

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(กรณีพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย) ฉบับที่ ๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๒๕๑๑ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ความว่า ตามที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งออกโดย อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันแยกเป็นสองฝ่าย กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ มิได้มีคำนิยามคำว่า นายจ้างและลูกจ้างไว้ ฉะนั้น จึงต้องถือความหมายตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ที่กำหนดความหมายของนายจ้างและลูกจ้างไว้ ไม่ใช่เป็นการขัดกับประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฝ่ายข้างมากเห็นว่าพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็น ลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงต้องอยู่ภายใต้ บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน แต่กรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่มีลักษณะเป็นลูกจ้างตามนัยแห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครอง แรงงาน เพราะประกาศฉบับนี้จะใช้บังคับได้เฉพาะแต่นายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ต่อมาเมื่อ กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วก็ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ฝ่ายข้างมาก แต่มีความเห็นสอดคล้องกับฝ่ายข้างน้อย และ เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) พิจารณาให้ความเห็นใน ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ดังปรากฏรายละเอียดตามสำเนาหนังสือกระทรวง คมนาคม ด่วนมาก ที่ คค.๐๒๐๑/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหา เรื่องดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การรถไฟแห่งประเทศไทย) และ กระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) ร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ไว้ จึงต้องพิจารณา

มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้สินของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาล^๔ การแต่งตั้งและการให้ออกจากตำแหน่งของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยบางตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่นผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือถ้าเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้อำนวยการฝ่ายต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(๒) ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าวใน (๑) จึงเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นความเกี่ยวพันตามกฎหมายและข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายโดยตรง ทำนองเดียวกับความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับกระทรวงทบวงกรม หากใช้เป็นการเกี่ยวพันที่เกิดขึ้นโดยสัญญาในกฎหมายเอกชนโดยมีการแลกเปลี่ยนการแสดงความเจตนาและมีการทำความตกลงยินยอมหรือกำหนดวัตถุประสงค์แห่งสัญญาอย่างเดียวกับสัญญาจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ นอกจากนี้สิทธิและหน้าที่ของพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็เช่นเดียวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ มิได้กำหนดขึ้นโดยสัญญา แต่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับ กล่าวคือเป็นความเกี่ยวพันอันมีกฎหมายวางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไป กฎหมายและข้อบังคับนั้นไม่ได้ทำขึ้นด้วยความตกลงยินยอมของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานเหมือนกับสัญญาแต่อย่างใด ความเกี่ยวพันดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่ามิใช่ความเกี่ยวพันระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญา ปัญหากฎหมายข้อนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๖๙/๒๕๐๕ วินิจฉัยไว้ว่า กระทรวง ทบวง กรม กับข้าราชการมิได้เป็นคู่กรณีแสดงเจตนาตกลงกระทำการนิติกรรม ผู้เข้ารับราชการต้องมีคุณสมบัติและมีการปฏิบัติงานตามที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้คำตอบแทน การบังคับบัญชาและรักษาวินัย การออกจากราชการ และสิทธิในบำเหน็จบำนาญย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หากได้เป็นไปตามผลในทางนิติ

มาตรา ๑๕ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟ

^๔ มาตรา ๒๒ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

มาตรา ๓๙ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) สร้างทางรถไฟสายใหม่
- (๒) เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้ว หรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว
- (๓) เพิ่มหรือลดทุน
- (๔) กู้ยืมเงิน
- (๕) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (๖) ตั้งอัตรามาตรฐานของค่าภาระการใช้รถไฟ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการ

รถไฟ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุก

(๗) กำหนดอัตราค่าโดยสารหรือค่าระวางบรรทุกต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของอัตรามาตรฐานหรือสูงกว่าอัตรามาตรฐานเกินร้อยละยี่สิบห้า

กรรมไม่

(๓) เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานของการรถไฟฯ ตลอดจนข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรสงเคราะห์ ซึ่งข้อบังคับทั้งหมดนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจึงจะใช้บังคับได้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องเป็นไปตามข้อบังคับซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย หาได้เป็นไปตามสัญญาแต่อย่างใดไม่ พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมิได้มีลักษณะเป็นลูกจ้างตามสัญญาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ซึ่งเป็นแม่บทให้อำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว นั้น เจตนาคือจะใช้บังคับได้แต่เฉพาะแก่นายจ้างและลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หาได้มีผลบังคับแก่ผู้ที่มีได้มีฐานะเป็นลูกจ้างหรือนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วยไม่

(๔) อนึ่ง มีข้อที่ควรสังเกตเกี่ยวกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า ประกาศฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงได้ยกเลิกเฉพาะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ เท่านั้น หาได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกบทกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ เป็นการทั่วไปไม่ ฉะนั้น จึงไม่มีผลลบล้างข้อบังคับของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๑๖