

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับอายุการทำงานของลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทยเฉพาะงาน
ที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงาน กรณีสัญญาจ้างไม่ต่อเนื่อง

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ รพ ๑/๒๔๒๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุการทำงานของลูกจ้างเฉพาะงานที่ได้รับการบรรจุ เป็นพนักงาน กรณีสัญญาจ้างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา ดังนี้

๑. การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้บังคับข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ กองทุนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งตามข้อ ๑๗ แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้การนับเวลาทำงาน ตลอดจนวิธีการคำนวณ เงินสงเคราะห์ (บำเหน็จบำนาญ) และวิธีการจ่ายเงินให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอนุโลม

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำบันทึกการเจรจา ที่กรมตำรวจร่วมกับผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงานในการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยผลการเจรจา ในข้อเสนอนที่ ๖ การรถไฟแห่งประเทศไทยตกลงที่จะนำข้อเสนอนที่ผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงาน ขอให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนับอายุการทำงานของพนักงานนับตั้งแต่วันเข้าทำงานเพื่อประโยชน์ ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ รวมทั้งระยะเวลาการเกณฑ์ทหารติดต่อกัน โดยให้เสนอ กระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติต่อไป

๓. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๑/๑๓๙๑๗ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงกระทรวงคมนาคม แจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยแก้ไขระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการนับ อายุการทำงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ โดยสรุปดังนี้

๓.๑ พนักงานซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยรับเข้าเป็นลูกจ้าง กรณีตรวจสอบ เอกสารหลักฐานเพื่อรองรับการเป็นพนักงาน ให้นับอายุการทำงานตั้งแต่วันเข้าทำงาน

๓.๒ พนักงานซึ่งลาออกไปรับราชการทหาร ให้นับอายุการทำงานโดยรวมเวลา ในการเข้ารับราชการทหารด้วย

๔. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๑/๓๕๓๓๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงกระทรวงคมนาคม แจ้งผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ว่า การที่ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนับอายุการทำงานตั้งแต่วันเข้าทำงานของลูกจ้างเฉพาะกรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ตรวจสอบหลักฐานเพื่อรองรับการเป็นพนักงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น เนื่องจาก เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นที่เข้าใจว่าจะได้รับการบรรจุเป็นพนักงาน สำหรับกรณีลูกจ้างชั่วคราว ที่มีลักษณะงานประจำและทำงานติดต่อกันเป็นเวลานานแต่ยังไม่ได้การบรรจุเป็นพนักงาน เห็นว่า ไม่ควรนับอายุการทำงานระหว่างที่เป็นลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๒/๒๔๘ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕. ที่ประชุมคณะกรรมการกิจการสัมพันธการรถไฟแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ และครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ พิจารณาข้อเสนอของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของพนักงานในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามนัยของหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๑/๓๕๓๓๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามผลการเจรจา เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ ที่ให้นับอายุการทำงานตั้งแต่วันเข้าทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่มีลักษณะการทำงานประจำและทำงานติดต่อกันจนได้รับการบรรจุเป็นพนักงานเช่นเดียวกับการนับอายุงานเพื่อสิทธิในการออกใบเบิกทางให้ผู้ปฏิบัติงานมานาน ๒๕ ปีด้วย และเนื่องจากเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวกับการเงิน จึงมีมติให้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

๖. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๗๑๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงการรถไฟแห่งประเทศไทย แจ้งมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ ดังนี้

๖.๑ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการกิจการสัมพันธการรถไฟแห่งประเทศไทย กรณีลูกจ้างชั่วคราวที่มีลักษณะงานประจำและทำงานติดต่อกันเป็นเวลานานแต่ยังมิได้รับการบรรจุเป็นพนักงานสมควรนับอายุการทำงานระหว่างที่เป็นลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ

๖.๒ เห็นสมควรให้เพิ่มเติมคำว่า “ถ้ามีการทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มี การออกจากงาน” สำหรับกรณีดังกล่าว

๖.๓ มอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำเรื่องทบทวนไปยังกระทรวงการคลัง อีกครั้งหนึ่ง โดยให้เพิ่มเติมข้อความตามข้อ ๖.๒ ด้วย

