

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง ปัญหาความเป็นกลางของกรรมการในคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ
สัมพันธ์ : กรณีกรรมการฝ่ายลูกจ้างเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ
ที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ปรับบัญชีโครงสร้างอัตรา
เงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๕๐๕/๔๓๓๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของกรรมการในคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ครรส.) เพื่อให้ความเห็นชอบในการปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงานของ ธ.ก.ส. อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จะปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดในมาตรา ๑๓ (๒) (สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจดำเนินการเองได้) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ครรส. ได้จัดประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีข้อสงสัยว่า นายเอกศักดิ์ เมืองแก้ว กรรมการฝ่ายลูกจ้างใน ครรส. ซึ่งเป็นพนักงาน ธ.ก.ส. อยู่ด้วย จะเป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และสามารถอยู่ในที่ประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติได้หรือไม่ ครรส. จึงมีมติให้หารือประเด็นดังกล่าวต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๒. วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายแรงงานเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ ครรส. จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า มติของ ครรส. เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบของ ครรส. มีผลกระทบต่อการปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนของพนักงาน ธ.ก.ส. หาก ครรส. ไม่ให้ความเห็นชอบ ย่อมไม่สามารถส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ จึงกระทบต่อสิทธิของพนักงาน ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ขณะที่ฝ่ายที่สองเห็นว่า มติของ ครรส. ยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการพิจารณาที่จะนำไปสู่การมีคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากมติของ ครรส. ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของพนักงาน ธ.ก.ส. โดยตรง เพราะแม้ว่า ครรส. จะมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก็ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป รัฐวิสาหกิจจึงจะดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินได้

๓. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ในกรณีที่มีมติของ ครรส. ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง นายเอกศักดิ์ เมืองแก้ว ซึ่งเป็นกรรมการฝ่ายลูกจ้างและเป็นพนักงาน ธ.ก.ส. อยู่ด้วย ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการที่ ธ.ก.ส. ขอปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน จึงถือเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่สามารถอยู่ในที่ประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและลงมติในเรื่องดังกล่าวได้

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือว่า มติของ ครรส. ที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และกรณีที่มีมติของ ครรส. เป็นคำสั่งทางปกครอง นายเอกศักดิ์ เมืองแก้ว กรรมการฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงาน ธ.ก.ส. อยู่ด้วย จะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมาตรา ๕^๑ กำหนดว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ แต่โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้ใช้บังคับแก่การออกกฎ

สำหรับการปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) นั้น จะต้องกระทำโดยการออกข้อบังคับ ธ.ก.ส. ฉบับใหม่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ธ.ก.ส. ว่าด้วยอัตราตำแหน่งและเงินเดือนสำหรับพนักงาน อันเป็นการดำเนินการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่พนักงาน ธ.ก.ส. มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (ครรส.) จะพิจารณา

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ความเห็นชอบให้ ธ.ก.ส. ปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อออกกฎ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติมาตรา ๑๓^๔ ที่กำหนดเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองด้วย อย่างไรก็ดี แม้ว่าการพิจารณาของ ครรส. ในกรณีดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นใดที่ห้ามมิให้กรรมการใน ครรส. ทำการพิจารณาเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย แต่โดยที่หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ผูกพันการดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายปกครอง ไม่เฉพาะแต่การดำเนินการในส่วนที่เป็นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น เมื่อนายเอกศักดิ์ เมืองแก้ว กรรมการฝ่ายลูกจ้างใน ครรส. เป็นพนักงาน ธ.ก.ส. อยู่ด้วย และอยู่ในข่ายที่จะได้รับประโยชน์จากการปรับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเพิ่มเงินเดือนพนักงาน ธ.ก.ส. การที่นายเอกศักดิ์ฯ จะเข้าร่วมประชุม ครรส. จึงขัดต่อหลักความเป็นกลางตามหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติทั่วไปที่ห้ามมิให้บุคคลพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ด้วยเหตุนี้ นายเอกศักดิ์ฯ จึงไม่ควรเข้าร่วมในการประชุม ครรส. เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว

(นายดิสทัต โหตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๐

“มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

“มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง