

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน
(ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารที่ทำงานกับ
บริษัทชัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด เป็นลูกจ้างของบริษัทชัมมิทอินดัสเตรียล
จำกัด ตามกฎหมายแรงงานและอยู่ในข่ายคุ้มครองของสำนักงาน
กองทุนเงินทดแทนหรือไม่)

กรมแรงงานมีหนังสือ ที่ มท.๑๒๐๘/๐๖๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ ความ
ว่า บริษัทชัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด ซึ่งเป็นผู้เช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ของกระทรวงกลาโหมได้
ทำสัญญาไว้กับกระทรวงกลาโหมว่า บริษัทฯ ต้องรับข้าราชการและลูกจ้างของโรงกลั่นน้ำมันที่ ๒
กรมการพลังงานทหารให้ทำงานกับบริษัทฯ โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของ
บริษัทฯ และให้อยู่ภายใต้กฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของข้าราชการ ตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานกับ
ผู้เช่า และบริษัทฯ ต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้างและเงินเพิ่มต่างๆ รวมทั้งโบนัสให้แก่บุคคลดังกล่าว
ตามที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมได้ยื่นขอเบิกมา สำนักงานกองทุนเงินทดแทนจึงได้เรียกเก็บ
เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนจากบริษัทฯ (ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕) โดยคำนวณจากเงินค่าจ้างที่บริษัทฯ จ่ายให้กับ
ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ซึ่งปฏิบัติงานกับบริษัทฯ ด้วย
และเท่าที่ผ่านมาเมื่อข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารประสบอันตราย ทางบริษัทฯ
ได้แจ้งการประสบอันตรายและขอรับเงินทดแทนจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาแล้วรวม ๓
ราย แต่มาบัดนี้ทางบริษัทฯ อ้างว่า ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารซึ่งปฏิบัติงาน
รับค่าจ้างและค่าตอบแทนจากบริษัทฯ ไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทฯ จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องนำค่าจ้าง
มาคำนวณเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงานจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาตีความว่าข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารซึ่งปฏิบัติงานให้แก่บริษัทชัม
มิทอินดัสเตรียล จำกัด นี้ถือเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ และอยู่ในข่ายคุ้มครองของสำนักงานกองทุน
เงินทดแทนหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้
พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า
เมื่อข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นต้องทำงานให้แก่บริษัทฯ และได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจาก
บริษัทฯ รวมทั้ง allowance ด้วย ดังนั้น ถือได้ว่าการตกลงทำสัญญาจ้างกันระหว่างข้าราชการและ
ลูกจ้างเหล่านั้นกับบริษัทฯ แล้ว และไม่มียกกฎหมายใดห้ามมิให้ข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้น
เป็นลูกจ้างของผู้อื่นในขณะเดียวกัน และถ้าบุคคลเหล่านั้นไปทำละเมิดบุคคลภายนอกในการ
ทำงานให้แก่บริษัทฯ บุคคลภายนอกก็อาจฟ้องบริษัทฯ ให้ร่วมรับผิดชอบในฐานะนายจ้างได้ และโดย