๗. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๑/๒๗๙๗๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงกระทรวงคมนาคม มีความเห็นว่า การที่จะนับอายุการทำงานของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยตั้งแต่เป็นลูกจ้างจนได้รับการบรรจุเป็นพนักงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเมื่อเข้าทำงานครั้งแรกต้องเป็นลูกจ้างชั่วคราวก่อน และกรณีเป็นลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์และขณะเดียวกันก็ได้หักเงินสะสมผู้ปฏิบัติงานไว้ ซึ่งหากกำหนดให้นับระยะเวลาการเป็นลูกจ้างและยังมิได้บรรจุเป็นพนักงานมาคำนวณบำเหน็จบำนาญจะทำให้เกิดผลเสียต่อเงินกองทุนสงเคราะห์ได้ อีกทั้งการนับอายุการทำงานตั้งแต่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจักษ์นั้นก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ถือปฏิบัติโดยอนุโลม แต่เนื่องจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธได้มีมติเห็นชอบให้นับอายุการทำงานของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยระหว่างเป็นลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ โดยให้เพิ่มเติมคำว่า “ถ้ามีการทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการออกจากงาน” สำหรับกรณีดังกล่าวด้วยแล้ว กระทรวงการคลังคงต้องให้เป็นไปตามมติดังกล่าว ทั้งนี้ เห็นควรแจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบด้วยว่า หากการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการจ้างลูกจ้างนานเกินกว่า ๑๒๐ วัน ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานด้วย

๘. ในการประชุมคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ เรื่อง การนับอายุการทำงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ที่ประชุมได้มีมติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการตามมติของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๑๑/๒๗๙๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ ตามที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเสนอ

๙. การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ถือปฏิบัติโดยนับระยะเวลาในช่วงที่เป็นลูกจ้างเฉพาะงานรวมเข้ากับอายุงานที่บรรจุเป็นพนักงานเฉพาะสัญญาที่มีความต่อเนื่องโดยไม่มีกรออกจากงาน เพื่อคำนวณเงินสงเคราะห์ครั้งเดียว (บำเหน็จ) และเงินสงเคราะห์รายเดือน (บำนาญ) แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กรณีที่ลูกจ้างเฉพาะงานมีการเว้นช่วงการปฏิบัติงาน ๑-๕ วัน จึงลงนามในสัญญาจ้างฉบับใหม่ จะถือว่านายจ้างมีเจตนาจ้างให้ทำงานต่อเนื่องโดยไม่มีกรออกจากงานสามารถนำระยะเวลาการปฏิบัติงานในแต่ละสัญญาของลูกจ้างเฉพาะงานมารวมนับอายุงานเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญได้หรือไม่

๑๐. สำนักงานอาณานิคม (ฝ่ายกฎหมายการรถไฟแห่งประเทศไทย) มีความเห็นโดยสรุปว่า หากการรถไฟแห่งประเทศไทยประสงค์ที่จะให้นับอายุงานในระหว่างที่เป็นลูกจ้างรวมกับงานในระหว่างที่เป็นพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นก็สมควรที่จะต้องแก้ไขข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ ให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับคำสั่งที่ ก.๕๙/๒๕๕๗ เรื่อง การรับรองเวลาการทำงานที่ไม่มีหลักฐานในทะเบียนประวัติพนักงานต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามหลักการกระทำได้ต้องชอบด้วยกฎหมาย (หลักนิติธรรม) และถูกต้องตามจรรยาบรรณของผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย

๑๑. ที่ประชุมคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์การรถไฟแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ มีมติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยหารือเรื่องดังกล่าวไปยังกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีหนังสือ ที่ รฟ ๑/๑๙๔๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ขอรื้อการนับอายุการทำงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นับอายุการทำงานของพนักงานตั้งแต่ช่วงที่เป็นลูกจ้าง ถ้ามีการทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีกรออกจากงานจนได้รับการบรรจุเป็นพนักงานรวมเข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการจ้างลูกจ้างที่มีความแตกต่างกันหลายลักษณะเป็นจำนวนมาก ทำให้ประสบปัญหาในการนับอายุการทำงานในช่วงที่เป็นลูกจ้างรวมเข้ากับอายุการทำงานในช่วงที่เป็นพนักงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ จึงขอรื้อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในสองประเด็น คือ (๑) สัญญาจ้างแรงงานหรือคำสั่งจ้างแรงงานที่มีระยะเว้นช่วง ๑-๕ วัน อันเนื่องมาจากอยู่ระหว่างการจัดทำสัญญาจ้างแรงงานใหม่ ถือว่าเป็นสภาพการจ้างเดิมตามมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ และมติคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ หรือไม่ และ (๒) สัญญาจ้างแรงงานหรือคำสั่งจ้างแรงงานที่มีระยะเวลาเว้นช่วง ๓-๖ เดือน อันเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงานเดิมสิ้นสุดลง ถือว่าเป็นสภาพการจ้างเดิมตามมติคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ และมติคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ หรือไม่

