

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๕๓ กรณีการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนด
อัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือน

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รฟม ๐๑๔/๗๓๓ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการ รฟม.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ รฟม. และอำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับ โดยเฉพาะการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง ถอดถอน วินัย การลงโทษ ต่อพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย ตามมาตรา ๑๘ (๖) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานซึ่งเป็นสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการได้เอง เว้นแต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดเห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เสนอ โดยเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจ ๑๒ แห่ง ได้รับการยกเว้นกฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ มากำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยรัฐวิสาหกิจดังกล่าว สามารถดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น เห็นชอบแล้ว ซึ่ง รฟม. ก็เป็น ๑ ใน ๑๒ รัฐวิสาหกิจดังกล่าว

เนื่องจากเงินเดือนที่ รฟม. กำหนดให้แก่พนักงานในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันที่ราคาสินค้าทั้งอุปโภคและบริโภคสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปริมาณงานที่ รฟม. ต้องรับผิดชอบตามนโยบายของรัฐบาลได้ทวีจำนวนขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ ที่ทราบกันทั่วไปเป็นเหตุให้พนักงานลาออกอย่างต่อเนื่องเป็นปัญหาและมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ของ รฟม. เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงาน รฟม. และเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรปรับปรุงอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือนให้แก่พนักงานให้มีความเหมาะสมทันที

การปรับปรุงอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือนเป็นการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เสนอ โดยเห็นชอบให้ ๑๒ รัฐวิสาหกิจ ซึ่ง รฟม. ก็เป็น ๑ ใน ๑๒ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถดำเนินการปรับปรุงได้เองเมื่อคณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบแล้ว ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งซึ่งก็หมายถึง รฟม. ด้วย ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม มีความหมายว่ารัฐวิสาหกิจทั้งหมดต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อเรื่องใดได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดต้องปฏิบัติตาม แม้กฎหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะไว้อย่างอื่นก็ตาม

อนึ่ง คณะกรรมการ รฟม. ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของพนักงานตามคุณวุฒิ พ.ศ. และร่างข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยบัญชีตำแหน่งและเงินเดือนของพนักงาน พ.ศ. และในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ได้มีมติให้ รฟม. ทหารหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

โดยที่ รฟม. มีความเข้าใจตามข้อกฎหมายข้างต้น ดังนั้น การปรับปรุงอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือนจึงจะต้องทำเป็นข้อบังคับเสนอคณะกรรมการ รฟม. เมื่อคณะกรรมการ รฟม. เห็นชอบตามที่ รฟม. เสนอ ข้อบังคับดังกล่าวจึงมีผลใช้ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๘ (๖) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ อีก แม้จะบัญญัติเป็นการเฉพาะให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วยก็ตาม เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง รฟม. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า รฟม. ได้ส่งร่างข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของพนักงานตามคุณวุฒิ พ.ศ. และร่างข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่ง

มวลงนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยบัญชีตำแหน่งและเงินเดือนของพนักงาน พ.ศ. ไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อขอความเห็นชอบตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีที่จ้ะดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้างในส่วนองเงินเดือน การรณไฟฟ้าขนส่งมวลงนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อน แต่เนื่องจาก รฟม. ได้รับการยกเว้นจากคณะรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ให้ดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเห็นชอบแล้ว ดังนั้น รฟม. จึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีก แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการยกเว้นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ทำให้ รฟม. ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

^๑มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง
 - (๒) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้
 - (๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามวรรคสาม และมาตรา ๒๘
 - (๔) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๓๑
 - (๕) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๓๑ วรรคห้า
 - (๖) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๓๘
 - (๗) พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งตามมาตรา ๓๙
 - (๘) เสนอความเห็นและให้คำแนะนำแก่รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย
 - (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย
- มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างตาม (๑) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

^๒มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ รฟม. และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙
- (๒) การประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (๓) การบริหารและการควบคุมทางการเงิน
- (๔) การจัดแบ่งส่วนงานหรือวิธีปฏิบัติงาน
- (๕) การปฏิบัติงานของผู้ว่าการและการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ
- (๖) การบริหารงานบุคคล การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง ถอดถอน วินัย การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น
- (๗) การจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา เบี้ยประชุม ค่าตอบแทน และการจ่ายเงินอื่น ๆ
- (๘) กองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้างและครอบครัว

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งในกรณีนี้แตกต่างจากกรณีของการประปาส่วนภูมิภาค^๓ ที่ทำการแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการสงเคราะห์การศึกษาของบุตรของพนักงาน โดยมาตรา ๑๗ (๘)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดเงื่อนไขไว้ประการเดียวว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ แต่เมื่อคณะกรรมการมีมติยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคในกรณีของการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวข้องกับการเงินในเรื่องของสวัสดิการ ยกเว้นสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอีก การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอีกครั้งเมื่อจะแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีที่หาหรือมานี้ รพม. จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งกำหนดให้การออกข้อบังคับตาม (๖) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง การที่ รพม. จะออกข้อบังคับเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือน จึงต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๙) การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

(๑๐) เครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง

(๑๑) การรักษาความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ รพม.

(๑๒) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในระบบรถไฟฟ้า

(๑๓) การกำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการใช้ ทรัพย์สิน การให้บริการและความสะดวกในกิจการรถไฟฟ้า ตลอดจนวิธีการจัดเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการและค่าธรรมเนียมดังกล่าว และกำหนดประเภทบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าโดยสาร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ถ้าข้อบังคับใดมีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการในการดำเนินการใดไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษา

การออกข้อบังคับตาม (๖) (๗) และ (๘) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแก้ไขข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาคว่าด้วยการสงเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๖๐๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖๕/๒๕๕๕)

^๔มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กปภ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