

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภาที่ปรึกษา
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๑.๕/๙๕๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดปัจจุบัน (ชุดที่ ๑๔) จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน โดยข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ได้กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) แต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นปลัดกระทรวงแรงงาน) เป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำอีก ๕ คน สำหรับกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และข้อ ๓ ได้กำหนดให้กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี ซึ่งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ได้ปฏิบัติหน้าที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการชุดใหม่ ให้คณะกรรมการที่ครบวาระแล้วปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ประกอบกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติตามระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี พ.ศ. ๒๕๕๑ แจ้งว่า ขณะนี้มีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนระเบียบกระทรวงแรงงานดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องมีความเห็นว่าระเบียบกระทรวงแรงงานนั้นขัดต่อมาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาไต่สวน จึงควรรอผลการพิจารณาของศาลก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๙๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และฝ่ายลูกจ้างของกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และการเลือกตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างชุดต่อไป เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงแรงงานจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. หากกระทรวงแรงงานไม่สามารถแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๕ ได้ภายในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ครบวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ จะสามารถดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่

๒. ตามข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ กำหนดให้มีกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน โดยสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้ง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน โดยสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้ง และปัจจุบันมีสมาคมนายจ้างที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๓๗๗ สมาคม และมีสหภาพแรงงานจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๑,๒๕๔ สหภาพ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๔๔ สหภาพ ดังนั้น การที่กระทรวงแรงงานจะจัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามข้อกำหนดในคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ โดยมีหนังสือถึงองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างทุกแห่ง ให้เสนอชื่อผู้สมัครเป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติแล้วนำรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดเวียนถึงสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี เพื่อให้พิจารณาเลือกผู้สมัครจำนวน ๕ คน มาเป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแบบมีหน่วยเลือกตั้งจะทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่จนครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จะสามารถดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดใหม่ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงแรงงานที่ ๔๘/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ตามข้อ ๓^๑ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ซึ่ง

^๑ ๓. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

กำหนดให้กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และเมื่อพิจารณาคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ โดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อความใดที่กำหนดให้กรรมการซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เมื่อกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๔ ได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระแล้ว จึงพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายและไม่มีอำนาจดำเนินงานใด ๆ ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติต่อไปได้

ประเด็นที่สอง กระทรวงแรงงานจะดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างโดยวิธีมีหนังสือถึงองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างทุกแห่ง ให้เสนอชื่อผู้สมัครเป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติแล้วนำรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดเวียนถึงสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี เพื่อให้พิจารณาเลือกผู้สมัครจำนวน ๕ คน มาเป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแบบมีหน่วยเลือกตั้งได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามข้อ ๒^๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ กำหนดให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน และให้บรรดาสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน จากข้อกำหนดดังกล่าว ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อเป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงจำกัดเฉพาะสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานเท่านั้น สำหรับวิธีการเลือกตั้งนั้น เนื่องจากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ มิได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะ การเลือกตั้งกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจึงอาจใช้วิธีการใดที่โปร่งใส เป็นธรรม ผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระ และสามารถแสดงผลว่าผู้ได้รับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด แต่ในปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ออกระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยแนวทางและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งระเบียบดังกล่าวอ้างถึงการเลือกตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติด้วย โดยข้อ ๑๒^๓ ได้กำหนดให้อธิบดีประกาศสถานที่ทำการเลือกตั้ง

^๒ ๒. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การไตรภาคี ประกอบด้วย กรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำอีก ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

^๓ ข้อ ๑๒ เมื่อดำเนินการตามข้อ ๙ เสร็จแล้ว ให้อธิบดีประกาศรายชื่อและหมายเลขประจำตัวของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง วัน เวลาเปิดและปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง และสถานที่ทำการเลือกตั้ง

ข้อ ๑๔^๔ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง และข้อ ๒๔^๕ ได้กำหนดให้นับคะแนนเลือกตั้งและประกาศผลของการนับคะแนนเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อระเบียบดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ กระทรวงแรงงานจึงต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในระเบียบนั้น การนำรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดเวียนถึงสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี เพื่อให้พิจารณาเลือกผู้สมัครจำนวน ๕ คน มาเป็นผู้แทนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแบบมีหน่วยเลือกตั้งนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากระเบียบดังกล่าวและอาจเกิดปัญหาการโต้แย้งได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการไตรภาคี ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด และสถานที่ทำการเลือกตั้ง โดยไม่ชักช้า

^๔ ข้อ ๑๔ ให้อธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งอย่างน้อยสี่คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการตรวจคะแนนหนึ่งคนจากข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรรมการตรวจคะแนนอื่นจากผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง

^๕ ข้อ ๒๔ เมื่อปิดการลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการตรวจคะแนนนับคะแนนเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งนั้นโดยเปิดเผยจนเสร็จ ห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการนับคะแนนเลือกตั้ง

ให้คณะกรรมการตรวจคะแนนประกาศผลของการนับคะแนนเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งนั้น และให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้ง แยกแต่ละคณะกรรมการไตรภาคีโดยเรียงลำดับผู้ซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเรียงตามลำดับจนถึงผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยที่สุด แล้วมอบให้อธิบดีโดยเร็ว

ในกรณีที่มิผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งเท่ากันในลำดับใด ให้ประธานกรรมการตรวจคะแนนจับสลากเพื่อเรียงลำดับในลำดับนั้น