ที่ปรากฏว่าเคยมีกรณีที่บุคคลเหล่านั้นยื่นขอรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนไปแล้ว ๓ รายการที่บริษัทฯ อ้างว่าบุคคลเหล่านั้นไม่เป็นลูกจ้างของบริษัทฯ ทำให้เห็นว่าบริษัทฯ คอยรับแต่ประโยชน์ที่จะได้ แต่ไม่ยอมเสียประโยชน์เลย อันเป็นการขัดต่อหลักความยุติธรรม จึงเห็นว่าบริษัทฯ ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามจำนวนเงินเดือนหรือค่าจ้างและ allowance นั้น แต่กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าการที่ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารได้ไปทำงานกับบริษัทฯ นั้น เป็นไปตามสัญญาที่กระทรวงกลาโหมได้ทำไว้กับบริษัทฯ มิได้เกิดขึ้นจากข้อตกลงโดยตรงระหว่างข้าราชการและลูกจ้างกับบริษัทฯ ฉะนั้น ข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นจำต้องปฏิบัติตามคำสั่งของกรมการพลังงานทหารที่สั่งให้ไปทำงานกับบริษัทฯ และไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธไม่ไปทำงานให้กับบริษัทฯ ได้ ส่วนการจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างนั้น ความจริงเป็นการจ่ายตามฎีกาที่ตั้งเบิกจากกระทรวงการคลัง แต่เงินที่จ่ายได้ใช้เงินที่ได้รับจากบริษัทฯ ส่วนเช็คเงินเดือนและค่าจ้างของบุคคลดังกล่าวที่กรมการพลังงานทหารได้รับตามฎีกาที่ตั้งเบิกก็นำส่งคืนกระทรวงการคลังในฐานะเป็นรายได้ของรัฐทุก ๆ เดือน แม้บริษัทฯ จะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนโดยตรง แต่ก็เป็น การจ่ายตามสัญญาเช่าระหว่างกระทรวงกลาโหมกับบริษัทฯ มิได้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นกับบริษัทฯ และมีลักษณะเป็นการจ่ายชดเชยให้แก่กระทรวงกลาโหมมากกว่า เพราะกระทรวงกลาโหมได้ส่งข้าราชการและลูกจ้างมาทำงานให้กับบริษัท อนึ่ง การตีความให้ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดของส่วนราชการมีฐานะเป็นลูกจ้างของเอกชนได้ด้วยในระหว่างเวลาราชการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยระเบียบปฏิบัติราชการ ในเมื่ออำนาจบังคับบัญชาแท้จริงและการจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างยังอยู่ที่กรมการพลังงานทหาร ฉะนั้น จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ามีการยื่นขอรับเงินทดแทนจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาแล้ว ๓ รายการนั้น เมื่อบุคคลเหล่านั้นมิใช่ลูกจ้างของบริษัทฯ สำนักงานกองทุนเงินทดแทนก็ไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายให้การจ่ายให้ไปไม่อาจทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของทางราชการกลายเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ

โดยที่การตีความในปัญหาเรื่องนี้จะมีผลกระทบกระเทือนถึงฐานะของข้าราชการ และเป็นปัญหาซับซ้อน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงนำเรื่องเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การที่จะถือว่าข้าราชการอาจใช้เวลาราชการไปทำงานให้กับบริษัทเอกชนได้ในขณะเดียวกันนั้นเป็นการฝ่าฝืนหลักปฏิบัติราชการ และเห็นว่าข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลที่ไปทำงานให้กับบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด ตามสัญญาที่กระทรวงกลาโหมได้ทำไว้กับบริษัทฯ ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหมแต่เพียงฐานะเดียว บริษัทฯ จึงไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสำหรับข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้น โดยอาศัยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความ

มั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ (ข้อ ๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๙) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติว่า “กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบ หรือการสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏ และการจลาจล เพื่อช่วยการพัฒนาประเทศ และเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด” และในปัจจุบัน มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้ “กรมการพลังงานทหาร มีหน้าที่วางแผนดำเนินการควบคุม วิจัย พัฒนา ผลิต จัดหา สะสมและให้บริการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง หรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการพลังงานอื่นตามนโยบายของกระทรวงกลาโหม ควบคุมและส่งเสริมกิจการขององค์การซึ่งผลิตหรือทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมการพลังงานทหารเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ” ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการจัดให้มีโรงงานกลั่นน้ำมันและการจัดหาหรือเตรียมให้มีผู้มีความรู้ความสามารถในกิจการกลั่นน้ำมันเป็นหน้าที่ราชการของกรมการพลังงานทหารโดยตรง และการที่กรมการพลังงานทหารได้สั่งให้ข้าราชการและลูกจ้างให้สังกัดไปทำงานในบริษัทกลั่นน้ำมันนั้น แม้จะมีใช้เป็นการดำเนินงานกลั่นน้ำมันโดยตรง แต่ก็เป็นการจัดให้มีหรือเตรียมให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการกลั่นน้ำมันได้ในยามจำเป็น การสั่งให้ไปทำงานเช่นนั้นจึงเป็นการสั่งให้ไปปฏิบัติราชการโดยชอบอย่างหนึ่ง

๒. ข้อเท็จจริงในปัญหาที่กรมแรงงานถามมาปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ทำสัญญาให้บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด เข้าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ของกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยในสัญญาข้อ ๑๗^๑ ระบุว่า บริษัทฯ

