิกจะได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบตามสิทธิ เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีสมาชิกตาย แต่สมาชิกดังกล่าวถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และ กฟผ. เห็นว่าถ้าไม่ตายเสียก่อนก็จะได้รับโทษถึงปลดออกจาก กฟผ.

(๒) กรณีสมาชิกเกษียณอายุ แต่สมาชิกดังกล่าวถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา ซึ่งคดีอาญานั้น กฟผ. เป็นผู้เสียหายหรือการกระทำความผิดทางอาญานั้น เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในบริเวณ กฟผ. เว้นแต่คดีที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และเมื่อคดีหรือกรณีถูกกล่าวหาถึงที่สุดแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะมีความผิด ซึ่ง กฟผ. เห็นว่าถ้าไม่เกษียณเสียก่อนก็ต้องได้รับโทษปลดออกจากงาน

(๓) กรณีสมาชิกถูก กฟผ. ให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติซึ่งสมาชิกดังกล่าวได้ตั้งใจปกปิดข้อเท็จจริงไว้ในขณะเข้าปฏิบัติงาน และกรณีถูก กฟผ. ให้ออกเพราะขาดความรู้ก่อนได้รับการบรรจุเป็นพนักงานหรือก่อนได้รับการจ้างเป็นลูกจ้าง

(๔) กรณีสมาชิกถูก กฟผ. ให้ออกเพราะเหตุอื่นนอกจาก (๓) และสมาชิกดังกล่าวมีอายุการทำงานใน กฟผ. น้อยกว่าหนึ่งปี

(๕) กรณีสมาชิกถูก กฟผ. ปลดออก

(๖) กรณีสมาชิกลาออกจาก กฟผ. และสมาชิกดังกล่าวมีอายุการทำงานใน กฟผ. น้อยกว่าห้าปี

(๗) กรณีสมาชิกลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงาน

ให้บริษัทจัดการจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบที่ไม่ได้จ่ายให้แก่สมาชิกคืนให้แก่ กฟผ. ทันทีนับแต่วันสิ้นสมาชิกภาพโดยถือเป็นรายได้ของ กฟผ. ในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น เว้นแต่กรณีตาม (๗) ให้ กฟผ. เก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้เพื่อจ่ายให้บุคคลนั้น เมื่อพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. และมีสิทธิจะได้รับเงินสมทบ

^๓มาตรา ๙ ข้อบังคับของกองทุนอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจ่ายเงินเมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนแต่ละกองทุนได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้แก่ลูกจ้างเมื่อสิ้นสมาชิกภาพไว้แตกต่างกันตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันในการจัดตั้งกองทุน เช่น การกำหนดให้การกระทำความผิดของลูกจ้างเป็นเหตุยกเว้นที่นายจ้างจะไม่จ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้แก่ลูกจ้าง การกำหนดให้เรื่องอายุงานเป็นเงื่อนไขสำหรับการพิจารณาการจ่ายเงิน หรือแม้แต่การกำหนดให้ผู้ที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินสมทบหรือผลประโยชน์ของเงินสมทบเลย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙)^๔ จึงเห็นว่า การออกหรือการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น ต้องคำนึงถึงหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย อันได้แก่ หลักการตามมาตรา ๕^๕ ที่บัญญัติให้การจัดตั้งกองทุนต้องเกิดจากการตกลงกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้างเพื่อเป็นหลักประกันในสามกรณี คือ ลูกจ้างตาย ลูกจ้างออกจากงาน หรือลูกจ้างลาออกจากกองทุน และหลักการตามมาตรา ๙ (๘)^๖ ที่บัญญัติให้การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจ่ายเงินเมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพตามข้อบังคับกองทุนจะต้องไม่ตัดสิทธิของลูกจ้างโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร นอกจากนี้ ข้อบังคับนั้นจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปตัดสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างนั้นมีอยู่แล้ว

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ กฟผ. ได้ออกข้อบังคับกองทุนโดยกำหนดไว้ในข้อ ๓๗^๗ แห่งข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจดทะเบียนแล้ว ให้ผู้ที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานมีสิทธิได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบ โดย กฟผ. จะจ่ายให้เมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งใน กฟผ. และมีสิทธิจะได้รับเงินสมทบ จึงถือได้ว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่พนักงานของ กฟผ. ที่จะได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบในกรณีที่พนักงานลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงานด้วย

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจ่ายเงินเมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพ หรือเมื่อกองทุนเลิกตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ข้อกำหนดนั้นจะต้องไม่ตัดสิทธิของลูกจ้าง โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕ กองทุนจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อลูกจ้างและนายจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้นและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน โดยลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุนนั้น ทั้งนี้ จะจัดตั้งเป็นกองทุนนายจ้างเดียวหรือกองทุนหลายนายจ้าง ซึ่งอาจมีนโยบายการลงทุนนโยบายเดียวหรือหลายนโยบายก็ได้

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ดังนั้น การที่ กฟผ. จะแก้ไขข้อบังคับกองทุนโดยกำหนดให้เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบของสมาชิกที่ลาออกจากกองทุนโดยไม่ได้ลาออกจากงาน ตกเป็นรายได้ของ กฟผ. จึงเป็นการแก้ไขข้อบังคับที่ตัดสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมของพนักงาน ทำให้พนักงานไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว กฟผ. จึงไม่สามารถดำเนินการแก้ไขข้อบังคับกองทุนเช่นนั้นได้ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การแก้ไขข้อบังคับกองทุนดังกล่าวเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ฉะนั้น กรณีจะเป็นการลดสภาพการจ้างของพนักงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