

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่ง
ตามวาระในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๒๐๔.๕/๒๖๑๐ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ ๑๖ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการค่าจ้าง ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยกรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปีได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว และกระทรวงแรงงานได้ดำเนินกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๗ แต่ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากประสบปัญหาบางประการ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการค่าจ้างตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดปี ๒๕๕๑ ของทุกจังหวัดทั่วประเทศ กระทรวงแรงงานจึงหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. กรณีกระทรวงแรงงานประสบปัญหาบางประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๗ (ชุดใหม่) ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๖ (ชุดเก่า) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๖ จะปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเกินระยะเวลาเก้าสิบวันจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๗ แล้วเสร็จได้หรือไม่

๒. กรณีคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หมดวาระการดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะประธานกรรมการค่าจ้างโดยตำแหน่งจะสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ได้หรือไม่

๓. หากคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๖ สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเกินระยะเวลาเก้าสิบวันได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๗ แล้วเสร็จ ฝ่ายเลขานุการจะสามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๖ และคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดชุดเก่าได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ก่อนที่กรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเดิมจะหมดวาระสามเดือน สำนักงาน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๒๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปลัดกระทรวงได้ส่งเรื่องให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สรรหากรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างดำเนินการ แต่เนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีภารกิจอื่นที่ต้องปฏิบัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจำนวนมาก ทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเริ่มทำการสรรหากรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใกล้จะครบกำหนดเก้าสิบวันแล้ว ประกอบกับมีปัญหาในการแต่งตั้งกรรมการค่าจ้างกรณีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง กล่าวคือ จากการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร ปรากฏว่า ผู้สมัครเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างคนหนึ่งมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ และผู้สมัครดังกล่าวมีหนังสือขอให้ยับยั้งการพิจารณาเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้างไว้ก่อนจนกว่ากระทรวงแรงงานจะพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จ และหากไม่เป็นที่พอใจผู้สมัครนั้นก็จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ต่อมาผู้สมัครดังกล่าวได้ยอมถอนชื่อออกไปหลังจากที่กระทรวงแรงงานพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าวเสร็จแล้ว ส่วนอีกกรณีหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างลำดับที่หนึ่งซึ่งเป็นผู้พิพากษาสมทบ ปรากฏภายหลังว่ามีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ออกจากการเป็นผู้พิพากษาสมทบเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่เลินเล่อ จึงต้องพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวอีกครั้งว่ามีคุณสมบัติเป็นกรรมการค่าจ้างได้หรือไม่ ซึ่งปลัดกระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถแต่งตั้งให้เป็นกรรมการค่าจ้างได้ และในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการค่าจ้างใหม่ครบแล้วเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐

ในระหว่างที่กรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในหลายจังหวัดก็พ้นจากตำแหน่งตามวาระเช่นเดียวกัน โดยบางจังหวัดได้ดำเนินการสรรหาคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ภายในเก้าสิบวันและเสนอรายชื่อมาที่ส่วนกลาง แต่ไม่อาจนำเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า เมื่อมีการเลือกคณะอนุกรรมการแล้วให้เสนอปลัดกระทรวงในฐานะประธานกรรมการค่าจ้างโดยตำแหน่งลงนามแต่งตั้งได้เลย แล้วจึงเสนอคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลัง ซึ่งกรณีนี้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์มีความเห็นว่า กรรมการค่าจ้างเดิมสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเกินระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ แต่กลุ่มงานกฎหมายของกระทรวงแรงงานเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่เกินเก้าสิบวันจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากจะเป็นการเปิดช่องให้กรรมการค่าจ้างเดิมสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เรื่อยๆ โดยเจ้าหน้าที่จะไม่เร่งรัดดำเนินการแต่งตั้งกรรมการใหม่ ประกอบกับกรณีนี้กรรมการค่าจ้างเดิมได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระเกินระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดนานมากแล้ว จึงเห็นว่าไม่ควรให้กรรมการค่าจ้างเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยไม่กำหนดระยะเวลา และควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป เพราะอาจมีปัญหากับเบี้ยประชุมซึ่งมีการดำเนินการย้อนหลังว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า กรณีข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีไม่สามารถแต่งตั้งกรรมการค่าจ้างใหม่ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายบัญญัติ กรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเกินระยะเวลาเก้าสิบวันจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะประธานกรรมการค่าจ้างโดยตำแหน่งจะสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีกรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนเกินระยะเวลาเก้าสิบวันจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการจะสามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการหรือคณะอนุกรรมการใหม่ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๘๐ วรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้กรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งต้องแต่งตั้งกรรมการให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการเดิมพ้นจากตำแหน่งนั้น หมายความว่า เมื่อกรรมการค่าจ้างพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการค่าจ้างดังกล่าวยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ ส่วนระยะเวลาเก้าสิบวันนั้นเป็นกำหนดเวลาให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการใหม่ มิใช่กำหนดเวลาให้กรรมการค่าจ้างเดิมพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดให้ดำเนินการเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการค่าจ้างใหม่เข้ารับหน้าที่ กรณีทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕)^๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๓ ได้

^๑ มาตรา ๘๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่กรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มี การแต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งต้องแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการเดิมพ้นจากตำแหน่ง

^๒ บันทึก เรื่อง การออกเทศบัญญัติชั่วคราวและการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ส่ง พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๓๒๑๗ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๒๓)

เคยวินิจฉัยไว้สรุปได้ว่า ระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการใหม่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่เท่านั้น มิใช่เงื่อนไขหรือกำหนดเวลาที่จะทำให้คณะกรรมการเดิมพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น กรณีนี้กรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ แม้ว่าจะพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

ประเด็นที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการค่าจ้างได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หมายถึง คณะกรรมการค่าจ้างทั้งคณะ ปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะประธานกรรมการค่าจ้างเพียงลำพังจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า กรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระและต้องปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า กรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการค่าจ้างหรือคณะอนุกรรมการใหม่หรือไม่ เห็นว่า กรณีกรรมการค่าจ้างนั้นมาตรา ๘๐ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้กรรมการค่าจ้างซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่

ส่วนกรณีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ชัดเจน แต่ปรากฏในข้อ ๑๑ วรรคสอง^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการค่าจ้าง ว่าด้วยคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๗

^๓ บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๙๗ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๓/๒๕๓๒)

^๔ มาตรา ๘๔ ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังต่อไปนี้เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการได้

- (๑) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- (๒) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
- (๓) คณะอนุกรรมการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ ข้อ ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใหม่ ให้คณะอนุกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งต้องแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะอนุกรรมการเดิมพ้นจากตำแหน่ง

ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๔ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้ทำนองเดียวกับกรณีคณะกรรมการค่าจ้าง ดังนั้น กรณีนี้ถ้ากรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ย่อมมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ฝ่ายเลขานุการสามารถเบิกเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการดังกล่าวได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น แม้จะเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดให้ดำเนินการก็ตาม ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดังกล่าวควรจะเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย มิฉะนั้นอาจมีความผิดได้ถ้าไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๗ มาตรา ๘๔ ๖๓๖

๖๓๖

ให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดองค์ประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสม