

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๐๗)
เรื่อง การใช้แรงงานลูกจ้าง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร.๐๕๐๓/๒๔๑๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๐๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๐๗) เรื่องการใช้แรงงานลูกจ้างตามหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค.๐๒๐๑/๑๔๖๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๐๘ ซึ่งมีความว่าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๑๙ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ และให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ กำหนดเวลาทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง การจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้างกับกำหนดโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนตลอดจนจำนวนเงินค่า ทดแทน กระทรวงมหาดไทยจึงออกประกาศในเรื่องดังกล่าวขึ้น และได้ยกเว้นพนักงานองค์การ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีการบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากงาน ตลอดจนวินัยทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือน มิต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศ กระทรวงมหาดไทย ผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยประเภทพนักงานจึงอยู่ใน ข้อยกเว้น บัดนี้กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศใหม่ (รวม ๓ ฉบับ) แก้ไขประกาศเดิมและ ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๐๗ แต่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๗ ตามประกาศใหม่ของกระทรวงมหาดไทยนี้กำหนดให้

๑. ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรมและทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในบังคับแห่ง ประกาศเดิมของกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้รับยกเว้นมิต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศใหม่

๒. ส่วนพนักงานองค์การของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับยกเว้นมิต้องอยู่ใน บังคับแห่งประกาศเดิมของกระทรวงมหาดไทยนั้นกลับต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศใหม่

จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาดังต่อไปนี้

(ก) ประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั้ง ๓ ฉบับ นั้น มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๐๗ หรือตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๐๗ อันเป็นวันประกาศในราช กิจจานุเบกษา

(ข) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย กำหนดเรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้าง แต่กระทรวงมหาดไทยกลับออกประกาศให้ลูกจ้าง ของกระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าของสำนักงานหรือหน่วยงานอื่น ของรัฐได้รับยกเว้น ส่วนพนักงานองค์การของรัฐซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างกลับต้องอยู่ในบังคับ จะเป็นการ

เกินอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาพร้อมทั้งผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงคมนาคมแล้ว ข้อสาระสำคัญในปัญหาที่ประสงค์ขอให้พิจารณาได้แก่ปัญหาในข้อ (ข) ว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ นั้น ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเวลาทำงาน วันหยุดงาน ฯลฯ ของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วยหรือไม่ ผู้แทนกระทรวงคมนาคมชี้แจงว่า ผู้ปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมี ๒ ประเภท คือพนักงานประเภทหนึ่งและลูกจ้างอีกประเภทหนึ่ง สำหรับลูกจ้างนั้น การรถไฟฯ ยอมให้อยู่ในบังคับแห่งประกาศของกระทรวงมหาดไทยมาก่อนแล้ว คงคัดค้านแต่เฉพาะพนักงานของการรถไฟซึ่งไม่เคยอยู่ในบังคับมาก่อน และอ้างว่าตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ กำหนดไว้ว่า “ให้ประธานกรรมการกรรมการผู้ว่าการและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา” พนักงานของการรถไฟฯ จึงไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ และได้มีคำพิพากษากฎีกาที่ ๕๒๓/๒๔๙๙ วินิจฉัยว่า ลูกจ้างจะเป็นเจ้าพนักงานไม่ได้ การที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศใหม่กำหนดให้พนักงานของการรถไฟฯ ต้องเข้าอยู่ในข่ายบังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๐๗) ทั้ง ๓ ฉบับ เป็นการเกินอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางฝ่ายผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแถลงว่า คำว่า “ลูกจ้าง” ตามความหมายในกฎหมายแรงงานไม่ว่าตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งยกเลิกไปแล้วหรือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ หรือตามประกาศกระทรวงมหาดไทยต้องมีความหมายอย่างเดียวกัน คือ หมายความว่า “บุคคลที่ตกลงทำงานแก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง” ดังนั้น บุคคลใดๆ ก็ตามที่ตกลงทำงานให้นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างแล้วย่อมถือว่าเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานทั้งสิ้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ มีเจตนามุ่งหมายให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้การคุ้มครองแรงงานแก่บุคคลดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคำว่าลูกจ้างนั้น แม้จะได้มีคำวิเคราะห์ไว้ในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ว่ามีความหมายอย่างไรก็ตาม แต่พระราชบัญญัติที่ว่านี้ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ทั้งนี้ก็โดยคณะปฏิวัติเห็นว่าพระราชบัญญัตินั้นมีบทบัญญัติไม่เหมาะสม แต่เพื่อป้องกันเหตุการณ์อันไม่ควรจะเกิดขึ้น จึงให้อำนาจเป็นการชั่วคราวแก่กระทรวงมหาดไทยกำหนดการบางอย่างที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน และเมื่อได้พิจารณาความดังประกาศนั้นโดยตลอดแล้วก็จะเห็นได้ว่ามิได้มีความมุ่งหมายถึงกับให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจลบล้างข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติงานตลอดจนอัตราเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานขององค์การที่ได้กำหนดโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ด้วย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ แห่งประกาศฉบับนั้น ที่ว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานค่าจ้างและการงดจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและให้คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่สุด ในกรณีมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ นั้น ไม่ได้มุ่งหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรืออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ มี

อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดลงข้อบังคับ ระเบียบวินัยหรืออัตราเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานขององค์การที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อยู่ส่วนหนึ่งแล้ว บุคคลอย่างไรถือได้ว่าเป็นลูกจ้างจะต้องพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ นี้เอง หากให้ถือเอาได้ทีเดียวว่าผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนทุกคนเป็นลูกจ้างหรือให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ถือว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้างหรือยกเว้นไม่ให้ถือว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้างได้เช่นนั้นไม่ โดยเฉพาะการแต่งตั้ง ถอดถอนและการกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานของการรถไฟฯ นั้นต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนด และบางตำแหน่งก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายอยู่แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงห้ามอำนาจที่จะกำหนดเวลาทำงาน หรือวันหยุดงาน การใช้แรงงาน การจ่ายค่าจ้าง ฯลฯ ของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ นั้นได้ไม่

เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาข้อ (ข) ดังกล่าวมาแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาข้อ (ก)

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๐๘