^๑ ข้อ ๑๗ บรรดาข้าราชการและลูกจ้างตามอัตราของกองโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ กรมการพลังงานทหาร ซึ่งมีอยู่ในวันทำสัญญานี้ ผู้เช่ายอมรับให้เข้าทำงานกับผู้เช่าทั้งสิ้นตั้งแต่วันเริ่มการเช่าเป็นต้นไป โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่า และอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ วินัย ของข้าราชการตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานอยู่กับผู้เช่า ไม่ว่าจะเป็นการประจำหรือชั่วคราว

ผู้เช่าต้องใช้บุคคลเหล่านี้ทำงานตามหน้าที่ที่เคยทำอยู่อย่างเดิม หากจะมีการเปลี่ยนหน้าที่ต้องให้ทำงานในหน้าที่อื่นซึ่งไม่ต่ำกว่าเดิมหรือในหน้าที่อันควรแก่วุฒิและความสามารถ โดยพิจารณาถึงสภาพแห่งหน้าที่การงานเดิมของบุคคลนั้นประกอบด้วย

ผู้เช่าต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้างและเงินเพิ่มต่าง ๆ ให้แก่บุคคลดังกล่าวข้างต้นตามที่เจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่ายื่นขอเบิกตลอดอายุแห่งสัญญานี้

ตลอดเวลาที่ทำงานกับผู้เช่า บุคคลดังกล่าวตามความในสัญญาข้อนี้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของผู้เช่าที่ผู้ให้เช่าเห็นชอบแล้วด้วย

จะต้องรับข้าราชการและลูกจ้างในกองโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ซึ่งมีอยู่ในวันทำสัญญาเข้าให้เข้าทำงานกับบริษัทฯ และบริษัทฯ ต้องใช้บุคคลเหล่านั้นทำงานตามหน้าที่ที่เคยทำอยู่เดิม หากจะมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ ต้องทำงานในหน้าที่อื่นซึ่งไม่ต่ำกว่าเดิมหรือในหน้าที่อันควรแก่วุฒิและความสามารถ โดยพิจารณาถึงสภาพแห่งหน้าที่การงานเดิมของบุคคลนั้นประกอบด้วย แต่ทั้งนี้ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการพลังงานทหาร และอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ วินัยของข้าราชการตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานอยู่กับบริษัทฯ และต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่บริษัทฯ กำหนดขึ้นโดยกระทรวงกลาโหมเห็นชอบแล้วด้วย สำหรับการจ่ายเงินเดือนค่าจ้างและเงินเพิ่มอย่างอื่นนั้นบริษัทฯ ต้องจ่ายให้แก่บุคคลดังกล่าวตามที่เจ้าหน้าที่ของกรมการพลังงานทหารยื่นขอเบิกไป ข้อ ๑๘^๒ ระบุว่า บริษัทฯ จะต้องให้บุคคลดังกล่าวได้รับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับหรือควรได้รับจากกรมการพลังงานทหาร ข้อ ๒๑^๓ ระบุว่า บริษัทฯ ต้องพยายามฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร ธุรการและฝ่ายช่างทุกระดับชั้นเป็นพิเศษ ให้มีความรู้จนสามารถดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันได้เอง ข้อ ๒๒^๔ ระบุว่า บริษัทฯ ต้องจัดให้มีบริการและการให้สวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่โรงกลั่นน้ำมัน ทั้งครอบครัวของบุคคลเหล่านี้ให้อยู่ในลักษณะและระดับที่ดี โดยบริษัทฯ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น และข้อ ๒๓^๕ ระบุให้บริษัทฯ จ่ายเงินโบนัสเนื่องมาจากผลกำไรในรอบปีการบัญชีแก่บุคคลเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาจากข้อสัญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระหว่างข้าราชการและลูกจ้างของ

^๒ ข้อ ๑๘ ผู้เช่าต้องให้ข้าราชการและลูกจ้างตามความในสัญญาข้อ ๑๗ ได้รับสิทธิประโยชน์เงินช่วยเหลือ รวมทั้งข้อปฏิบัติอย่างอื่น ๆ จากผู้เช่าไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับหรือควรจะได้รับจากผู้ให้เช่าตามกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบ และแบบธรรมเนียมที่ได้ออกใช้บังคับอยู่ในวันทำสัญญานี้ หรือที่จะออกใช้บังคับในภายหลังหรือควรจะได้รับตามหลักสากลที่กิจการโรงกลั่นน้ำมันจะพึงปฏิบัติ

