

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะภาพขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

กระทรวงแรงงาน ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๑.๕/๑๙๕๙ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้ขอความร่วมมือ กระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งสำนักงานประกันสังคม และกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับสถานะภาพขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กระทรวงแรงงาน จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

(๒) หากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีผลบังคับใช้ย้อนหลังหรือไม่ และหากไม่ให้มีผลบังคับ ย้อนหลังจะเกิดปัญหาหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัตินิยามศัพท์ของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๙๑ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ตลอดจนบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีเจตนารมณ์ที่จะรวมรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคกฎหมายมหาชนให้มาอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายที่เข้าลักษณะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๖ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกายกเว้นไว้ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใด และเมื่อพิจารณามาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่บัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศลมิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗^๕ มีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบเงินอุดหนุนของกระทรวงกลาโหม เงินที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นครั้งคราว เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียม เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นซึ่งได้รับบริจาค

^๒ มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์

(๑) ทหารผ่านศึก

(๒) ครอบครัวทหารผ่านศึก และ

(๓) ทหารนอกประจำการ

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ

(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ

(ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗ ให้้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นนิติบุคคล

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙^๖ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐^๗ ได้แก่ การมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง สร้าง ซื้อ เช่า ให้เช่า ยืม ให้ยืม จัดสรร จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอนและรับโอนที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น ประกอบการทำงานหรือร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นการค้าหรือการอื่น และให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน ทั้งนี้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจะถูกควบคุมโดยสภาทหารผ่านศึกซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔^๘ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นอุปนายก เป็นต้น สภาดังกล่าวจะทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมกิจการทั่วไปขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘^๙ ดังนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็นองค์การของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตาม

^๖ มาตรา ๙ ให้ อผศ. มีรายได้ดังนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากงบเงินอุดหนุนของกระทรวงกลาโหม
- (๒) เงินที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นครั้งคราว
- (๓) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมของ อผศ.
- (๔) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นซึ่ง อผศ.ได้รับบริจาค

^๗ มาตรา ๑๐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ ให้ อผศ. มีอำนาจและหน้าที่รวมถึง

- (๑) มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง สร้าง ซื้อ เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดสรร จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอนและรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น
- (๒) ประกอบการทำงานหรือร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นการค้าหรือการอื่น
- (๓) ให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

^๘ มาตรา ๑๔ ให้มีสภาทหารผ่านศึก ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นนายก ผู้อำนวยการเป็นอุปนายก รองผู้อำนวยการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาทหารผ่านศึกประจำการเจ็ดคน และทหารผ่านศึกนอกประจำการเก้าคน

ให้เลขานุการ อผศ. เป็นเลขานุการของสภาทหารผ่านศึกโดยตำแหน่ง

^๙ มาตรา ๑๘ ให้สภาทหารผ่านศึกมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมกิจการทั่วไปของ อผศ. และให้มีอำนาจ

- (๑) กำหนดข้อบังคับตามมาตรา ๑๑
 - (๒) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินการ
 - (๓) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี รวมทั้งการสอบบัญชีและการตรวจ
 - (๔) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยบำเหน็จและเงินสะสมของพนักงาน
 - (๕) กำหนดข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น ๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้
 - (๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่าย
 - (๗) ตั้งอนุกรรมการ เพื่อกระทำการใด ๆ ตามที่มอบหมาย
- ข้อบังคับสภาทหารผ่านศึกนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

กฎหมายเฉพาะ มีอิสระในการดำเนินงานทั้งในแง่บุคลากร ทรัพย์สิน และมีวิธีดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ควบคู่ไปกับการสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการ จึงมีลักษณะเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ในที่นี้คือ กฎหมายว่าด้วยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โดยมีบุคลากรภาครัฐซึ่งดำเนินการในรูปคณะกรรมการมีอำนาจควบคุม ดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ในการดำเนินกิจการขององค์การ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จึงเป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และจึงอยู่ในความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยกเว้นองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้แต่อย่างใด องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ประเด็นที่สอง หากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมิใช่รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีผลบังคับใช้ย้อนหลังหรือไม่ และหากไม่มีผลบังคับย้อนหลังจะเกิดปัญหาหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลบังคับใช้ของกฎหมายตามที่หารือ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๘

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น