

บันทึก

เรื่อง ขอความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการใช้ข้อบังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. ๒๕๑๘ แก่สำนักงานตลาดของกรุงเทพมหานคร

ตามที่กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๒๐๘/๔๓๒๓ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่ลูกจ้างของสำนักงานตลาดของกรุงเทพมหานคร ได้แจ้งข้อเรียกร้องต่อฝ่ายบริหารของสำนักงานตลาดเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมแรงงานจึงมีปัญหาสงสัยว่า สำนักงานตลาดของกรุงเทพมหานครจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘หรือไม่ เพราะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ว่าพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้ใช้บังคับแก่ราชการของกรุงเทพมหานคร กิจการของสำนักงานตลาด ฯ ดังกล่าวจะถือว่าเป็น “ราชการของกรุงเทพมหานคร” หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) และกรุงเทพมหานคร แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัญหาดังกล่าว ลูกจ้างของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แล้วและคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้มีคำสั่งที่ ๒๐-๒๑-๒๒/๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ชี้ขาดในประเด็นที่กรมแรงงานได้ถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “สำนักงานตลาดของกรุงเทพมหานครเป็นราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มิให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่ราชการของกรุงเทพมหานครหรือไม่”

เมื่อได้คำนึงถึงว่า โดยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และปัญหาที่ทางกรมแรงงานได้ถามมานี้เป็นปัญหาของ “กฎหมายแรงงาน” ซึ่งเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การชี้ขาดในปัญหานี้จึงน่าจะกระทำโดยกระบวนการพิจารณาและสถาบันของกฎหมายแรงงาน กล่าวคือการชี้ขาดเบื้องต้นโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และในชั้นสุดท้ายโดยศาลแรงงาน (หรือศาลฎีกา) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงาน ฯ

แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่ว่าสาขาใดได้โดยทั่วไปก็ตาม แต่สำหรับในระยะเริ่มแรกของการแยกสาขากฎหมายและแยกกระบวนการพิจารณาตลอดจนสถาบันของกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสาขานั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการปฏิบัติงานของกรมแรงงานน่าจะถือหลักหรือ

ดำเนินการให้มีบรรทัดฐานได้โดยสถาบันในกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายแรงงานก่อน ทั้งนี้ เพราะคุณสมบัติของกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือผู้พิพากษาศาลแรงงานก็ดี หรือองค์ประกอบของสถาบัน (คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือศาลแรงงานก็ดี ได้มีกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ กำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะและการที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะก็เนื่องจากข้อพิพาททางกฎหมายแรงงานมีลักษณะพิเศษ จึงจำเป็นต้องให้มีสถาบันที่เหมาะสมแก่สภาพของข้อพิพาทเหล่านั้น อันจะทำให้สถาบันดังกล่าวสามารถสร้างแนวบรรทัดฐานในสาขาของกฎหมายแรงงานเป็นเอกเทศได้ตามสมควรและสามารถแก้ปัญหาของสังคมได้

ในเรื่องนี้ มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้แล้วว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จริยอยู่แม้ขณะนี้จะมีได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ศาลแรงงานเปิดทำการ^๒ แต่มาตรา ๑๖๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้บัญญัติไว้แล้วว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานใช้บังคับ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับศาลแรงงาน ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) จึงเห็นว่า ปัญหาที่กรมแรงงานถามมานี้ได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยสถาบันเบื้องต้นของกระบวนการพิจารณาทางแรงงาน คือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งประกอบด้วยกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีจำนวนถึง ๘ นายไปแล้ว โดยกรรมการดังกล่าวมีกรรมการถึงสามฝ่ายคือกรรมการซึ่งไม่เป็นฝ่ายใด กรรมการฝ่ายนายจ้างและกรรมการฝ่ายลูกจ้าง และประกอบทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงาน ฯ ก็ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อุทธรณ์ต่อศาลแรงงานได้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว^๓ การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) จะให้คำวินิจฉัยในชั้นนี้ก็อาจจะมีการกล่าวอ้างถึงคำวินิจฉัยหรือเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของแต่ละสถาบัน (คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยผู้อ้างแต่ละคนต่างก็มีความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกันได้ และสิ่งเหล่านี้ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ทางราชการหรือส่วนรวม ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกของการใช้กระบวนการพิจารณาทางแรงงานและสาขากฎหมาย

^๑ มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

๑ล๑

๑ล๑

^๒ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งศาลแรงงานกลางขึ้นในกรุงเทพมหานคร และจะเปิดทำการเมื่อใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้ศาลแรงงานกลางมีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี

^๓ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของกฎหมายที่เกี่ยวกับอายุความ และในกรณีที่ปัญหายุ่งยากนี้ อายุความน่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๑๖๔ อันอายุความนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้มีกำหนดสิบปี”

แรงงาน กรมแรงงานน่าจะดำเนินการให้มีการกำหนดบรรทัดฐานโดยสถาบันทางแรงงานไปก่อน เพราะเงื่อนไขและรายละเอียดในการจัดตั้งสถาบันเหล่านั้นกฎหมายได้สร้างและกำหนดขึ้นเพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมกับสภาพของข้อพิพาทนั้นๆ แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๒๒