^๓ ข้อ ๒๑ ตลอดอายุแห่งสัญญานี้ ผู้เช่าต้องดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่คนไทยทั้งฝ่ายบริหาร ธุรการและฝ่ายช่างทุกระดับชั้นเป็นพิเศษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่คนไทยมีความรู้ความสามารถในหน้าที่ จนสามารถดำเนินกิจการโรงกลั่นได้เองในทันทีเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง

ผู้เช่ารับจะให้ทุนการศึกษาและฝึกงานในวิชาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันแก่เจ้าหน้าที่คนไทยเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑๖ (สิบหก) นาย โดยคู่สัญญาร่วมกันคัดเลือกเพื่อส่งไปศึกษาและฝึกงานในโรงกลั่นน้ำมัน ณ ต่างประเทศ ครั้งละไม่ต่ำกว่า ๔ (สี่) นาย มีระยะเวลาศึกษาและฝึกงาน นายละไม่ต่ำกว่า ๖ (หก) เดือน โดยส่งไปครั้งแรกหลังจากวันเริ่มการเช่าไม่เกิน ๑ (หนึ่ง) ปี แล้วทยอยส่งติดต่อกันทุก ๆ ปี ไปตามลำดับจนครบจำนวน

เจ้าหน้าที่คนไทย ซึ่งได้รับการศึกษาและฝึกอบรมตามความในสองวรรคก่อนแห่งสัญญานี้ ผู้เช่ารับจะพิจารณาด้วยดีเพื่อให้เข้าทำงานแทนช่างและผู้ชำนาญซึ่งเป็นคนต่างด้าวของผู้เช่าในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งคู่สัญญาเห็นพ้องต้องกัน ทั้งนี้ โดยเร็วที่สุดที่จะทำได้

^๔ ข้อ ๒๒ ผู้เช่ารับจะจัดให้มีบริการและการให้สวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่โรงกลั่นรวมทั้งครอบครัวของบุคคลเหล่านี้ ให้อยู่ในลักษณะและระดับที่ดี โดยผู้เช่าเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น

^๕ ข้อ ๒๓ ตลอดอายุแห่งสัญญานี้ ผู้เช่าต้องจ่ายเงินโบนัสเนื่องมาจากผลกำไรในรอบปีการบัญชี แก่บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของผู้ให้เช่าที่ผู้เช่าได้รับไว้ปฏิบัติงานตามความในข้อ ๑๗ แห่งสัญญานี้

กระทรวงกลาโหมกับบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด ไม่ได้มีการตกลงทำสัญญาจ้างระหว่างกัน แต่อย่างใด บุคคลเหล่านี้จึงไม่เข้าลักษณะเป็น “ลูกจ้าง” ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ซึ่งให้ความหมายของ “ลูกจ้าง” ไว้ว่า “ได้แก่ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น จึงต้องถือว่าสัญญาเช่าโรงกลั่น ฯ ระหว่างบริษัทฯ กับกระทรวงกลาโหมในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการและลูกจ้างกรมการพลังงานทหาร เป็นสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกที่ได้รับประโยชน์จากสัญญานี้คือข้าราชการและลูกจ้างของกระทรวงกลาโหมที่มีสิทธิจะเรียกเอาจากบริษัทฯ ได้ แต่บริษัทฯ ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลดังกล่าวได้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ นอกจากนี้ ข้อ ๒๐^๖ ของสัญญา ซึ่งว่าด้วยการลงโทษและการให้ออกจากงานยังระบุไว้อีกว่า ถ้าข้าราชการหรือลูกจ้างของกระทรวงกลาโหมผู้ใดทำงานไม่เรียบร้อย ไม่ใช้ฝีมือ ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือการดำเนินงานของโรงกลั่น บริษัทฯ และกระทรวงกลาโหมทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันพิจารณา เมื่อเห็นพ้องต้องกันแล้ว จึงให้ลงโทษหรือให้บุคคลนั้นออกจากงานได้ ทำให้เห็นได้ชัดว่า บริษัทฯ ไม่ได้เป็นนายจ้างของบุคคลดังกล่าว เพราะบริษัทฯ ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่บุคคลเหล่านี้ได้ตามลำพัง หากต้องให้กระทรวงกลาโหมร่วมพิจารณาด้วย

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า การที่บริษัทฯ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการและลูกจ้างของการพลังงานทหารทำงานของบริษัทฯ ได้ก็เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้ตกลงยินยอมเช่นนั้น มิใช่เพราะมีข้อตกลงโดยตรงระหว่างข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารกับบริษัทฯ ฉะนั้น ข้าราชการและลูกจ้างเหล่านี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธไม่ไปทำงานให้กับบริษัทฯ เพราะบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของกรมการพลังงานทหารการขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ไปทำงานให้แก่บริษัทฯ อาจได้รับโทษทางวินัย อนึ่ง ถึงแม้บริษัทฯ จะมีอำนาจใช้บุคคลเหล่านั้นทำงานให้แก่บริษัทฯ ได้ก็ตาม แต่อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นก็ได้อยู่ที่บริษัทฯ ทั้งหมด เพราะข้อบังคับในการทำงานของข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าว บริษัทฯ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของกรมการพลังงานทหารเท่านั้น และในสัญญาเช่าก็ระบุชัดว่าบุคคลเหล่านั้นยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมอยู่เช่นเดิม กรมการพลังงานทหารจึงมีอำนาจที่จะสับเปลี่ยนโยกย้ายบุคคลเหล่านั้นไปทำงานในราชการส่วนอื่นของกรมการพลังงานทหารได้ และเคยมีการส่งเปลี่ยนตัวบุคคลมาแล้วด้วย

๓. สำหรับข้อเท็จจริงในการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างและเงินเพิ่มต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างที่บริษัทฯ ต้องรับมาทำงานนั้นปรากฏว่า บุคคลเหล่านั้นได้รับเงินตอบแทน

^๖ ข้อ ๒๐ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เจ้าหน้าที่โรงกลั่นตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๑๗ แห่งสัญญานี้ คนใดทำงานไม่เรียบร้อย ไม่ใช้ฝีมือ ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือการดำเนินการโรงกลั่น คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันพิจารณา เมื่อเห็นพ้องต้องกันแล้วจึงให้ลงโทษหรือให้บุคคลนั้นออกจากงานได้

๒ ประเภท คือ (๑) เงินเดือนและค่าจ้างตามที่กรมการพลังงานทหารตั้งเบิกมาให้บริษัทฯ จ่าย (๒) allowance ซึ่งบริษัทฯ จ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้นอีกส่วนหนึ่ง จำนวนประมาณร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือนหรือค่าจ้าง ในการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างนั้นทางกรมการพลังงานทหารจะให้เชิดธนาคารแห่งประเทศไทยแก่อ่งโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ข้าราชการและลูกจ้างที่ทำงานให้บริษัทฯ สังกัดอยู่ ในขณะเดียวกันกองโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ จะขอเบิกเงินสดจากบริษัทฯ เท่าจำนวนที่ปรากฏในเช็คที่ได้รับมา และจ่ายให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้น เช่นเดียวกับการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างของทางราชการ แล้วส่งเชิดธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้รับมาคืนกระทรวงการคลังไปในฐานะที่เป็นเงินรายได้ของรัฐ กรณีจึงเท่ากับว่าแทนที่จะเบิกเงินสดจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง ก็ใช้เงินสดที่ได้รับจากทางบริษัทฯ มาจ่ายแทน และแทนที่จะส่งเงินสดที่ได้รับจากบริษัทเข้าคลังก็ได้ส่งเชิดของธนาคารแห่งประเทศไทยกลับคืนเข้าคลังแทนเงินเดือนและค่าจ้างที่จ่ายจึงยังถือได้ว่าเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินนั่นเอง และถือไม่ได้ว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับเงินเดือนและค่าจ้างจากบริษัทฯ

๔. พิจารณาในด้านฐานะของความเป็นข้าราชการ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะมีความเห็นว่า ลักษณะทั่วไปของการเป็นข้าราชการนั้นได้แก่ (๑) การเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติราชการ และ (๒) ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาในข้อ ๒ และข้อ ๓ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้าราชการของกรมการพลังงานทหารที่ไปทำงานให้กับบริษัทฯ เป็นการไปตามคำสั่งของกรมการพลังงานทหาร ฉะนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติยังปรากฏว่าข้าราชการเหล่านั้นได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ยศและเงินเดือนกันเป็นปกติตลอดมาในระหว่างที่ไปทำงานให้กับบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล จำกัด เมื่อการไปทำงานให้แก่บริษัทฯ เป็นไปตามคำสั่งของทางราชการ ทางราชการก็ไม่ต้องสอบถามความยินยอมจากบุคคลเหล่านั้นก่อน

๕. การที่ข้าราชการและลูกจ้างได้รับเงินเพิ่ม (allowance) จากบริษัทานั้น กรรมการร่างกฎหมายครบคณะเห็นว่า ไม่ทำให้ฐานะของบุคคลเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะเงินเพิ่มที่ได้รับเป็นเพียงผลประโยชน์ส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งกระทรวงกลาโหมเองเป็นผู้วางเงื่อนไขให้บริษัทฯ จัดให้บุคคลเหล่านั้นได้รับสิทธิ ผลประโยชน์ เงินช่วยเหลือ รวมทั้งข้อปฏิบัติอย่างอื่นๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับหรือควรจะได้รับ (ข้อ ๑๔ ของสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ของกระทรวงกลาโหม) เพื่อจูงใจให้บุคคลเหล่านั้นไปทำงานกับบริษัทฯ และที่บริษัทฯ ให้เงินเพิ่มก็เพราะข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่าเวลาทำงานในบริษัทฯ ยาวกว่าเวลาราชการตามปกติอีกด้วย เมื่อข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นยังคงรับเงินเดือนและค่าจ้างจากกรมการพลังงานทหารตามที่กล่าวในข้อ ๓ และเมื่ออำนาจบังคับบัญชาแท้จริงก็ยังอยู่ที่กรมการพลังงานทหารตามที่กล่าวในข้อ ๒ จึงถือไม่ได้ว่า การรับเงินเพิ่มนั้นทำให้ข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นกลายเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ

๖. ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้นเคยได้รับเงินทดแทนจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาแล้ว ๓ รายนั้น ก็ได้มีความสำคัญในแง่กฎหมาย เพราะเป็นหน้าที่ของกรมแรงงานที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ยื่นขอรับเงินทดแทนนั้นมีสิทธิดังกล่าวหรือไม่ ถ้าผู้ยื่นขอรับไม่มีสิทธิสำนักงานกองทุนเงินทดแทนก็ไม่มีหน้าที่ต้องจ่าย ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงไม่มีผล

ทำให้บริษัทฯ ต้องมีหน้าที่ส่งเสริมสมทบกองทุนเงินทดแทน โดยคำนวณจากเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินเพิ่มต่างๆ ที่จ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลเหล่านั้นเป็นข้าราชการ และลูกจ้างของทางราชการ การให้การสงเคราะห์และสวัสดิการจึงเป็นหน้าที่ของกรมการพลังงาน ทหารที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งปรากฏว่ากรมการ พลังงานทหารก็ถือปฏิบัติเช่นนั้นอยู่แล้ว เมื่อบุคคลเหล่านั้นประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงานใน บริษัทฯ แต่ถ้ากรมการพลังงานทหารเห็นว่า การสงเคราะห์และสวัสดิการตามระเบียบราชการยังไม่เพียงพอก็อาจอาศัยความในข้อ ๒๒ ของสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ฯ เรียกร้องให้บริษัทฯ จัดสวัสดิการให้ตามที่กำหนดในสัญญาได้ ซึ่งอาจเป็นโดยวิธีให้เอาประกันภัยกับบริษัทเอกชนก็ได้ แต่จะให้บริษัทฯ ส่งเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนไม่ได้เพราะบุคคลดังกล่าวไม่มีฐานะเป็น ลูกจ้างของบริษัทฯ ดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

กล่าวโดยสรุป ข้าราชการและลูกจ้างของกรมการพลังงานทหารที่ไปทำงานให้กับ บริษัทหิมาลัยอินดัสเตรียล จำกัด ตามสัญญาที่กระทรวงกลาโหมทำไว้กับบริษัทฯ ยังคงมีฐานะเป็น ข้าราชการและลูกจ้างของกระทรวงกลาโหม บริษัทฯ จึงไม่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสำหรับข้าราชการและลูกจ้างเหล่านั้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๐