

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์  
และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง  
เป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๓

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๔๑๑/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานรักษาการตามระเบียบดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแจ้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง และโดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓๘ บัญญัติให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอีกหนึ่งคน โดยให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีความเห็นว่า การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากตามข้อเท็จจริงคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมิได้ทำงานในลักษณะไตรภาคีแต่เป็นการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างก็เพื่อความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน การนับองค์ประชุมก็ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดไม่ว่าผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจะเข้าร่วมประชุมหรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการไตรภาคีของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งต้องประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจึงจะนับองค์ประชุมได้ ประกอบกับการสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับดังกล่าวจะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งครั้งละประมาณ ๖ ล้านบาท เพื่อให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคนซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง และคณะกรรมการร่างกฎหมายมีมติมอบหมายให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานไปออกระเบียบการแต่งตั้งกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ใช้เป็นการเฉพาะโดยไม่ต้องใช้ระเบียบกลางที่เป็นระบบไตรภาคี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๓๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงแรงงานโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงได้ดำเนินการออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างแต่ละสภาเสนอชื่อสมาชิกผู้มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้แทนสภาละหนึ่งคน และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือผู้แทนฝ่ายละไม่เกินสามคน เพื่อเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ฝ่ายนายจ้างหนึ่งคน และฝ่ายลูกจ้างหนึ่งคน

ต่อมาสภาองค์การลูกจ้างรวม ๖ สภา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานขอให้ยกเลิกการสรรหาคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้เหตุผลว่าขัดต่อมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ (๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคี ที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้หารือกับกระทรวงแรงงานแล้ว เห็นควรมีหนังสือแจ้งสภาองค์การลูกจ้าง โดยได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๔๑๑/๑๒๔๖๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง ขอให้ยกเลิกการสรรหาคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ถึงสภาองค์การลูกจ้างทั้ง ๖ สภา สรุปความว่า มาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมิได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ แต่มีลักษณะเป็นแนวทางในการบริหารงานของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติตามภารกิจต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม ทั้งกระบวนการในการแต่งตั้งก็มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๘ ให้อำนาจและกำหนดวิธีการโดยอยู่บนแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๗) แล้ว รวมทั้งเห็นควรมีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

กระทรวงแรงงานจึงขอหารือว่า ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจเป็นไปอย่างถูกต้องต่อไป

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙)** ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา ๗๕<sup>๑</sup> ว่า

<sup>๑</sup> มาตรา ๗๕ บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

“บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” การที่มาตรา ๘๔ (๗)<sup>๒</sup> บัญญัติอยู่ในหมวดนี้ และบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยจัดระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกำหนดแนวนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงต้องดำเนินการจัดระบบไตรภาคีให้ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว โดยในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นจะต้องตีความอย่างกว้างเพื่อให้รัฐสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐจัดระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน คำว่า “ไตรภาคี” มีความหมายว่า ประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนฝ่ายรัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ส่วนข้อความที่ว่า “ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน” หมายความว่า ที่มาของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอันเป็นภาคีหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างโดยจะใช้วิธีการใดในการเลือกก็ได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการเลือกโดยตรงของผู้ทำงานทุกคนในประเทศหรือเลือกทางอ้อมโดยอาจให้องค์กรของผู้ทำงาน เช่น สหภาพแรงงานเป็นผู้เลือกแทนก็ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงวิธีการเลือกผู้แทนไว้เป็นการเฉพาะ

เมื่อมาตรา ๓๘<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งกรรมการทั้งหมดมีจำนวน ๑๗ คน ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐ ซึ่งได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายหอการค้า ฝ่ายสภาอุตสาหกรรม ฝ่ายสมาคมธนาคาร ฝ่ายสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างหนึ่งคน ดังนั้น โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นพหุภาคี มิใช่เป็นการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และ

<sup>๒</sup> มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๑.ล๑

๑.ล๑

<sup>๓</sup> มาตรา ๓๘ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสองคน จากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหนึ่งคนและจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอีกหนึ่งคน และให้อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นกรรมการและเลขาธิการ

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีประสบการณ์ทางด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ระบบไตรภาคีตามมาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงแรงงาน การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงชอบด้วยกฎหมายและมีได้ขัดต่อมาตรา ๘๔ (๗)<sup>๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อหาเรื่องนี้เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ในกรณีนี้ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่การวินิจฉัยชี้ขาดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๔

---

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น