

บันทึก

เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือน (อำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการกฤษฎีกาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วย
การรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายฯ (ข้อ ๙))

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๒/๔๓๐๕๒ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๘ หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างประจำรายเดือนของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจหลายแห่งขอให้กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนขั้นต่ำเสียใหม่ จากเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท (เงินเดือน + ค่าครองชีพ) เป็นเดือนละ ๒,๑๐๐ บาท โดยอ้างว่าเพื่อให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๕) ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงการคลังมีความเห็นไม่ตรงกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงการคลังเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๕) ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดเฉพาะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันไว้วันละ ๗๐ บาท สำหรับท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นอีก ๘ จังหวัด แต่มิได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนไว้ ดังนั้น ในกรณีพนักงานหรือลูกจ้างประจำรายเดือนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวันทำงานสัปดาห์ละ ๕ วัน หรือเดือนละ ๒๒ วัน ค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำควรจะเป็นเดือนละ ๑,๕๔๐ บาท (๗๐ บาท/๒๒ วัน) และกระทรวงการคลังได้หารือกระทรวงมหาดไทยแล้วตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๒/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๒๘ และหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๒/๓๐๑๒๙ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๘ กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นตามหนังสือ ที่ มท ๑๑๐๔/๔๗๐๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๒๘ และหนังสือ ที่ มท ๑๑๐๔/๑๑๓๔๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๘ ว่า เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓๒^๑ ได้กำหนดให้ลูกจ้างประจำรายเดือนมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ด้วย ฉะนั้น จะต้องนำวันหยุดประจำสัปดาห์มารวมในการคำนวณค่าจ้างของลูกจ้างประจำรายเดือน ค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจึงเป็นเดือนละ ๒,๑๐๐ บาท (๗๐ บาท ๓๐ วัน) กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยตีความว่าควรจะคำนวณกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างไร

๑ ข้อ ๓๒ ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างประจำเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานสำหรับวันหยุดต่อไปนี้

(๑) วันหยุดประจำสัปดาห์ นอกจากลูกจ้างประจำที่ได้รับค่าจ้างรายวันรายชั่วโมง และตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(๒) วันหยุดตามประเพณี

(๓) วันหยุดพักผ่อนประจำปี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลังดังกล่าว โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ว่า การจ้างพนักงานหรือลูกจ้างประจำรายเดือนของรัฐวิสาหกิจจะต้องนำวันหยุดประจำสัปดาห์มารวมในการคำนวณค่าจ้างด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า ตามข้อ ๓๒ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ลูกจ้างประจำมีวันหยุดได้ ๓ ประเภท โดยที่วันหยุดเหล่านี้เป็นสิทธิของลูกจ้างที่จะไม่ต้องทำงาน และนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างประจำรายเดือนสำหรับวันหยุดประจำสัปดาห์เท่ากับค่าจ้างในวันทำงานด้วย ประกอบกับข้อ ๓^๒ และข้อ ๗^๓ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๕) ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานทั่วไปในท้องที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ๘ จังหวัดเป็นเงินวันละ ๗๐ บาท และห้ามนายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นเงินน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานทั่วไป มิใช่การกำหนดเฉพาะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันเท่านั้น ดังนั้น เมื่อนายจ้างอยู่ภายใต้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างแล้ว ในการคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือนสำหรับลูกจ้างประจำรายเดือน จึงต้องนำวันหยุดประจำสัปดาห์มารวมคำนวณด้วย กล่าวคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนจะเป็น ๗๐ บาท ๓๐ วัน เท่ากับ ๒,๑๐๐ บาท

ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาทบทวนในปัญหาของกระทรวงการคลังดังกล่าวโดยเลขาธิการ ฯ มีบันทึกข้อสังเกตในเรื่องนี้แยกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นแรก คือ ปัญหาการกำหนดจำนวนค่าจ้างขั้นต่ำไม่ว่าจะเป็นรายเดือนหรือรายวันเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” หรือไม่ ซึ่งเลขาธิการ ฯ เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าจ้างขั้นต่ำไม่ใช่ “ปัญหาข้อกฎหมาย” ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะการกำหนดว่าค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นเท่าใดนั้น จะต้องศึกษาและพิจารณา “ข้อเท็จจริงต่าง ๆ” ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้จึงต้องอาศัยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและกว้างขวางเฉพาะเรื่องเป็น

^๒ ข้อ ๓ ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละเจ็ดสิบบาท ในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา และจังหวัดภูเก็ต

^๓ ข้อ ๗ ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นเงินแก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่ลูกจ้างทดลองงาน ซึ่งนายจ้างแจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นหนังสือแต่แรกโดยมีระยะทดลองปฏิบัติงานไม่เกินหกสิบวัน

ผู้พิจารณา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยบทบัญญัติตามข้อ ๒ (๔)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จัดตั้ง “คณะกรรมการค่าจ้าง” ขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวไว้แล้ว

๒. ประเด็นที่สอง คือ การตีความเกี่ยวกับเงื่อนไขการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากอัตรารายวันให้เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการฯ เห็นว่า ถ้าคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) รับตีความโดยเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันให้เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนผิดไปจากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่คณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณามาแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ก็จะกลายเป็นการไปกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนแทนคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย

เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) น่าจะไม่รับวินิจฉัยปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือ และสมควรให้เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการค่าจ้าง” ซึ่งมีองค์ประกอบพิเศษเป็นผู้ตีความหรือเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันเป็นค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือน และสำหรับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ตอบข้อหารือของกระทรวงการคลังดังที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นเพียงความเห็นของ “ส่วนราชการ” มิใช่ความเห็นของคณะกรรมการค่าจ้าง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) จึงสมควรอาศัยข้อ ๙^๕ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่รับพิจารณาข้อหารือนี้และให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างดำเนินเรื่องให้เป็นที่ยุติตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อสังเกตของเลขาธิการฯ และได้เชิญผู้แทนกรมแรงงาน (กองคุ้มครองแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ผู้แทนกรมแรงงานชี้แจงว่า ข้อหารือเรื่องนี้ยัง

^๔ ข้อ ๒ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด และวันลาสำหรับลูกจ้าง และให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้าง เนื่องจากกรมแรงงานมีระเบียบว่าด้วยวิธีการหารือปัญหาข้อกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งกำหนดให้กองที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการตอบข้อหารือ สำหรับปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงการคลังนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงานจึงเป็นผู้ดำเนินการตอบข้อหารือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาข้อสังเกตของเลขาธิการฯ แล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงการคลังในเรื่องนี้มีว่า การจ้างพนักงานหรือลูกจ้างประจำรายเดือนของรัฐวิสาหกิจจะต้องนำวันหยุดประจำสัปดาห์มารวมในการคำนวณค่าจ้างด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาการตีความประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๕) ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็น”ปัญหาข้อกฎหมาย”ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้ และมีใช้ปัญหาในการกำหนดนโยบายค่าจ้างของประเทศหรือการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้อันจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) คงมีความเห็นยืนยันในความเห็นเดิมที่ได้เคยให้ไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ไม่ขัดข้อง ถ้าเลขาธิการฯ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวสมควรได้รับการพิจารณาจาก”คณะกรรมการค่าจ้าง” และควรส่งเรื่องคืนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างดำเนินการให้เรื่องนี้เป็นที่ยุติต่อไป

เนื่องจากปัญหาว่ากรรมการร่างกฎหมายสมควรรับพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามข้อหารือของกระทรวงการคลังหรือไม่เป็นปัญหาสำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)^๖แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมายไม่สมควรรับพิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง เพราะปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นปัญหาที่ควรได้รับการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการค่าจ้างของกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องนี้ยังเป็นปัญหาระหว่างรัฐบาลและผู้ใช้แรงงานซึ่งหากกรรมการร่างกฎหมายให้ความเห็นแล้วอาจมีผล

^๖ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

กระทบกระเทือนในทางการเมือง จึงมีมติไม่พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อหารือของ
กระทรวงการคลังตามข้อ ๙ (๒) และ (๓)^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับ
ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้ส่งเรื่องคืนให้
กระทรวงการคลังไปดำเนินการหารือกับคณะกรรมการค่าจ้างต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)