

บันทึก

เรื่อง การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงินกองทุนเงินทดแทน
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕

กรมแรงงานมีหนังสือ ที่ มท ๑๑๐๖/๑๐๖๔๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากกรมแรงงานมีหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนจากนายจ้างเพื่อนำเข้าสมทบในกองทุนเงินทดแทนสำหรับเป็นทุนจ่ายให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งในข้อ ๓ ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวบัญญัติให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน โดยให้กองทุนเงินทดแทนประกอบด้วยเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ และให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน และในข้อ ๑๐ บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงานสามารถออก

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๑๓ ให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายตามข้อ ๒ (๖) เฉพาะประเภทและขนาดของกิจการในท้องที่ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กองทุนเงินทดแทนให้ประกอบด้วยเงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่น ๆ เงินดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมแรงงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

ให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงานเป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งต้องมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอยู่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทยถึงประเภทของกิจการที่ควรให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและอัตราที่จะต้องจ่าย

ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดอัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละสิบของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี อัตราเงินฝากไม่เกินร้อยละสิบห้าของเงินสมทบแต่ละปี ตลอดจนวิธีการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจากนายจ้าง และกำหนดการสิ้นสุดของกรรมการกองทุนเงินทดแทน ระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๑๐ ให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคแรกให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าวแล้ว ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างจ่าย ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

คำสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดอายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัติในข้อ ๑๐ ดังกล่าวนั้น กรมแรงงานประสบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการอยู่หลายปัญหาด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ค้างชำระหนี้เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่ม ทั้งนี้เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการตรวจสอบทรัพย์สินนับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การยึดอายัดทรัพย์สินบรรลุผล เนื่องด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินของกรมแรงงานนั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ในการนำยึดทรัพย์สินอย่างการบังคับคดีของศาล แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อดำเนินการยึดอายัดเอง และเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับงานยึดอายัดทรัพย์สินเป็นงานที่เสี่ยงต่อการขัดขวางจากนายจ้างและยังอาจถูกนายจ้างฟ้องร้องได้ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร หากถูกนายจ้างฟ้องก็อาจเป็นผลร้ายแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ ปัญหาดังกล่าวนี้นเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลรัษฎากรในการติดตามเร่งรัดหนี้ภาษีอากรค้างซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติคล้ายคลึงกับการติดตามเร่งรัดหนี้เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มของกรมแรงงาน คือสามารถดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินผู้ค้างชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเช่นเดียวกันแล้ว จะเห็นได้ว่าประมวลรัษฎากรมีบทบัญญัติให้อำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๒ ตรี^๓ แต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ มิได้มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

จากการที่มีปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติราชการข้างต้น กรมแรงงานจึงมีความจำเป็นต้องพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ แล้ว กรมแรงงานเห็นว่าน่าจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหายู่ ๒ แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวทางแรก ให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดย

^๓ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๑๒ ตรี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๒ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๒ หรือสรรพากรจังหวัดมีอำนาจ

(๑) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันสมควรเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ

(๒) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (๑) ให้นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (๑)

การดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่รับหมายเรียกหรือคำสั่ง การออกคำสั่งและทำการตาม (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕^๔ เพื่อให้ปฏิบัติตามข้อ ๑๐ โดยประสงค์ให้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๕ วรรคสอง ครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบทรัพย์สินด้วย โดยถือว่าการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นขั้นตอนหนึ่งของการยึดอายัดทรัพย์สินตามข้อ ๑๐

แนวทางที่สอง ให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ วรรคสุดท้าย ซึ่งบัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยถือว่าการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นวิธีการอันจำเป็นที่จะนำไปสู่ขั้นตอนการยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อให้ได้เงินสมทบฯ จากนายจ้างเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน อันเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการดำเนินการของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

แต่เนื่องจากกรมแรงงานพิจารณาเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยการตีความข้อกฎหมายประกอบด้วยว่าจะสามารถกระทำได้แค่ไหนเพียงใด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติอันถูกต้องในการพิจารณาดำเนินการต่อไป กรมแรงงานจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นดังนี้

๑. การที่กระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕ เพื่อแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามความในข้อ ๑๐ ตามแนวทางแรกดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากกระทำได้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจะมีอำนาจครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบทรัพย์สินด้วยหรือไม่

๒. หากกระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ วรรคสุดท้าย กำหนดระเบียบและวิธีการอันจำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ค้างชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่มตามแนวทางที่สองดังกล่าวข้างต้นจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. การตีความข้อความในข้อ ๓ วรรคสุดท้ายที่ว่า "...ระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์..." นั้น จะสามารถตีความได้กว้างขวางเพียงใด ครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง เช่น การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่ม และระเบียบเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว จะอยู่ในความหมายของข้อความดังกล่าวด้วยหรือไม่

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๕ ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ทำงานเพื่อตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริง และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง รวมทั้งให้ส่งหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ถ้าผู้ใดขัดขืนให้ถือว่าเป็นความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงาน หรือฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาประการที่หรือว่า การที่กระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๓ เพื่อแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามความในข้อ ๑๐^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากกระทำได้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจะมีอำนาจครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบทรัพย์สินด้วยหรือไม่นั้น ผู้แทนกรมแรงงานได้ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนไม่ได้ชำระเงินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กรณีเช่นนี้แม้ว่าข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๓ จะกำหนดให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างดังกล่าวเพื่อขายทอดตลาดนำเงินมาชำระกองทุนเงินทดแทนได้ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้ทราบเสียก่อนว่านายจ้างผู้ค้างชำระเงินกองทุนเงินทดแทนนั้นมีทรัพย์สินที่จะสามารถยึดหรืออายัดได้ตามกฎหมายสิ่งใดบ้างเพื่อรายงานให้อธิบดีกรมแรงงานได้ทราบเป็นข้อมูลเบื้องต้นก่อนที่จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ได้ผลและเป็นไปโดยถูกต้องต่อไป ซึ่งในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อการนี้ ยังมีปัญหาเกรงว่าจะถูกโต้แย้งจากนายจ้างหรือถูกนายจ้างฟ้องร้องการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ฉะนั้น กรมแรงงาน จึงขอหารือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๓ จะใช้อำนาจต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้างก่อนที่จะดำเนินการเสนอให้อธิบดีกรมแรงงานมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นต่อไปได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๕ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๓ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ทำงานเพื่อตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริง และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง รวมทั้งให้ส่งหลักฐานหรือเอกสารต่างๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีความหมายแต่เพียงว่า เป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบกิจการของนายจ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งตามข้อ ๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๗ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๒ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานดังต่อไปนี้

(๑) การใช้แรงงานทั่วไป โดยกำหนดเวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการลาป่วยของลูกจ้าง

ดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีการควบคุมทรัพย์สินของนายจ้างหรือกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องรายงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงความเป็นอยู่ของทรัพย์สินของตนด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามข้อ ๕ วรรคสองแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ไปตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้างไม่ว่าจะกระทำไปเพื่อเหตุใด ย่อมจะเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดไว้

อนึ่ง ข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๑ ได้กำหนดไว้ด้วยว่า วิธีการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามคำสั่งของอธิบดีกรมแรงงานนั้นให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นก็ได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถใช้สิทธิบังคับเหนือลูกหนี้ในอันที่จะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนที่จะศาลจะมีหมายบังคับคดีได้แต่อย่างใด ฉะนั้น ในกรณีนี้เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๑ จึงสมควรเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย โดยเหตุนี้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามข้อ ๕ วรรคหนึ่งแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจะไปดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้างล่วงหน้าเพื่อประโยชน์ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นต่อไป จึงเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดรบกวนสิทธิในทรัพย์สินของนายจ้างโดยไม่เป็นธรรมและมิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้อำนาจกระทำ

๒. ปัญหาประการที่สองที่หารือนี้ หากกระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓๑ กำหนดระเบียบและวิธีการอันจำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ค้างชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่ม จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้

(๒) การใช้แรงงานหญิง โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามหญิงทำ กำหนดอายุของหญิงซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน และการลาของหญิงมีครรภ์

(๓) การใช้แรงงานเด็ก โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามเด็กทำ กำหนดอายุของเด็กซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน

(๔) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และวันลาสำหรับลูกจ้าง และให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(๕) การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้าง

(๖) ความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดชนิดของโรคนั้น

(๗) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง

(๘) ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และข้อบังคับว่าด้วยการทำงาน

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

พิจารณาในปัญหาประการแรกแล้วว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๖ฯ มิได้กำหนดให้มีการควบคุมทรัพย์สินของนายจ้างได้ด้วยแต่ประการใด ฉะนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นตามข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวต่อไป จึงเป็นการออกระเบียบเกินกว่าที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้อำนาจไว้กระทรวงมหาดไทยย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้

๓. ปัญหาประการที่สามที่หาหรือว่า ความในข้อ ๓^๔ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ ที่กำหนดว่า "...ระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์..." นั้น จะสามารถตีความได้กว้างขวางเพียงใด ครอบคลุมถึงกรณีใดบ้าง เช่น กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเร่งรัดหนี้เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและหรือเงินเพิ่ม และระเบียบเกี่ยวกับการเร่งรัดดังกล่าว จะอยู่ในความหมายของข้อความดังกล่าวด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปนั้น ย่อมหมายความว่า กฎหมายประสงค์จะให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในอันที่จะบริหารกองทุนเงินทดแทนให้บังเกิดผลสำเร็จตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ฯ ได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาเห็นสมควรและเหมาะสม ฉะนั้น หากระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดขึ้นเป็นระเบียบที่มีสาระเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในอันที่จะให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนปฏิบัติเพื่อประโยชน์แก่กิจการของกองทุนเงินทดแทนให้สำเร็จตามเป้าหมายโดยตรงก็ย่อมกระทำได้เสมอ แต่สำหรับระเบียบ ๒ เรื่อง ที่กรมแรงงานยกเป็นตัวอย่างหรือมาด้วยนั้น เนื่องจากมิได้มีรายละเอียดข้อเท็จจริงว่าระเบียบดังกล่าวประสงค์จะให้มีสาระเป็นอย่างใดบ้าง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงไม่อาจให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๒

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)