๑๒. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๕๐๕/๑๑๒๗ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงการรถไฟแห่งประเทศไทย ตอบข้อหารือดังกล่าว สรุปความได้ว่า ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง ในรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ข้อ ๑๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานติดต่อกันโดยนายจ้างมีเจตนาที่จะไม่ให้ลูกจ้างนั้นมีสิทธิใดตามประกาศนี้ ไม่ว่านายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานในหน้าที่ใด และการจ้างงานแต่ละช่วงมีระยะเวลาห่างกันเท่าใดก็ตาม ให้นับระยะเวลาการทำงานทุกช่วงเข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการได้สิทธิของลูกจ้างนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีไว้เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง กรณีนายจ้างมีเจตนาไม่ให้ลูกจ้างรับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี สิทธิได้รับค่าชดเชย หรือสิทธิได้รับเงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงาน ข้อเท็จจริงตามประเด็นที่หารือปรากฏว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยทำสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะงานมีการเว้นช่วงระยะเวลาการต่อสัญญา ๑-๕ วัน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานและจัดทำเอกสาร และกรณีเว้นช่วงระยะเวลาการต่อสัญญาจ้าง ๓-๖ เดือน สำหรับการจ้างชั่วคราวมาทำงานโครงการ เช่น งานซ่อมบำรุงทาง งานติดตั้งและซ่อมแซมระบบอาณัติสัญญาณ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้เลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะงานยังคงต่อสัญญามาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเจตนาให้ลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะงานทำงานอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการออกจากงาน โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการนับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างดังกล่าวทุกช่วงรวมกัน ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะงานทุกช่วงเข้าด้วยกันเพื่อให้ลูกจ้างชั่วคราวเฉพาะงานได้รับสิทธิตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อ ๑๒ แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

สำหรับการนับอายุการทำงานในช่วงที่เป็นลูกจ้างรวมเข้ากับอายุการทำงานในช่วงที่เป็นพนักงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินสงเคราะห์ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนสำหรับจ่ายเงินสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ประกอบกับข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ กองทุนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยข้อ ๑๗ แห่งบังคับดังกล่าว กำหนดให้การนับเวลาทำงานของผู้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินสงเคราะห์ให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ โดยอนุโลม ดังนั้น การนับเวลาทำงานของผู้ปฏิบัติงานในการคำนวณเงินสงเคราะห์ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องพิจารณาตามข้อบังคับฯ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะนับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างทุกช่วงสัญญาแม้จะมีการเว้นช่วงระยะเวลาการต่อสัญญาจ้าง ๑-๕ วัน และการเว้นช่วงสัญญาจ้าง ๓-๖ เดือน เพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินสงเคราะห์ครั้งเดียว (บำเหน็จ) และเงินสงเคราะห์รายเดือน (บำนาญ) ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะดำเนินการแก้ไขข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ กองทุนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในข้อ ๑๗ ที่กำหนดวิธีการนับระยะเวลาการทำงานโดยให้นับระยะเวลาการทำงานของผู้จ้างทุกช่วงสัญญา แม้จะมีการเว้นระยะเวลาการต่อสัญญาจ้างมารวมคำนวณอายุการทำงานเพื่อจ่ายเงินสงเคราะห์ (บำเหน็จหรือบำนาญ) เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ รวมทั้งกำหนดให้ข้อบังคับดังกล่าวมีผลย้อนหลังเป็นคุณแก่ผู้จ้างที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานซึ่งปัจจุบันเกษียณอายุแล้วได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะนับระยะเวลาการทำงานของผู้จ้างทุกช่วงสัญญาแม้จะมีการเว้นช่วงระยะเวลาการต่อสัญญาจ้าง ๑-๕ วัน และการเว้นช่วงสัญญาจ้าง ๓-๖ เดือน เพื่อประโยชน์ในการคำนวณเงินสงเคราะห์ครั้งเดียว (บำเหน็จ) และเงินสงเคราะห์รายเดือน (บำนาญ) ได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การดำเนินการใด ๆ ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยในเรื่องการคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญนั้น มาตรา ๔๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดให้มีกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัวในกรณีพ้นจากตำแหน่งประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ โดยการกำหนดประเภทของผู้ที่พึงได้รับการสงเคราะห์จากกองทุนและหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนด โดยข้อบังคับดังกล่าวต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงให้ใช้บังคับได้ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ออกข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ กองทุนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๒๘ โดยข้อ ๑ (๓)^๒ แห่งข้อบังคับ

