

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการไตรภาคี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการไตรภาคี” ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่ากัน กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการทั้งสามคณะมีอำนาจหน้าที่สำคัญต่างๆ กล่าวคือ (๑) คณะกรรมการค่าจ้าง มีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือเสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้ เป็นต้น (๒) คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ เช่น เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แนวทางและมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา ๑๒๐/๑ เป็นต้น และ (๓) คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง มีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารและการจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เป็นต้น สำหรับการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ แต่มาตรา ๗๘ วรรคสอง มาตรา ๙๔ และมาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ ได้กำหนดให้การได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วควรมีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจากการศึกษาพบว่าเดิมได้มีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งระเบียบเดิมนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการฯ จำนวน ๔ คณะ ประกอบด้วยคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยระเบียบฯ ข้อ ๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เข้ารับการเลือกตั้งไว้จำนวน ๙ ข้อ ดังนี้ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) มีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีขึ้นไป (๓) เป็นผู้มีคุณสมบัติในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (๔) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (๕) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๖) เป็นนายจ้างหรือลูกจ้างของสถานประกอบกิจการ (๗) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการสมาคมนายจ้างหรือกรรมการสหภาพแรงงานหรือเป็นหรือเคยเป็นกรรมการลูกจ้างหรือกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเฉพาะในคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (๘) เป็นผู้มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เว้นแต่ในคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (ก) เป็นผู้มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ หรือปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในสถานประกอบกิจการอย่างน้อย ๒ ปี (ข) ไม่เคยเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการทำให้เกิดอุบัติเหตุ ร้ายแรงหรือเกิดโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน จนเป็นเหตุให้มีผู้สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพหรือเสียชีวิต (ค) ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อต้องแสดงหลักฐานและให้การรับรองคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งด้วยตนเอง ระเบียบนี้ได้ใช้บังคับเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ ยกเลิกหมวด ๘ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรา ๑๐๐ ถึง มาตรา ๑๐๗ และได้มีการออกพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาบังคับใช้แทน โดยพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยฯ และการได้มาซึ่งกรรมการแต่ละฝ่ายเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้คณะกรรมการไตรภาคีในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ เหลือเพียง ๓ คณะ ต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาบังคับใช้แทนระเบียบเดิม โดยระเบียบฯ ข้อ ๘ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เข้ารับการเลือกตั้งไว้จำนวน ๗ ข้อ ได้แก่ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสิ้นสุดการเสนอชื่อ (๓) เป็นนายจ้างซึ่งเป็นกรรมการสมาคมนายจ้าง หรือนายจ้างของสถานประกอบกิจการ (๔) เป็นลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน หรือกรรมการลูกจ้าง หรือกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ (๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะถูกจำคุกจริงหรือไม่ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพินโทษ หรือพ้นระยะเวลาการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ แล้วแต่กรณีเกินห้าปี (๗) ไม่เป็นกรรมการไตรภาคีสังกัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ข้อ ๘ (๘) “ไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” และประกาศในราชกิจจา

นุเบกษา เล่ม ๑๔๒ ตอนพิเศษ ๔๙ ง วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘ บังคับใช้นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้เขียนเห็นว่า ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งตามระเบียบฯ ข้อ ๘ (๘) มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการไตรภาคีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ คณะกรรมการไตรภาคีตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองและการออกกฎต่างๆ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการไตรภาคีจึงมีความสำคัญที่แตกต่างกับบุคคลทั่วไป จำต้องคัดสรรบุคคลที่เหมาะสมเพื่อมาทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยคำนึงถึงเกียรติ ความรังเกียจของสังคมและศีลธรรมอันดีของบุคคลนั้น โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท มิได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เข้าสู่ตำแหน่งกรรมการไตรภาคีไว้เป็นการเฉพาะ แต่มาตรา ๗๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้การได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างของคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดอันเป็นกฎหมายลูกบทที่ฝ่ายบริหารจะออกระเบียบกำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลตามความเหมาะสมโดยคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗๘ วรรคสอง และบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ในหมวดคณะกรรมการค่าจ้างมาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย โดยโครงสร้างของกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเนื่องจากการจำกัดสิทธิของบุคคล ไม่สมควรที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือโดยโครงสร้างกฎหมายทั่วไป คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง กฎหมายจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการไตรภาคีไว้ดังนี้ คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดวาระดำรงตำแหน่ง ๒ ปี ตามมาตรา ๘๐ และกำหนดเหตุของการพ้นจากตำแหน่งไว้ในมาตรา ๘๑ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน มาตรา ๙๔ ได้กำหนดให้นำมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี และการพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน ส่วนคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง มาตรา ๑๒๙ ได้กำหนดให้นำมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปีเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไตรภาคีดังกล่าวไว้คราวละ ๒ ปี แต่ก็มีได้มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดสำหรับบุคคลที่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีว่าจะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องติดต่อกัน

หลายคราวได้ ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่ากรรมการไตรภาคีหลายท่านยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการไตรภาคีฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหลายสมัยติดต่อกันซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น เพราะอาจเป็นการผูกขาดและไม่เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้เข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการไตรภาคีด้วย

ประเด็นที่ ๓ กรอบการพิจารณาเกี่ยวกับไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ กรณีแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งตามระเบียบฯ ข้อ ๘ (๘) “ไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ผู้ขอประเมินเห็นว่าระเบียบฯ ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับความประพฤติเสื่อมเสียมิได้มีกรอบการพิจารณาคคุณสมบัติหรือมาตรฐานจริยธรรมไว้ว่าจะพิจารณาอย่างไร กรณีใดเป็นเรื่องความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีที่ยอมรับได้หรือกรณีใดเป็นเรื่องร้ายแรง อาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไม่เป็นธรรม เนื่องจากถ้อยคำของระเบียบฯ ข้อ ๘ (๘) มีลักษณะค่อนข้างกว้างและเป็นนามธรรม หากเจ้าหน้าที่ไม่มีกรอบการพิจารณาอย่างชัดเจนอาจเกิดการโต้แย้งจากผู้ที่ถูกตัดสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการไตรภาคีได้ ในการพิจารณาระเบียบดังกล่าวนี้

บทวิเคราะห์

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ ไปใช้ ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์และสะท้อนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบังคับใช้ระเบียบฯ ดังกล่าว แล้วเห็นว่าการได้มาของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน สมควรที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบที่แก้ไข และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะหน่วยงานที่นำระเบียบฯ ไปใช้บังคับควรกำหนดมาตรฐานจริยธรรมในการพิจารณาคคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามระเบียบฯ ข้อ ๘ (๘) “ไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” เพื่อให้มีการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม ชัดเจนและเป็นธรรม สอดคล้องกับมาตรฐานสากลต่อไป