

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทหรีอปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๖๖
แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๕๐๔/๐๐๓๒๕๕ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ยกร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารเคมีอันตรายที่ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้าง พ.ศ. ซึ่งออกตามความในข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแกพนักงำนตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาขนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในการเสนอร่างประกาศกระทรวงแรงงานจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานมีความเห็นว่า ร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารเคมีอันตรายที่ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้าง พ.ศ. ได้กำหนดสารเคมีอันตรายที่นายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงจำนวน ๗๓ ชนิด เป็นเรื่องเดียวกับการกำหนดให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย จำนวน ๑,๕๔๐ ชนิด ตามข้อ ๑๙ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งออกตามความในข้อ ๒ (๗) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม และหากเป็นเรื่องเดียวกันแล้วประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผล การตรวจแกพนักงำนตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๖๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งสารเคมีอันตรายจำนวน ๑,๕๔๐ ชนิดตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ที่ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายก็จะถูกยกเลิกไปด้วย ซึ่งในประเด็นนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความเห็นว่า แม้การกำหนดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยง จำนวน ๗๓ ชนิด จะซ้ำซ้อนกับการกำหนดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย จำนวน ๑,๕๔๐ ชนิด ตามข้อ ๑๙ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ก็ตาม แต่ก็ซ้ำซ้อนเฉพาะรายชื่อสารเคมีอันตรายตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเท่านั้น เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและ

ส่งผลการตรวจแก้พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงโดยแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้านอาชีวเวชศาสตร์หรือผ่านการอบรมด้านอาชีวเวชศาสตร์ และให้มีการบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับผลการตรวจสุขภาพ ความเห็นของแพทย์ การแจ้งผลการตรวจสุขภาพ และการส่งผลการตรวจสุขภาพ โดยไม่ปรากฏรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายเกี่ยวกับการขนส่ง เก็บรักษา เคลื่อนย้าย และกำจัดหีบห่อภาชนะบรรจุ หรือวัสดุห่อหุ้มสารเคมีอันตรายดังเช่นที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ แต่ประการใด ซึ่งหากผลของการซ้ำซ้อนกันเฉพาะส่วนดังกล่าวทำให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงและกฎยกเลิกทั้งฉบับแล้ว จะทำให้ลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายซึ่งเคยได้รับความคุ้มครองตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ จะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือว่า เมื่อร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารเคมีอันตรายที่ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง พ.ศ. ซึ่งออกตามความในข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก้พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับแล้ว จะส่งผลให้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งออกตามความในข้อ ๒ (๗) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ถูกยกเลิกตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๖๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๖๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้กำหนดรองรับให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ยังคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หมายความว่า การที่กฎหมายแม่บทฉบับเดิมได้มีบทบัญญัติให้มีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นไว้และต่อมากฎหมายแม่บทฉบับเดิมนั้นถูกยกเลิกและมีกฎหมายแม่บทฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทน การพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองซึ่งกำหนดรายละเอียดเพื่อบังคับตามกฎหมายแม่บทฉบับเดิมจะถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตรากฎหมายแม่บทฉบับใหม่ว่ามีสาระสำคัญอย่างไร กล่าวคือ หากกฎหมายแม่บทฉบับใหม่มีลักษณะเป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแม่บทฉบับเดิมโดยบทบัญญัติที่ให้ออกกฎหมายลำดับรองได้ยังคงมีเนื้อหาสาระหรือหลักการคล้ายกับกฎหมายฉบับเดิม ย่อมเป็นการแสดงให้เห็น

^๑ มาตรา ๑๖๖ บรรดาประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ยังคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เห็นว่ากฎหมายแม่บทฉบับใหม่มีความประสงค์จะให้รายละเอียดต่าง ๆ ที่เคยกำหนดไว้เดิมคงใช้บังคับให้ต่อเนื่องกันไป จนกว่าจะมีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายแม่บทฉบับใหม่ใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา^๓ ที่ได้เคยวินิจฉัยวางแนวบรรทัดฐานไว้แล้ว

สำหรับเรื่องนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายแม่บทฉบับเดิม คือ ข้อ ๒ (๗)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ฯ ซึ่งมีหลักการในการกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง เปรียบเทียบกับกฎหมายแม่บทฉบับใหม่ คือ มาตรา ๑๐๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีหลักการให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อ ๒ (๗) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ฯ มีหลักการกว้างกว่าหลักการในมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีหลักการเฉพาะเรื่องการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจดังกล่าวแก่พนักงานตรวจแรงงานเท่านั้น และเมื่อพิจารณากฎหมายลำดับรองฉบับเดิม คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เปรียบเทียบกับกฎหมายลำดับรองฉบับใหม่ คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจ

^๒ บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจใช้บังคับกฎกระทรวงการคลังและพระราชกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น. ๑๔๗๓/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๙๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๖/๒๔๙๔) บันทึก เรื่อง การขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจการอุตสาหกรรม บางประเภทที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ด่วนมาก ที่ ๔๖๐๘/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๐๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๕) และบันทึก เรื่อง การใช้บังคับประกาศผู้อำนวยการทางหลวงที่ออกตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๓๖)

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗/๒๔๘๒ แม้พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ มาตรา ๑๓ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาตรา ๓ ก็ได้ แต่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเองได้บัญญัติมาตรา ๑๓ ขึ้นใหม่ให้ใช้แทนมาตรา ๑๓ เดิม โดยมีได้มีข้อความขัดแย้งหรือตัดทอนในมาตรา ๑๓ เดิมออกเลย เป็นแต่เพียงขยายความให้อ่านางแก่เสนาบดีที่จะประกาศยกเว้นหรือห้ามการขึ้นน้ำให้กว้างขวางขึ้นอีกเท่านั้น เมื่อมาตรา ๑๓ เดิมที่ถูกยกเลิกไปได้กำหนดมาตรา ๑๓ ใหม่เข้ามาใช้แทนและยังคงให้อ่านางเสนาบดีออกประกาศห้ามปรามการจับสัตว์น้ำอยู่ตามเดิม ดังนั้น กฎกระทรวงที่ได้ออกไว้โดยอาศัยความในพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ มาตรา ๑๓ จึงยังคงใช้บังคับอยู่หาเป็นเหตุให้กฎนั้นต้องเลิกไปไม่

^๔ ข้อ ๒ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานดังต่อไปนี้

๑. ล

๑. ล

(๗) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง

๑. ล

๑. ล

^๕ มาตรา ๑๐๗ ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้าง และส่งผลการตรวจดังกล่าวแก่พนักงานตรวจแรงงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

แรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายฯ จะมีหลักการเรื่องการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้าง เช่นเดียวกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ อยู่ด้วยกันก็ตาม แต่ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ยังมีหลักการ บางเรื่องที่มีได้กำหนดอยู่ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ เช่น เรื่องการขนส่ง การเก็บรักษา และการเคลื่อนย้าย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดสารเคมีอันตรายที่ให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้าง พ.ศ. ซึ่งมีหลักการเฉพาะเรื่องการกำหนดสารเคมีอันตรายที่นายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างที่ทำงานในงานเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงมีผลใช้บังคับ ย่อมไม่ส่งผลให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกยกเลิกไปทั้งฉบับแต่อย่างใด คงถูกยกเลิกไปเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างเท่านั้น โดยผลของมาตรา ๑๖๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีข้อสังเกตว่า การที่หลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายฯ ถูกยกเลิกไปเพียงบางส่วนและคงเหลือบังคับใช้อยู่เพียงบางส่วน ย่อมก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย กระทรวงแรงงานจึงควรเร่งดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองนั้นเสียใหม่ให้ชัดเจนและถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการใช้บังคับในเรื่องต่างๆ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น