^๑มาตรา ๔๖ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดให้มีกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัวในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้ได้มาซึ่งกองทุนดังกล่าวในวรรคก่อน การกำหนดประเภทของผู้ที่พึงได้รับการสงเคราะห์จากกองทุนและหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกำหนด

ข้อบังคับดังกล่าวในวรรคก่อน ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๒ข้อ ๑ ในข้อบังคับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) “ผู้ปฏิบัติงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำงานประจำในการรถไฟแห่งประเทศไทย และถูกเก็บเงินตามข้อ ๕ แห่งข้อบังคับฉบับนี้แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวกำหนดให้ “ผู้ปฏิบัติงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำงานประจำในการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย และถูกเก็บเงินตามข้อ ๕^๓ แห่งข้อบังคับฉบับนี้แล้ว และข้อ ๑๗^๔ ได้กำหนดวิธีการนับเวลาทำงานเพื่อการคำนวณเงินสงเคราะห์ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอนุโลม ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๕ ที่บัญญัติให้การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้นับแต่วันรับราชการ รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ซึ่งมีใช้อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง ประกอบกับบทนิยามในมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติว่า “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ จึงหมายถึงเวลาการทำงานของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงเวลาการทำงานของลูกจ้าง

โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ได้ทำบันทึกการเจรจาร่วมกับผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงานในการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเพื่อปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของพนักงานเกี่ยวกับการนับอายุการทำงานของพนักงานนับตั้งแต่วันเข้าทำงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ซึ่งหากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยประสงค์จะแก้ไขข้อบังคับการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙๓ ให้เป็นไปตามบันทึกการเจรจาระหว่างการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยกับผู้แทนสหภาพแรงงานในการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการนำบันทึกการเจรจาดังกล่าวไปดำเนินการแก้ไขข้อบังคับและนำข้อบังคับที่ได้มีการแก้ไขแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยฯ ข้อบังคับจึงจะเป็นกฎและมีผลใช้บังคับได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยยังไม่ได้มีการแก้ไขข้อบังคับการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

^๓ข้อ ๕ ให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินจากผู้ปฏิบัติงานเป็นรายเดือนมีจำนวนร้อยละ ๕ ของเงินเดือนทุกเดือนสะสมเข้ากองเงินสะสมของผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย และให้การรถไฟฟ้าจ่ายสมทบกองทุนสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย มีจำนวนร้อยละ ๒๕ ของเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด

^๔ข้อ ๑๗ กรณีจะถือว่าออกจากงานด้วยเหตุอย่างใดตามข้อ ๑๔ การนับเวลาทำงาน ตลอดจนวิธีการคำนวณเงินสงเคราะห์ และวิธีการจ่ายเงินให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๒๓ การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้นับแต่วันรับราชการ รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนซึ่งมีใช้อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ฉบับที่ ๔.๙๖ และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บันทึกการเจรจาระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับผู้แทนสหภาพแรงงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงยังไม่มีเป็นกฎและยังไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้น บันทึกการเจรจาดังกล่าวเกี่ยวกับการนับอายุการทำงานของผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ด้วยเหตุนี้ การนับระยะเวลาการทำงานของผู้ปฏิบัติงานตามข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙๖ ซึ่งข้อ ๑๗^๙ บัญญัติให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยอนุโลม จึงไม่อาจนับระยะเวลาการทำงานของผู้จ้างชั่วคราวซึ่งยังไม่ได้การบรรจุเป็นพนักงานและยังไม่ถูกเก็บเงินตามข้อ ๕^{๑๐} แห่งข้อบังคับดังกล่าว รวมเข้ากับระยะเวลาการทำงานในช่วงที่เป็นพนักงานเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้

ประเด็นที่สอง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะดำเนินการแก้ไขข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๔.๙ กองทุนผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในข้อ ๑๗ ที่กำหนดวิธีการนับระยะเวลาการทำงานโดยให้นับระยะเวลาการทำงานของผู้จ้างทุกช่วงสัญญา แม้จะมีการเว้นระยะเวลาการต่อสัญญาจ้างมารวมคำนวณอายุการทำงานเพื่อจ่ายเงินสงเคราะห์ (บำเหน็จหรือบำนาญ) เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ รวมทั้งกำหนดให้ข้อบังคับดังกล่าวมีผลย้อนหลังเป็นคุณแก่ผู้จ้างที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานซึ่งปัจจุบันเกษียณอายุแล้วหรือไม่ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องทางนโยบายที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาในเรื่องการจัดสวัสดิการของผู้จ้าง มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นตามมาตรา ๗ (๒)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๓) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย