

คดีปกครองในศาลแรงงาน



นายไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

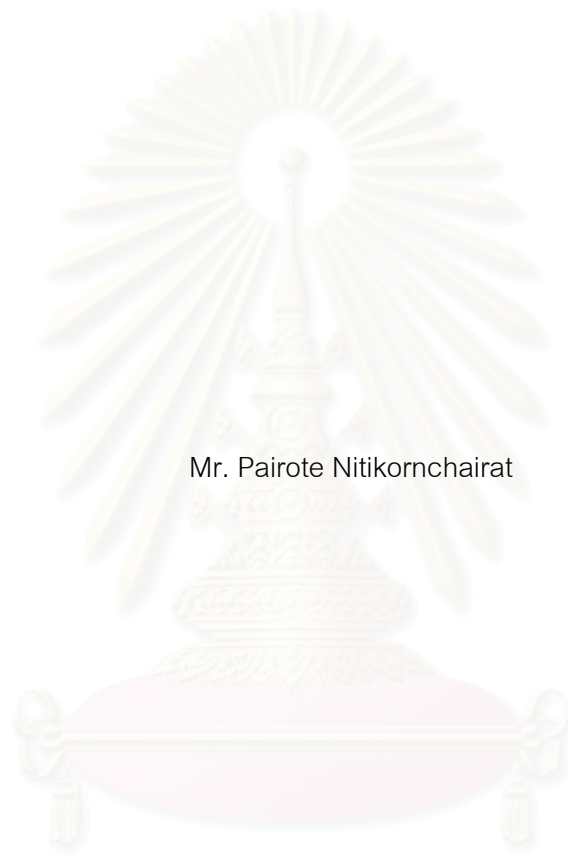
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๔๗

ISBN ๙๗๔-๑๗-๖๙๕๗-๑

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ADMINISTRATIVE CASES IN LABOUR COURT



Mr. Pairote Nitikornchairat

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic year 2004

ISBN 974-17-6957-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ คดีปกครองในศาลแรงงาน
โดย นายไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ภาวนา สุคันธวิช)

..... กรรมการ
(อาจารย์วิชัย พจนไพธา)

ไพโรจน์ นิติกรไชยรัตน์ : คดีปกครองในศาลแรงงาน. (ADMINISTRATIVE CASES IN LABOUR COURT) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. สุดาศิริ วศวงศ์, ๒๐๕ หน้า. ISBN ๙๗๔-๑๗-๖๙๕๗-๑.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการพิจารณาคดีในศาลแรงงานว่า คดีแรงงานใดบ้างมีลักษณะดังเช่น คดีปกครอง และหลักเกณฑ์การพิจารณาคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความเหมาะสมแก่การพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานหรือไม่ เพียงใด เพื่อที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไข และปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ให้ถูกต้องและเหมาะสมแก่คดีปกครองดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้บัญญัติถึงประเภทคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานไว้ อย่างชัดเจน และการกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนิน กระบวนพิจารณาในศาลแรงงานโดยอนุโลม ก่อให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน กล่าวคือ คู่ความในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และต้องถูกโต้แย้งสิทธิ ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำทางปกครอง ของ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกระบวนกรทางด้านแรงงาน อาจไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ตามกฎหมายดังกล่าวมิได้มีหลักเกณฑ์ให้คู่ความในคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยา ความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดี และมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ไว้ รวมทั้งไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดค่าบังคับให้คำพิพากษา หรือคำสั่ง มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตลอดจนมิได้มีการกำหนด ขอบเขตของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้ ซึ่งแตกต่างจาก “ความคิดและ หลักการพื้นฐาน” อันเป็นส่วนหนึ่งของ “นิติวิธี” ของกฎหมายมหาชน ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครอง ในศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็น อุปสรรคแก่การอำนวยความสะดวกหรือการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลแรงงาน

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการรักษาคุณภาพกับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน สำหรับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน จึงควรแก้ไข และเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องกำหนดค่านियามความหมายอันเกี่ยวกับคดีปกครอง อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เงื่อนไข การฟ้องคดีปกครอง และขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน ให้ชัดเจน

สาขาวิชานิติศาสตร์

ปีการศึกษา ๒๕๔๗

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4486095334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ADMINISTRATIVE / LABOUR / COURT / CASE / PROCEDURE

PAIROTE NITIKORNCHAIRAT : ADMINISTRATIVE CASES IN LABOUR COURT. THESIS ADVISOR : ASSOC.
PROF. SUDASIRI WASAWONG, 205 pp. ISBN 974-17-6957-1

The aim of this thesis is to analyze the procedures in the Labour Court in order to establish which labour cases are of the same nature as administrative cases. This thesis also aims to analyze whether or not the rules for the procedures under the Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure B.E. 2522 are appropriate for the trial, judgment or order in relation to the administrative cases which are under the jurisdiction of the Labour Court. The purpose of this research is to improve the rules for the procedures in the Labour Court in order to ensure that they are suitable for administrative cases.

This research has discovered that under the rules for the Labour Court procedures laid down in the Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure B.E. 2522, the type of administrative case which would be under the jurisdiction of the Labour Court has not been clearly specified. In addition, the provision that allows the application of the Civil Procedure Code to the proceedings in the Labour Court as *mutatis mutandis* would be problematic when administrative cases are tried in the Labour Court. This means that the party to an administrative case which is under the jurisdiction of the Labour Court must, according to the law, be a person and their rights must involve a dispute the result of which is that the rights and liberty of people may not be fully protected due to an unlawful administrative act committed by an administrative authority or a government official which is involved in labour procedures. In addition, such rules do not contain a provision, which requires the party to the administrative case to remedy the grievance and pay damages before the legal action is taken. There is also no provision relating to the prescription period required within which the administrative case must be taken.

Furthermore, there is no provision in relation to the issue of whether or not a judgment or order could have a retrospective effect or whether it could take effect at some point in time in the future. Conditions may also be imposed on the effectiveness of the judgment or order. There is no scope for controlling the lawfulness of administrative acts, which do not conform to the "basic concepts and principles" that form part of the "juristic method" of the public law. These "basic concepts and principles" must be in accordance with the rules of trial in the Administrative Court as laid down in the Act on Establishment of the Administrative Court and Administrative Dispute Procedure B.E. 2542. As a result, the facilitation of justice would be obstructed in terms of the consideration and adjudication of a judgment or order in an administrative case which is under the jurisdiction of the Labour Court.

Therefore, to guarantee, protect and confirm the fundamental rights of the people and to balance the fundamental rights of the people and the public interest at the same time in the consideration of administrative cases in the Labour Court, I would like to propose that there should be an amendments to the Act on Establishment of the Labour Court and Labour Dispute Procedure of B.E. 2522. This amendment would be in relation to the definition of an administrative case, the power in respect of consideration and adjudication of an administrative case, requirements for taking an administrative case, and the scope of controlling lawfulness of administrative acts in the Labour Court.

Field of study LAWS

Academic year 2004

Student's signature

Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ เพราะความกรุณาอย่างเป็นที่สุดของท่านรองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วดวงศ์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่มีคุณค่า และมีประโยชน์อย่างยิ่งใหญ่ ตลอดจนตรวจทานแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้ ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอระลึกถึงความกรุณาของท่านไว้ตลอดไป

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ในความกรุณาเป็นอย่างดีของท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษมสันต์ วิจารณ์ อาจารย์ผู้ให้สติปัญญา และความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงานที่ยิ่งใหญ่แก่ผู้เขียน ท่านภาวณา สุคันธวิช อติตอธิตี ผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง และท่านวิชัย พจนไพธา ตุลาการศาลปกครองกลาง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำชี้แนะและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนต้องขอกราบเท้าขอบพระคุณ คุณพ่อแก้วและคุณแม่วิมล นิตกรไชยรัตน์ ผู้ให้กำเนิดชีวิต ให้ความรัก และสติปัญญา รวมทั้งให้ทุกสิ่งทุกอย่างแก่ผู้เขียน ตั้งแต่วัยเยาว์จวบจนกระทั่งปัจจุบัน เพื่อสร้างผู้เขียนให้ยึดมั่นอยู่ในความเป็นธรรม ตลอดจนเอาใจใส่เลี้ยงดูและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนได้รับความสำเร็จในทุกวันนี้ และขอขอบคุณ คุณเทียนชัย-วิรุณวรรณ-ดช.เจียรวิชัย สุขแสงจันทร์ คุณไพรัตน์-นันทน์ภัส-ดช.กฤตภาส และสุทัศน์ นิตกรไชยรัตน์ รวมทั้งคุณยุรี ปิติวัฒน์กุล บุคคลในครอบครัว ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญพิเศษของผู้เขียน สำหรับกำลังใจอันมีค่าและยิ่งใหญ่ที่มอบให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชา อาจารย์ พี่ ๆ และเพื่อน ๆ ผู้พิพากษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ศาลแรงงานกลาง สถานที่ทำงานอันศักดิ์สิทธิ์ และผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรม สำหรับการวางรากฐานทางด้านกฎหมายแรงงาน และการให้โอกาสผู้เขียนศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านแก่ผู้เขียน และขอขอบพระคุณ ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ผู้ซึ่งประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน ตั้งแต่การเริ่มต้นศึกษาที่โรงเรียนศรีวิกรม์ โรงเรียนสายน้ำทิพย์ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนกระทั่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถานศึกษาอันเป็นที่รักยิ่ง รวมทั้ง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดต่าง ๆ ที่ได้เปิดโอกาสให้ผู้เขียนเข้าไปศึกษาหาความรู้ ค้นคว้าเพิ่มเติม จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ และต้องขออภัยที่ไม่อาจเอ่ยนามทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ได้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ ท่านสุจิต ปัญญาฤกษ์ และคุณภคพล-คุณพัลลภสุดา โภคะวิบูล เพื่ออนุรักษ์ผู้ให้ความช่วยเหลือในการแปลบทคัดย่อภาษาอังกฤษ คุณจตุพร คนัมพร สำหรับการแปลเอกสารภาษาต่างประเทศทุกท่านที่กลุ่มข้างลิฟต์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และที่สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสันธนา เอื้ออารักษ์ สำหรับความจริงใจ และความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่มอบให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

หากวิทยานิพนธ์นี้จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์อยู่บ้าง คุณความดีทั้งหลาย ผู้เขียนขอมอบแด่ผู้มีพระคุณทั้งหลายข้างต้น หากมีข้อบกพร่อง ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ สมมติฐานของวิทยานิพนธ์.....	๖
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	๖
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย.....	๖
๑.๕ วิธีดำเนินการวิจัย.....	๗
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๗
บทที่ ๒ คดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๘
๒.๑ แนวคิดและหลักการพื้นฐานว่าด้วยคดีปกครอง.....	๘
๒.๑.๑ หลักเกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน.....	๑๐
๒.๑.๒ ความหมายและลักษณะของกฎหมายปกครอง.....	๑๒
๒.๑.๓ หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	๑๓
๒.๑.๔ ความหมายและประเภทของคดีปกครอง.....	๑๘
๒.๑.๔.๑ ความหมายและประเภทคดีปกครองในต่างประเทศ.....	๑๘
(๑) ประเทศฝรั่งเศส.....	๑๘
(๒) ประเทศเยอรมัน.....	๒๒
(๓) ประเทศอังกฤษ.....	๒๔
๒.๑.๔.๒ ความหมายและประเภทคดีปกครองในประเทศไทย.....	๒๗

	หน้า
๒.๒ แนวคิดและลักษณะสำคัญของคดีแรงงาน.....	๓๔
๒.๒.๑ ความหมายและประเภทคดีแรงงานในประเทศไทย.....	๓๔
๒.๒.๑.๑ แนวคิดในการจัดตั้งศาลแรงงานในประเทศไทย.....	๓๕
๒.๒.๑.๒ ความหมายและประเภทคดีแรงงาน.....	๓๘
๒.๒.๒ คดีแรงงานในต่างประเทศ.....	๔๖
(๑) ประเทศฝรั่งเศส.....	๔๖
(๒) ประเทศเยอรมัน.....	๔๘
(๓) ประเทศอังกฤษ.....	๔๘
๒.๓ คดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๕๒
๒.๔ วิเคราะห์เปรียบเทียบคดีแรงงานในศาลแรงงานไทยกับต่างประเทศ.....	๕๙
บทที่ ๓ วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๖๒
๓.๑ หลักการพื้นฐานว่าด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความ.....	๖๒
๓.๑.๑ ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล.....	๖๓
๓.๑.๒ หลักการพื้นฐานในระบบวิธีพิจารณาความ.....	๖๔
๓.๒ หลักเกณฑ์สำคัญของการดำเนินคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.....	๖๗
๓.๒.๑ สิทธิการฟ้องคดีปกครอง.....	๖๗
๓.๒.๒ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง.....	๗๒
๓.๒.๒.๑ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน.....	๗๓
๓.๒.๒.๒ ตุลาการศาลปกครอง.....	๗๔
๓.๒.๒.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง.....	๗๕
๓.๒.๒.๔ คำพิพากษา หรือคำสั่งคดีปกครอง.....	๘๓
๓.๒.๓ กระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ รวมทั้งวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง.....	๘๔
๓.๒.๓.๑ การอุทธรณ์.....	๘๔
๓.๒.๓.๒ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาคดี.....	๘๖
๓.๒.๓.๓ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	๘๘

๓.๓	หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒.....	๙๐
๓.๓.๑	สิทธิการฟ้องคดีแรงงาน.....	๙๐
๓.๓.๒	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน.....	๙๕
๓.๓.๒.๑	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของระบบไต่สวน.....	๙๕
๓.๓.๒.๒	ผู้พิพากษาในศาลแรงงาน.....	๙๖
๓.๓.๒.๓	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน.....	๙๘
๓.๓.๒.๔	คำพิพากษา หรือคำสั่งในคดีแรงงาน.....	๑๐๑
๓.๓.๓	กระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ รวมทั้งวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	๑๐๒
๓.๓.๓.๑	การอุทธรณ์.....	๑๐๒
๓.๓.๓.๒	วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตาม คำพิพากษา หรือคำสั่ง.....	๑๐๓
๓.๔	การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๐๓
บทที่ ๔	ปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๐๗
๔.๑	ปัญหาเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๑๑
๔.๑.๑	ขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๑๒
๔.๑.๒	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับ“กฎ”ของศาลแรงงาน... ..	๑๒๐
๔.๑.๓	คำสั่งทางปกครองในคดีแรงงานที่เป็นที่สุด.....	๑๒๓
๔.๑.๔	อำนาจฟ้องในเรื่องกระทำละเมิดทางปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๒๗
๔.๑.๕	ประเภทคดีแรงงานที่มีลักษณะเช่นสัญญาทางปกครอง.....	๑๓๒
๔.๑.๖	การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.....	๑๓๔

๔.๒ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๓๗
๔.๒.๑ สิทธิการนำคดีปกครองมาฟ้องในศาลแรงงาน.....	๑๓๘
๔.๒.๒ ผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๕๐
๔.๒.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๕๒
๔.๒.๔ การอุทธรณ์ วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับคดี ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง.....	๑๖๑
๔.๓ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในศาลแรงงาน.....	๑๖๔
๔.๓.๑ การตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง.....	๑๖๔
๔.๓.๒ การตรวจสอบความเชี่ยวชาญ และประสพการณ์ของฝ่ายปกครอง.....	๑๖๗
๔.๓.๓ แนวทางการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทาง ปกครองในศาลแรงงาน.....	๑๖๙
๔.๓.๓.๑ แนวทางการควบคุมการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง.....	๑๖๙
๔.๓.๓.๒ แนวทางการควบคุมความเชี่ยวชาญ และประสพการณ์ ของฝ่ายปกครอง.....	๑๗๑
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๗๖
๕.๑ บทสรุป.....	๑๗๖
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๑๘๘
รายการอ้างอิง.....	๑๙๓
บรรณานุกรม.....	๑๙๙
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	๒๐๕

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง ได้มีการเสนอแนวคิดจากนักกฎหมายมหาชนว่า การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจสั่งการในการบริหารงานบุคคล (การลงโทษทางวินัย-การแต่งตั้งโยกย้าย-การให้ความดีความชอบ ฯลฯ) ของรัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็นอำนาจของศาลแรงงาน ซึ่งโครงสร้างศาลแรงงานและระบบผู้พิพากษาศาลแรงงาน อาจไม่เหมาะสมที่จะพิจารณา “คดีปกครอง” ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และบางประเภทเป็น “คดีปกครอง” อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ ซึ่งการตั้งองค์กรของรัฐในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ในคดีปกครอง และเป็นการเปิดโอกาสให้มีการขัดแย้งใน “บรรทัดฐาน” ระหว่างสถาบันทางกฎหมายทั้ง ๒ แห่งได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยจัดตั้งศาลแรงงาน ในขณะที่ยังไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาในทางบริหาร และลักษณะ “คดีปกครอง” มาก่อน^๑ และตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๑๖๖/๒๕๒๔ เรื่องคดีแรงงานที่โจทก์เป็นผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย อันเป็นรัฐวิสาหกิจฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ และนายกรัฐมนตรีสั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งความสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ ระหว่างรัฐ-องค์กร-คณะกรรมการ-หัวหน้าองค์กรและสมุหบัญชี ไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป แต่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้น จึงเป็นความสัมพันธ์ในทางมหาชน และต้องบังคับตามกฎหมายปกครอง^๒

จากแนวคิดของนักกฎหมายดังกล่าว เสมือนเป็นการยอมรับว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน มีคดีแรงงานที่มีลักษณะดังเช่นคดีปกครอง อันเป็นความสัมพันธ์ในทางมหาชน อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายปกครองประกอบอยู่ด้วย ซึ่งหลังจากที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทาง

^๑อมร จันทสมบุรณ์, หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทสมบุรณ์, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, ๒๕๔๖), หน้า ๘๑-๘๒.

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง,” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๘-๓๒.

ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายหนึ่ง ที่ใช้อำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ กับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง แนวคิดเรื่อง **“คดีปกครองในศาลแรงงาน”** ก็เริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งนักกฎหมายได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยเห็นว่า **คดีแรงงานเป็นคดีปกครองอย่างหนึ่ง** เพราะกฎหมายที่นำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายประเภทเดียวกัน คือ กฎหมายสังคมนิติบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติเฉพาะ มิใช่เป็นกฎหมายลักษณะหนึ่งลักษณะใดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การทำความเข้าใจคดีแรงงาน ความเข้าใจในกฎหมายปกครองย่อมมีประโยชน์^๓ และคดีปกครองในศาลแรงงานที่เกิดจาก **คำสั่งทางปกครอง** เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ควรอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง^๔

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ที่กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงาน ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง^๕ รวมทั้งสอดคล้องกับความเห็นของนักกฎหมายข้างต้น คดีแรงงานจึงประกอบด้วยคดี ๒ ประเภทคือ คดีแรงงานโดยแท้ อันเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งบังคับตามกฎหมายแพ่ง และคดีปกครอง โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายหนึ่ง ที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายแรงงาน

หลังจากที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีวิธีพิจารณาคดีอันมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป โดยหลักเกณฑ์วิธีคิด ตระกะ วิธีมอง ปัญหา วิธีวิเคราะห์ปัญหา หรือที่เรียกว่า **“นิติวิธี”** ที่ใช้ในศาลปกครองตกอยู่ภายใต้บังคับของ

^๓ วิชัย วิวิตเสวี, “ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน: ถึงเวลาหรือยังที่จะพิจารณาคดีแรงงานอย่างคดีแรงงาน,” เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง มุมมองของศาลฎีกาต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลแรงงานกลาง ณ ห้องประชุมศาลแรงงานกลาง ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖, หน้า ๓. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหามหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๓.

^๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคสอง (๓).

กฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเอกชน ลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนนั้น คือ การที่ฝ่ายปกครองหรือรัฐซึ่งทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมมีอำนาจพิเศษมากกว่าเอกชน หรือที่เรียกว่ามีอำนาจเหนือเอกชน การใช้นิติวิธีในกฎหมายเอกชนมาเป็นหลักในการตีความกฎหมายมหาชน โดยนำกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับฝ่ายปกครองทุกเรื่อง เท่ากับเป็นการปฏิเสธลักษณะพิเศษ และความสำคัญของประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง^๖ เมื่อคดีปกครองเป็นคดีตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีเป้าหมายทางการปกครอง มุ่งเน้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง จึงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไป ที่เป็นเรื่องพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันตามกฎหมายเอกชน ในฐานะที่คู่กรณีมีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งมุ่งเน้นถึงการเยียวยาข้อใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเป็นสำคัญ

การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน โดยมิได้มีการแบ่งแยกประเภทคดีออกเป็น “คดีแรงงาน” และ “คดีปกครอง” และหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีของศาลแรงงาน ที่ยังมีการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เอกชนในฐานะเท่าเทียมกัน มาใช้กับคดีทุกประเภทที่อยู่ในเขตอำนาจในศาลแรงงานโดยอนุโลม รวมทั้งมิได้มีการนำ “นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน” มาใช้กับคดีปกครองในศาลแรงงานอย่างจริงจัง ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่สำคัญ และนำพิจารณาหลายประการด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดระบบการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับประเภทคดีปกครองในศาลแรงงาน อันเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การพิจารณาคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับแนวความคิดในระบบกฎหมายมหาชนแล้ว เกิดปัญหาการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานหลายประเด็นด้วยกันดังนี้

ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน
แม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๒๙๔-๒๙๘.

วรรคสอง (๓) จะกำหนดให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามีคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน โดยเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทคดีแรงงานไว้ ก็มีได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง เช่นเดียวกันกับศาลปกครอง ดังเช่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๒) การกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการนำคดีมาสู่ศาลแรงงานดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน ทั้งเรื่องขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานตามกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับว่ามีเพียงใด และประเภทคดีปกครองในศาลแรงงานจะประกอบด้วยคดีประเภทใดบ้าง

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน การที่ศาลแรงงานนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีปกครอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครองดังกล่าวอยู่บ้าง เนื่องจาก “นิติวิธี” หรือกระบวนการความคิดในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีปกครองของศาลแรงงาน คือ

(๑) สิทธิการนำคดีปกครองมาฟ้องต่อศาลแรงงานนั้น คู่ความต้องมีฐานะเป็นบุคคล หรือจำต้องถูกโต้แย้งสิทธิ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่

(๒) การฟ้องคดีปกครองในศาลแรงงานต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดี เช่น เรื่องการกำหนดให้ต้องมีคำขอให้ศาลบังคับ เพื่อการแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครอง หรือต้องการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี หรือถูกจำกัดสิทธิตามระยะเวลาในการฟ้องคดี หรือต้องจ่ายค่าธรรมเนียม ตามที่บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์สำคัญไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

(๓) ผู้พิพากษาศาลแรงงานมีความเหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครอง เพียงใด

(๔) ศาลแรงงานต้องนำหลักเกณฑ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริง การขอพิจารณาคดีใหม่ การอุทธรณ์ วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามที่

บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับแก่คดีปกครองในศาลแรงงานหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน ตามนิติวิธีในกฎหมายมหาชน บทบาทของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง คือการควบคุมฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาของข้อวินิจฉัยทางปกครองได้ โดยศาลไม่อาจตรวจสอบความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง ตลอดจนการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง เนื่องจากต้องยอมรับนับถือบทบาทหน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย สิ่งที่เป็นหัวใจของการพิจารณาคดีปกครอง คือการพิจารณาสำนวนวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง และการใช้กระบวนการยื่นสำนวน ดังที่เรียกว่า “พิจารณาบททวน (review)” มากกว่า “พิจารณา (trial)” อย่างเช่นการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา แต่จากแนวคำพิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานแล้ว ปรากฏว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานมิได้เป็นการพิจารณาบททวน ดังเช่นหลักเกณฑ์ตามแนวนิติวิธีในกฎหมายมหาชน โดยการพิจารณามีลักษณะดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป ทั้งการสืบพยานรับฟังข้อเท็จจริงใหม่อันแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองฟังข้อเท็จจริงมา และการใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง จึงเกิดปัญหาว่า การพิจารณาของศาลแรงงานในคดีปกครองดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้นำเสนอถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดี ตลอดจนแนวความคิดในทาง “นิติวิธี” ของศาลปกครองและศาลแรงงาน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แล้วนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีแรงงานให้เหมาะสมกับคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงาน โดยให้เป็นไปตามนิติวิธีของคดีปกครองที่มีความคิด และหลักการพื้นฐานอันแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป สมดังเจตนารมณ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจของหลักนิติรัฐ อันเป็นกลไกสำคัญในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครอง และรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาคุณภาพกับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน

๑.๒ สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ แก่การใช้อำนาจต่อการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งในเรื่องสิทธิหน้าที่มาสู่ศาล และหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาคดี ดังเช่นหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมตามนิติวิธีของคดีปกครองที่มีความคิด และหลักการพื้นฐาน อันแตกต่างจากคดีแพ่งส่วนแรงงานโดยทั่วไป ซึ่งกระทบต่อการอำนวยความสะดวก และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแรงงาน จึงควรเพิ่มบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองบางประการไว้ในวิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงาน

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงานในการพิจารณาคดีปกครอง ถึงปัญหาบางประการที่เกิดขึ้น และหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง รวมทั้งศึกษาถึงแนวคิดและนิติวิธีตามกฎหมายมหาชน ซึ่งใช้บังคับกับคดีปกครอง อันจะเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาคดีแรงงานให้เหมาะสมกับคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน เพื่อให้การพิจารณาคดีดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น อันเป็นหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครอง และรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการรักษาคุณภาพกับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งในเรื่องอำนาจฟ้อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดี องค์คณะผู้พิพากษา การทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา การบังคับตามคำพิพากษา และการขอพิจารณาคดีใหม่ ตลอดจนแนวคิด และนิติวิธีตามกฎหมายมหาชน โดยศึกษาการพิจารณาคดีแรงงาน และคดีปกครองของศาลต่างประเทศพอสังเขป รวมทั้งศึกษา

แนวคำพิพากษาของศาลแรงงานกลาง คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน อันจะทำให้เกิดความเหมาะสมในการพิจารณาคดีดังกล่าวยิ่งขึ้น

๑.๕ วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยวิธีการค้นคว้า รวบรวมตำราและเอกสาร บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือและบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษารวบรวมแนวคำวินิจฉัย และแนวคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองกลาง และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อรวบรวมและเรียบเรียงแล้วจะพิจารณาวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ สรุปปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และปัญหาที่เกิดขึ้นโดยยังไม่มีบทบัญญัติมารับรองกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งหาแนวทางแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองของศาลแรงงานเป็นไปตามแนวทางนิติวิธีที่ถูกต้อง สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักนิติรัฐ

(๒) ทำให้ทราบถึงประโยชน์ของการพิจารณาคดีตามประเภทคดี อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความรู้และความชำนาญในกฎหมายทุกประเภท ทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ และทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายทั้งสองประเภทให้ทัดเทียมอารยะประเทศต่อไป

(๓) เป็นการส่งเสริมและทำให้เกิดความตื่นตัวในการอำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ประชาชน อันจะมีผลทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ในการที่จะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รวมทั้งนิติวิธีที่ถูกต้อง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และรักษาคุณภาพกับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน

บทที่ ๒

คดีปกครองในศาลแรงงาน

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ในลักษณะระบบศาลคู่แยกออกจากศาลยุติธรรมอย่างเด็ดขาด เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนมาบังคับใช้ในการตัดสินคดี แต่เนื่องจากคดีแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา มีลักษณะผสมกันอยู่ระหว่าง **กฎหมายเอกชน** หากเป็นส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และ **กฎหมายมหาชน** หากมีลักษณะเป็นข้อบังคับที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจเหนือกว่าบัญญัติขึ้น เพื่อบังคับนายจ้างกับลูกจ้างที่มีอำนาจด้อยกว่าให้ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับการจ้างและการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนมากกว่า สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา^๑ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) ได้บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงมีคดีแรงงานบางประเภทที่มีลักษณะดังเช่น คดีปกครอง การศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย และลักษณะของคดีปกครอง จึงเป็นสิ่งสำคัญอันจะทำให้ทราบว่า มีคดีแรงงานใดบ้างที่มีลักษณะดังเช่นคดีปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเกี่ยวกับคดีประเภทนี้มีความชัดเจน และมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๒.๑ แนวคิดและหลักการพื้นฐานว่าด้วยคดีปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย มีการยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งตามหลักนิติรัฐ (*das rechtsstaatprinzip*) อันมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อก่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันในระหว่งองค์กรของรัฐ ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

^๑ พงษ์รัตน์ เกรือกลืน, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๔.

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ มีอยู่ ๓ ประการ *ประการแรก* คือ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ *ประการที่สอง* คือ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องชัดเจนและอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ และ*ประการสุดท้าย* คือ การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ^๒

การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสถานะ หรือเป็นการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือระงับ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองของรัฐต่อกันและต่อประชาชนในการบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ย่อมกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ทำให้เกิดการโต้แย้งหรือเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น จากการทำดังกล่าวขององค์กรฝ่ายบริหารของรัฐ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้คือ *“คดีปกครอง”*

เมื่อคดีปกครอง เป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครอง (administration) ของรัฐต่อกันและต่อประชาชน เมื่อกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งในสาขาย่อยของกฎหมายมหาชน^๓ การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญของกฎหมายมหาชน ย่อมทำให้สามารถเข้าใจแนวคิดของคดีปกครองได้ดียิ่งขึ้น โดยหลักการสำคัญอันเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมีดังนี้

^๒ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๕๓.

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๕-๓๖.

๒.๑.๑ หลักเกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและมหาชน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์พอสรุปได้ดังนี้^๔

(๑) เกณฑ์เกี่ยวกับบุคคลผู้ก่อนนิติสัมพันธ์ซึ่งเป็นเกณฑ์ทางองค์กร กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่ง โดยอยู่ในฐานะ “ผู้ปกครอง” ก่อนนิติสัมพันธ์กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น ใช้บังคับกับสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในสถานะซึ่งต่างเป็น “ผู้ได้ปกครอง”

(๒) เกณฑ์ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนิติสัมพันธ์ จุดประสงค์ของกฎหมายมหาชนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ส่วนจุดประสงค์ของกฎหมายเอกชนต่างมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง

(๓) เกณฑ์ที่เกี่ยวกับวิธีที่ใช้ในการก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือเกณฑ์ทางรูปแบบ เมื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนมีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ในฐานะผู้ปกครองแล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีฐานะที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชน วิธีการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐใช้จึงเป็นวิธีการฝ่ายเดียวที่ไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน ทั้งยังมีอำนาจและเอกสิทธิ์ที่จะบังคับให้เป็นไปตามวิธีการฝ่ายเดียวนั้นด้วยตนเอง ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น เมื่อมีวัตถุประสงค์ต่างมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง กฎหมายจึงถือว่าเอกชนทุกฝ่ายต่างเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้อำนาจของตนบังคับอีกฝ่ายหนึ่งให้ทำตามนิติสัมพันธ์ได้ นิติสัมพันธ์ที่ก่อตั้งอาศัยความสมัครใจอันมีที่มาจากเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract)

(๔) เกณฑ์ทางเนื้อหา กฎหมายมหาชนเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและปราศจากการระบุตัวบุคคล ที่เรียกกันว่า กฎหมายตามภาวะวิสัย ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายบังคับ ต้องปฏิบัติตามจะตกลงยกเว้นไม่ได้ ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น เป็นกฎหมายเสริม ที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับกับเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อไม่ทำสัญญาตกลงกันเป็นอื่น ถึงแม้ว่าเอกชนทำสัญญาตกลงแตกต่างไปจากที่กฎหมายเอกชนกำหนดไว้ ถ้าไม่ใช่บทกฎหมายที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วก็จะใช้บังคับระหว่างกันได้ เท่ากับเอกชนได้สร้างกฎหมายตามอัตวิสัยขึ้น

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙-๒๑.

แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่หมายความว่าจะเป็นดังตามเกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายดังกล่าว
ทุกกรณี คงมีข้อจำกัดของการแยกประเภทดังกล่าวหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้^๕

ประการแรก ในบางกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน
หรือที่เรียกว่า **“การทำให้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเอกชนมากขึ้น”** หากมีการยอมลดตัว
ลงไปเท่ากับเอกชน โดยไม่มีกฎหมายห้ามไว้ หรือกิจกรรมบางประเภทที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
จัดทำขึ้น โดยสภาพมีลักษณะเหมือนกันกิจกรรมของเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็น
พาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมมากขึ้น กิจกรรมดังกล่าวต้องนำกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับเพื่อ
ความเป็นธรรมแก่เอกชน เช่น กรณีที่จะได้ที่มาเพื่อสร้างโรงไฟฟ้า แทนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
จะใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวโดยวิธีการเวนคืน แต่กลับใช้วิธีทำสัญญาซื้อขายที่ดินนั้นแทน เป็นต้น

ประการที่สอง ส่วนบางกรณีกฎหมายให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่เอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรม
ที่เป็นประโยชน์สาธารณะมากขึ้น เช่น กฎหมายยอมให้องค์กรวิชาชีพทั้งหลายสามารถใช้อำนาจ
ฝ่ายเดียวในการรับสมาชิก ออกข้อกำหนดควบคุมมรรยาทและวินัยของสมาชิก อันเป็นการยอมให้
ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ เป็นต้น หรือกรณีที่รัฐแทรกแซงเข้ามากำหนดรูปแบบ และเนื้อหาของ
นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อกันมากขึ้น เพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า เช่น เดิมสัญญาจ้างแรงงาน
เป็นสัญญาทางแพ่งล้วน ๆ ที่เอกชนจะตกลงกันอย่างไรก็ได้ แต่ปัจจุบันรัฐเข้ามากำหนดรายละเอียด
ของนิติสัมพันธ์ดังกล่าว ในรูปแบบของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทำให้
เอกชนไม่สามารถทำความตกลงยกเว้นข้อกำหนดของกฎหมายเหล่านี้ได้ เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์
ดังกล่าวเรียกได้ว่า **“การทำให้กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายมหาชนมากขึ้น”**

ดังนั้น การแบ่งแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งโดยทั่วไป คงต้องอาศัยจากหลักเกณฑ์
และข้อจำกัดดังกล่าว กล่าวโดยสรุปคือ **คดีปกครอง เป็นคดีตามกฎหมายปกครองซึ่งเป็น
สาขาย่อยประเภทหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะ “ผู้ปกครอง”
เป็นผู้ดำเนินนิติสัมพันธ์ขึ้นในฐานะที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดย
วิธีการฝ่ายเดียวที่ไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน ทั้งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังมี
อำนาจ และเอกสิทธิ์ที่จะบังคับให้เป็นไปตามวิธีการฝ่ายเดียวนั้นด้วยตนเอง โดยเอกชน
ทุกคนต้องปฏิบัติตามจะตกลงยกเว้นไม่ได้ ทั้งนี้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้ รัฐหรือ
หน่วยงานของรัฐต้องไม่ยอมลดตัวลงไปเท่ากับเอกชนด้วย** ซึ่งผู้เขียนจะนำหลักเกณฑ์นี้ไป
เป็นส่วนหนึ่งของการแบ่งแยกคดีปกครองในศาลแรงงานในส่วนต่อไป

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒-๒๔.

๒.๑.๒ ความหมายและลักษณะของกฎหมายปกครอง

ความหมายของกฎหมายปกครองนั้น มีผู้ทรงคุณวุฒิให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่เมื่อประมวลแล้วพอสรุปได้ว่า กฎหมายปกครอง หมายถึง กฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน^๖ ซึ่งกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีลักษณะและพื้นฐานดังต่อไปนี้ กล่าวคือ^๗

ประการแรก กฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครอง (administration) ของรัฐต่อกันและต่อประชาชน เมื่อกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือกว่าฝ่ายเอกชน ดังนั้นหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ในกฎหมายมหาชนย่อมนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย

ประการที่สอง กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นไม่มีตัวตน การดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐ จำเป็นต้องมีบุคคลเข้ามาดำเนินการแทน บุคคลที่เข้ามาดำเนินการแทนรัฐเรียกกันทั่วไปว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” กฎหมายปกครองจึงเข้ามาจัดโครงสร้างในการบริหารกิจการของราชการทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินกิจการของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรม

ประการที่สาม กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการหรือมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแต่รัฐควบคุมการดำเนินการนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐ โดยในการดำเนินบริการสาธารณะรัฐจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐจึงต้องมีอำนาจพิเศษ คือ สามารถสั่งการฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน ซึ่งเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามไม้อาจปฏิเสธได้

ประการสุดท้าย กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง บนหลักการพื้นฐานในเรื่อง “นิติรัฐ” ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างในรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การกระทำของฝ่ายปกครองตกอยู่ภายใต้ของหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นคือ “กฎหมายปกครอง”

^๖ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๔๖.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗-๔๘.

กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ การกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นกรกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง โดยมีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งการกระทำทางปกครองโดยแท้ คือ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน ภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยรูปแบบของการกระทำทางปกครองแบ่งได้ ๔ รูปแบบ คือ ปฏิบัติการในทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครองหรือกฎ และสัญญาทางปกครอง^๕

๒.๑.๓ หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

เมื่อการกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยทั่วไป การศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง ย่อมส่งผลให้เกิดความเข้าใจถึง “นิติวิธี” ของกฎหมายปกครอง อันจะทำให้สามารถนำมาปรับใช้กับคดีปกครองในศาลแรงงานต่อไป ซึ่งหลักการพื้นฐานที่สำคัญมีดังนี้

(๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ซึ่งปกครองโดยกฎหมาย (นิติรัฐ) ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (principle of the legality of administrative action)” หมายความว่า ฝ่ายปกครอง (administration) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยหลักการดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๕ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๒๗-๒๘ และหน้า ๓๕.

ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร ในการดำเนินการเพื่อการดำรงรักษา หรือส่งเสริมประโยชน์ สาธารณะด้านต่าง ๆ^๙

หลักการนี้ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายตนเองมีอำนาจตราขึ้น ทั้งต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการกระทำ ดังกล่าวได้ ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องอยู่ในกรอบ หรือผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม และกำหนดถึงการกระทำใด ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครอง จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เพราะเป็นการมุ่งคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญนั่นเอง^{๑๐}

(๒) ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

เมื่อสังคมได้พัฒนาเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ สังคมมีการพัฒนาเจริญเติบโตขึ้น เกิด ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภารกิจของรัฐมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ แต่รัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนสวัสดิการ ส่งเสริมความเป็นธรรมแก่ ประชาชนทั้งหลาย ในทางปฏิบัติองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อกำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับมอบ อำนาจจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ โดยมีเหตุผลและความจำเป็น หลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านเวลา ที่มีเวลาในการอภิปรายออกกฎหมายในระยะเวลาจำกัด การออกกฎหมายจึงทำได้เพียงแต่เนื้อหาและสาระสำคัญ หรือข้อจำกัดทางด้านเทคนิคขององค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทราบถึงเนื้อหาของกฎหมาย ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือ

^๙ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕-๑๗.

^{๑๐} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๗-๓๐.

ข้อจำกัดในเรื่องของความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ที่การตรากฎหมายไม่อาจบัญญัติให้ครอบคลุมถึงเหตุการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทั้งหมด เป็นต้น^{๑๑}

ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร มีดังนี้^{๑๒}

๑) ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ (execution d'une loi) เห็นว่าอำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น หากรัฐสภาประสงค์ให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ ก็ต้องมอบอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น

๒) ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วไป (execution des lois) ถือว่าอำนาจออกกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหารนี้ เป็นอำนาจโดยสภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องบังคับการและปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลายที่รัฐสภาตราขึ้น ไม่ใช่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น อำนาจวางกฎเกณฑ์ทั่วไปของฝ่ายบริหารนี้เป็นอำนาจโดยสภาพของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ โดยไม่จำเป็นต้องรอการมอบอำนาจแต่ละเรื่องมาจากรัฐสภาก่อน

(๓) หลักการพื้นฐานว่าด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นปัญหาสำคัญในกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดว่า ฝ่ายปกครองต้องกระทำการอย่างไรได้ในทุกเรื่องทุกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องมอบอำนาจลงมาให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายประเภทนี้มีเป็นจำนวนมาก และการกระทำของฝ่ายปกครองส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การใช้ดุลพินิจแทบทั้งสิ้น ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยบรรดาทางเลือกเหล่านั้นล้วนชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๑} นรินทร์ อธิสาร, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน,”(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒-๑๗.

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๗๗-๘๑, อ้างถึงใน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

โดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในทางกฎหมายนั้น มีทั้งในขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจ^{๑๓}

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จะมีผลใช้บังคับได้จริงนั้น จำต้องมีองค์ประกอบที่ไม่ใช่ฝ่ายปกครองมาตรวจสอบ มิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นสร้างความไม่เป็นธรรม หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนโดยปราศจากเหตุผลทางกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ตามหลักนิติรัฐ องค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบที่มีผลประสิทธิภาพสูงสุดได้แก่องค์กรตุลาการหรือศาล แต่ศาลซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในอำนาจอธิปไตย แยกต่างหากจากฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรบริหารนั้น ทำให้เกิดข้อความคิดว่า ศาลไม่ควรใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการก้าวเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชา เปลี่ยนแปลงดุลพินิจเสียเองได้ ศาลมีอำนาจเพียงแต่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น^{๑๔}

ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง เช่น การใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือไม่ได้เป็นไปโดยสุจริต, การใช้ดุลพินิจปรับบทกฎหมายที่ผิดพลาด, การใช้ดุลพินิจโดยที่ไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง, การใช้ดุลพินิจที่บิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย, การใช้ดุลพินิจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และการใช้ดุลพินิจที่ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้^{๑๕} รวมทั้งการไม่ใช้ดุลพินิจกรณีที่ถูกกฎหมาย กำหนดไว้ และการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

(๔) หลักความรับผิดชอบของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง^{๑๖}

มีแนวคิดว่า ในการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรม หรือสัญญาทางปกครอง หรือเป็นปฏิบัติการทางปกครอง ฝ่ายปกครอง

^{๑๓} จิรนิติ หะวานนท์, “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Administrative Discretion),” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙๓-๔๐๕.

^{๑๔} กมลชัย รัตนสการวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๕๓.

^{๑๕} จิรนิติ หะวานนท์, “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Administrative Discretion),” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า ๔๐๕-๔๑๙.

^{๑๖} มานิตย์ จุมปา, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า ๔๘๑.

ย่อมมีโอกาสในการก่อให้เกิดความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่เอกชน และความเสียหายที่รัฐอาจก่อให้เกิดขึ้นนั้น อาจมีลักษณะรุนแรงมากกว่าเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐอาจใช้อำนาจสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหากเอกชนไม่ปฏิบัติตาม รัฐอาจใช้มาตรการบังคับเอกชนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ทำให้ต้องมีการกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในการที่รัฐใช้อำนาจแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๕) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เมื่อรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมกันในสังคม หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ดังนั้นประโยชน์ของคนหมู่มากย่อมมีความสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัว หากมีปัญหาขัดแย้งขึ้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้ปัจเจกชนกระทำการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการดำเนินการขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๗}

(๖) หลักบริการสาธารณะ

กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงการที่รัฐมอบกิจกรรมบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย โดยกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย ๓ ประการ คือ *หลักว่าด้วยความเสมอภาค* โดยประชาชนทุกคนย่อมได้รับประโยชน์จาก “บริการสาธารณะ” ที่รัฐจัดทำขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน *หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง* โดยถือว่า นิติบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่ยุทธะจะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และ*หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้* โดยเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

^{๑๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๒๙๘-๓๐๑.

บริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือประโยชน์มหาชน^{๑๔}

๒.๑.๔ ความหมายและประเภทของคดีปกครอง

การศึกษาถึงความหมายและประเภทคดีปกครอง ย่อมทำให้เข้าใจถึงลักษณะคดีปกครองว่า มีลักษณะเป็นเช่นใด ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ มีผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคดีปกครองมากยิ่งขึ้น เป็นการส่งผลการแยกแยะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานที่จะได้ทำการศึกษาในส่วนต่อไป

๒.๑.๔.๑ ความหมายและประเภทคดีปกครองในต่างประเทศ

ประเทศที่น่าให้ความสำคัญในการศึกษาเปรียบเทียบ ถึงความหมายและประเภทคดีปกครองกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ โดยในส่วนของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันนั้น เป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แยกออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งมีการพัฒนาหลักการและวิธีคิดเกี่ยวกับคดีปกครองมาระยะเวลาหนึ่ง สำหรับประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีระบบศาลเดี่ยว ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ทั้งคดีปกครอง และคดีแรงงาน การศึกษาการพิจารณาคดีของศาลทั้งสองระบบดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบ และส่งผลการให้ความหมายและการแบ่งแยกคดีปกครองได้อย่างดีขึ้นนั่นเอง

(๑) ประเทศฝรั่งเศส

ระบบศาลในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ แยกเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป และระบบศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีปกครอง โดยเป็นคดีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอันเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน โดยระบบศาลทั้ง ๒ ระบบ มีการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน

^{๑๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๒๑-๔๙.

อย่างเด็ดขาด^{๑๙} ดังนั้นความหมายและประเภทคดีปกครองจึงจำกัดอยู่เฉพาะ คดีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

J.M. Auby และ R.Drago ได้ให้ความหมายของคดีปกครอง ไว้ว่า “คดีปกครองนี้หากจะพูดในความหมายอย่างกว้าง และในทางนิติศาสตร์แล้ว หมายถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ตลอดจนกระบวนการเพื่อการแก้ปัญหาข้อพิพาท” แต่ความหมายดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพราะตามหลักกฎหมายของฝรั่งเศส คดีปกครองจะไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ได้ขึ้นไปสู่การพิจารณาของผู้พิพากษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมฝ่ายปกครอง ที่ไม่ได้ขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทจะไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง ซึ่งเหตุผลของข้อจำกัดนี้ เพราะไม่ต้องการให้คดีปกครองมีความหมายอย่างไม่มีขอบเขต และในประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับวิธีการทางศาล (juridictionnel) ในการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองมากกว่าวิธีการอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ Auby และ Drago จึงกล่าวต่อไปว่า เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายของฝรั่งเศสคดีปกครองซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน จึงอาจให้คำจำกัดความได้ว่าเป็น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งปวงที่กำหนดถึงการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเกี่ยวกับเขตทางอำนาจศาล ในข้อพิพาททางปกครอง^{๒๐}

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งแยกประเภทคดีปกครองไว้ดังนี้^{๒๑}

Leon Aucoc ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น ๓ ประเภท คือ *ประเภทแรก* เป็นคดีที่ศาลจะพิจารณาถึงเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง โดยศาลมีอำนาจออกคำสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้นได้ *ประเภทที่สอง* เป็นคดีที่ศาลปกครองพิจารณาถึงความหมายและ

^{๑๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๑๓๐-๑๓๑.

^{๒๐} โภคิน พลกุล, “คดีปกครองในฝรั่งเศส,” *วารสารอัยการ* ๖, ๒ (มกราคม ๒๕๒๖): ๕๐ อ้างถึงใน ระพี แฟงสภา, “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒.

^{๒๑} รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก อวรรณ คุณเงิน, “คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๒๒-๒๔.

ขอบข่ายของการกระทำทางปกครองที่มีการส่งประเด็นมาให้ ส่วนประเภทสุดท้าย เป็นคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมา Laferriere ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น ๔ ประเภท โดยพิจารณาถึงอำนาจของศาลเป็นหลัก ซึ่งมีประโยชน์ในการศึกษามากที่สุด ดังนี้

๑) คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux de pleine jurisdiction) เป็นคดีที่ขอให้ศาลใช้อำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดวินิจฉัยและสั่งการโดยสมบูรณ์ คือ นอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจเต็มในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจสั่งการให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย หากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

เนื่องจากการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครอง มีประเด็นที่ศาลปกครองพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์ หรือความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่มหาชน ดังนั้นการฟ้องคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีค่าใช้จ่ายและอาจไม่ต้องใช้ทนายความ ส่วนคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองนั้น เป็นประโยชน์เฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้นการฟ้องคดีประเภทนี้ จึงต้องเสียค่าใช้จ่ายและจำต้องใช้ทนายความเป็นผู้ว่าคดี

๒) คดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (contentieux de l'annulation) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องมุ่งประสงค์จะให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งหรือกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ โดยเป็นการฟ้องตัวนิติกรรมทางปกครอง ไม่ใช่เป็นการฟ้องตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

เนื่องจากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ศาลปกครองฝรั่งเศส จึงเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้แก่เอกชนฟ้องร้องคดีประเภทนี้ได้ แม้ว่ากรกระทำทางปกครองจะยังไม่ละเมิดสิทธิของเอกชน ดังเช่นการได้แย่งสิทธิตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป เพียงแต่จะมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียอันควรของเอกชนในการมีอยู่หรือการสิ้นไปของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น เอกชนก็มีสิทธินำคดีมาสู่ศาลปกครองได้^{๒๒}

^{๒๒} ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๓๓๗-๓๓๘.

๓) คดีที่ขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของตน (contentieux de l'interpretation) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลตีความการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยขอให้อธิบายหรือชี้แจงความหมายในทางกฎหมายของเรื่องดังกล่าว หรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎ เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถนำผลของกฎนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นได้หรือไม่

๔) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (contentieux de la repression) เป็นคดีที่ศาลปกครองสามารถปฏิบัติตามคำร้องของฝ่ายปกครองที่สั่งให้ลงโทษปรับเอกชนได้ โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา เช่น ความผิดโดยก่อให้เกิดความเสียหาย หรือรुक้าเข้าไปในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการป้องกันสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

หลังจากนั้น Leon Deguit เสนอให้มีการแบ่งแยกคดีปกครองใหม่ โดยพิจารณาจากสภาพของปัญหา หรือคดีที่เสนอต่อศาลเป็นหลัก แบ่งเป็น ๒ ประเภทดังนี้

๑) คดีปกครองแบบภาวะวิสัย (contentieux objectif) เป็นคดีที่ผลบังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือเกิดความเสียหายแก่สิทธิที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง คดีที่ศาลยุติธรรมส่งประเด็นมาให้ศาลปกครองพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คดีฟ้องขอให้ศาลลงโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อการใช้ และการบำรุงรักษาทางสาธารณะ เป็นต้น

๒) คดีปกครองแบบอัตวิสัย (contentieux subjectif) เป็นคดีที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายระหว่างคู่กรณีหรือคู่สัญญา หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่าสิทธิส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงถูกรกระทำให้ได้รับความเสียหาย เช่น คดีเกี่ยวกับสิทธิของคู่สัญญา และคดีเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหาย

(๒) ประเทศเยอรมัน

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั้งหลายแล้ว ประเทศเยอรมันได้จัดองค์กรศาลแบ่งแยกได้คือ^{๒๓}

๑) ศาลยุติธรรม (ordentliche Gerichte) มีอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งตามหลักกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยหุ้น และกฎหมายว่าด้วยบริษัท เป็นต้น และคดีอาญา ซึ่งเป็นการวินิจฉัยทางด้านอาญา เกี่ยวกับการนำผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่ออกมาเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคมมาลงโทษ

๒) ศาลปกครอง (Verwaltungsgericht) เป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในเรื่องทางมหาชน โดยมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่สำคัญ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายปกครอง เพื่อก่อให้เกิดผลในการคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว

๓) ศาลภาษี (Finanzgericht) เป็นศาลปกครองเฉพาะเรื่อง เพราะเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับทางภาษี

๔) ศาลสังคม (Sozialgericht) เป็นศาลปกครองเฉพาะเรื่องเช่นกัน มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการประกันสังคม เช่น ประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ การประกันความทุพพลภาพ และการประกันการเลี้ยงชีพ รวมถึงข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในกรณีที่ลูกจ้างหยุดพัก ที่มีข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงาน

๕) ศาลแรงงาน (Arbeitsgericht) เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีข้อพิพาทตามกฎหมายแพ่ง และเป็นข้อพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน

เมื่อเยอรมันมีการแยกศาลออกเป็น ๕ ศาลดังกล่าว โดยศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้น คดีปกครองจึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะคดีที่ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ การกระทำของรัฐทุกประเภท เว้นแต่การกระทำของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะกฎหมายจะให้

^{๒๓} บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐-๒๕.

สิทธิฟ้องโต้แย้งการกระทำนั้นหรือไม่ ถ้าเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ที่มีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และกฎหมายมิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น^{๒๔}

ประเภทของคดีปกครองเยอรมัน แบ่งได้ ๕ ประเภทดังนี้^{๒๕}

๑) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (anfechtungsklage) เป็นคดีที่มีความมุ่งหมายให้ลบล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และต้องถูกโต้แย้งได้ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ หรือไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ดำเนินการเสร็จตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ถูกยกเลิกแล้ว ซึ่งการจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องมีการผ่านขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน (vorverfahren) เว้นแต่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหพันธ์หรือมลรัฐ หรือผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทบสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งแรก

๒) คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (verpflichtungsklage) เป็นคดีที่มุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการปฏิเสธ ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธ หรือละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ จึงขอให้มีการออกคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีในกรณีผู้ฟ้องถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ยื่นคำร้องขอนั้น (versagungsgegenklage) เป็นการโต้แย้งเจ้าหน้าที่ไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ตามที่ร้องขอ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ศาลลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการออกคำสั่งดังกล่าว จึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ภายในระยะเวลาที่สมควร (untaetigkeitsklage) จึงยังไม่มีกรทำการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เนื่องจากไม่มีคำสั่งทางปกครองให้โต้แย้งนั่นเอง

๓) คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (leistungsklage) เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (tun) หรือละเว้นกระทำการ (unterlassen) ที่มีใช้คำสั่งทางปกครอง เป็นการฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการทางกายภาพ (realakte) หรือกระทำการในระบบของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่น การให้ชำระเงิน การให้ส่งมอบทรัพย์สิน การให้ข้อมูล

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓-๖๖.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑-๑๓๗.

ตามกฎหมายมหาชน ในเรื่องสัญญาทางปกครอง, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการละเว้นการให้ข้อมูล, ความเห็น, การก่อการรบกวนใด ๆ เป็นต้น

๔) คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (feststellungsklage) เป็นคดีฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงการมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ใดนิติสัมพันธ์หนึ่ง หรือเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง หรือเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปแล้ว และการขอพิสูจน์สิทธิในเรื่องขอบเขตทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

๕) คดีฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (antrag auf normenkontrolle) เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในระดับต่ำกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กฤษฎบัญญัติ หรือรัฐสภา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เพราะมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

(๓) ประเทศอังกฤษ

ระบบศาลอังกฤษมิได้มีรูปแบบศาลคู่ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส หรือระบบหลายศาลดังเช่นประเทศเยอรมัน ระบบศาลอังกฤษนั้นเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมมีอำนาจทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ เช่น คดีปกครอง คดีแรงงาน โดยเป็นลักษณะเด่นของระบบคอมมอนลอว์ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองได้ โดยศาลยุติธรรมส่วนหนึ่ง หรือแผนกหนึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ซึ่งข้อพิพาทหรือคดีทางปกครองต้องผ่านมาตรการอื่นมาก่อนที่จะฟ้องร้องต่อศาล เช่น ผ่านการขอคำปรึกษา (consultation) การไต่สวนสาธารณะ (hearing public inquiry) การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Administrative Tribunals) เป็นต้น โดยส่วนใหญ่การฟ้องต่อศาลต้องฟ้องที่ ศาลไฮน์คอร์ท (High Court) โดยเฉพาะแผนกควีนส์เบนช์ (Divisional Court of the Queens' Bench Division)^{๒๖}

^{๒๖} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๑๕๓.

ในประเทศอังกฤษนั้นเมืองด์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังนี้^{๒๗}

๑) ศาลแผนกควีนส์เบนช์ เป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ท มีลอร์ด ชีฟ จัสติส (Lord Chief Justice) เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่ควบคุมศาลชั้นต้น และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย

๒) ศาลแผนกชานเซอร์รี่ เป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ท มีไวส์ ชานเซลเลอร์ (Vice-Chancellor) เป็นหัวหน้า มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองที่ใช้หมาย injunction ซึ่งเป็นหมายที่สั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการตามหน้าที่ที่มีอยู่ หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาคดีที่ใช้หมาย declaration ซึ่งเป็นหมายที่ประกาศว่าการกระทำทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓) ศาลมาจิสเตรท เป็นศาลปกครองชั้นต้นในระดับท้องถิ่น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางส่วน เช่น การออกใบอนุญาตให้เปิดสถานบริการ เป็นต้น

นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากมาย เรียกชื่อรวม ๆ ว่า “Statutory Tribunals” หรือ “Administrative Tribunals” ซึ่งนักกฎหมายบางท่านแปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลปกครอง” เพื่อให้มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง รวมทั้งข้อพิพาททางปกครอง เป็นการจัดตั้งองค์กร โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายปกครองมีอิสระจากการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่มิได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรม หรือหน่วยงานในสังกัดของระบบศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการและกึ่งปกครอง ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และมีอำนาจของฝ่ายปกครองด้วย เช่น เรื่องให้ความคุ้มครองทางสังคม เรื่องการอนุมัติ และการอนุญาต เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการเหล่านี้พิจารณาแล้วผลเป็นประการใด ผู้ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และหากไม่พอใจอาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้^{๒๘}

ศาลในประเทศอังกฤษมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป คือ การพิจารณาว่า กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายของรัฐสภา และคอมมอนลอว์นั้น ฝ่ายปกครองได้นำไปใช้ภายในขอบเขตที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ใช้ด้วยความสุจริตหรือไม่ หากศาลพบว่าฝ่ายปกครองการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย รวมถึง การกระทำที่

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๗.

^{๒๘} อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง,” ตุลพาห ๔๔, ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๐): ๓๒-๓๓.

เกินขอบเขตอำนาจโดยตรง หรือเป็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎหมายสาระบัญญัติ (excess of power) การกระทำที่วิธีดำเนินการมิได้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (errors of procedure) การละเลยมิได้กระทำการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยตรง (failure to perform a duty) การใช้อำนาจไปโดยทุจริต หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่มีใช้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น (abuse of power) กรณีที่ฝ่ายปกครองแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าใช้หลักกฎหมายใดเป็นหลักในการกระทำของตน และหลักกฎหมายที่ใช้นั้นผิดพลาดไปจากที่ควรจะเป็น (error of law on the face of the record) กรณีอื่น ๆ เช่น กรณีฝ่ายปกครองกระทำการไปในลักษณะไร้เหตุผลโดยสิ้นเชิง (miscellaneous other grounds) และหลักกฎหมายปิดปาก (estoppel) ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกล่าวหรือแสดงข้อความใด ๆ ให้ประชาชนหลงเชื่อแล้ว ภายหลังกลับใช้อำนาจผิดเพี้ยนไปจากที่แสดงไว้ อันเป็นผลให้ประชาชนที่หลงเชื่อเสียหาย ศาลมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ถ้าการกระทำทางปกครอง ยังไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่เอกชน หรือกระทบสิทธิของเอกชน เช่น หนังสือเวียนภายใน ฝ่ายปกครอง ศาลไม่มีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าว^{๒๙}

นอกจากนี้ศาลสหภาพขุนนาง หรือศาลสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรือรับฎีกาคดีปกครองเฉพาะที่เป็นข้อกฎหมายสำคัญและเกี่ยวข้องกับสาธารณะ (a point of law of general public importance) ที่ได้รับการพิจารณาจากศาลล่างแล้วเท่านั้น^{๓๐}

คดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมได้แก่^{๓๑}

- ๑) เรื่องของสัญญาทั้งหมด เพราะเรื่องสัญญาเป็นเรื่องทางแพ่ง
- ๒) เรื่องของกฎหมายลำดับรอง (delegated legislation) ซึ่งถือว่ามีลักษณะคล้ายกฎหมายของรัฐบาล เพราะประเทศอังกฤษยึดถือแนวคิด อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐบาล (sovereignty of parliament) โดยถือว่า รัฐสภาของอังกฤษ ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่ เป็นผู้แทนปวงชน ย่อมมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย หรือไม่ตรากฎหมายก็ได้ และเมื่อตรากฎหมายใดแล้ว ไม่มีศาลหรือผู้ใดอาจตัดสินหรือกล่าวหาได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ

^{๒๙} วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี, หน้า ๑๗๒-๑๗๓.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๔.

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๓.

๓) การกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจที่เหลืออยู่ของกษัตริย์ เช่น เรื่องการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การประกาศสงคราม การยุบสภา เป็นต้น

๒.๑.๔.๒ ความหมายและประเภทคดีปกครองในประเทศไทย

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม และให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้น นักกฎหมายมหาชน ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ว่า หมายความว่า ความถึงกรณีต่าง ๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่าการกระทำในทางปกครอง ซึ่งการกระทำในทางปกครอง (acte administrative) นั้นหมายความว่า การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้จัดทำบริการสาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่^{๓๒} หรือหมายถึง คดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ส่วนใหญ่คู่ความมักจะเป็นเอกชนผู้ถูกระทบกระทบกระเทือนสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง^{๓๓}

การให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ของนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนดังกล่าว สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๗๖ ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชน หรือด้วยตนเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ

^{๓๒} ประยูร กาญจนดุล, “คดีปกครอง,” ดุลพินิจ ๒๗, ๕ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๓): ๙.

^{๓๓} กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๑๖๘.

ศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ดังนั้นจึงพอสรุปความหมายของคดีปกครองได้ดังนี้

คดีปกครอง หมายถึง คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดทำบริการสาธารณะ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ในเรื่องของการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นก็ตาม

ประเภทของคดีปกครองนั้น เนื่องจากประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะแล้ว ผู้เขียนจึงขอแบ่งแยกคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันได้แก่ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้ดังนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

คดีปกครองประเภทนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเอกชนไม่มีสิทธิเลือกจะทำหรือไม่ทำได้หรือไม่ เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชนในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างของคดีปกครองประเภทนี้ เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๔ ซึ่งให้พนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายดังกล่าวเช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด หรือค่าชดเชยแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำร้องตามระเบียบ หากพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงิน

ทดแทนในกรณีลูกจ้างได้รับอันตรายจากการทำงาน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือการที่พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีส่วนได้เสีย เห็นแก่สินจ้างเงินรางวัล หรือมีเจตนาถ่วงถ่วงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ หรือออกคำสั่งต่างกันในข้อเท็จจริงเดียวกัน ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเช่นเดียวกัน เป็นต้น

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้เป็นคดีที่แม้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยังมีได้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวทำนิติกรรมทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครองแก่เอกชนก็ตาม แต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้

ตัวอย่างของคดีประเภทนี้ เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓๙ (๑) ในกรณีที่ลูกจ้างร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงานว่า นายจ้างมิได้จัดให้มีสำเนาข้อบังคับการทำงาน ทะเบียนลูกจ้าง หรือเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้าง แต่พนักงานตรวจแรงงานเพิกเฉย ไม่ดำเนินการตรวจสอบและออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ส่วนกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีที่ลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน ว่านายจ้างฝ่าฝืนไม่จ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่พนักงานตรวจแรงงานยังมิได้ออกคำสั่งตามกฎหมาย และเป็นการล่าช้าเกินสมควรแล้ว ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นต้น

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร

คดีปกครองประเภทนี้ เป็นคดีที่ผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง รับผิดในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดอย่างอื่น ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วก่อความเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่มีใช่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เกินกว่า ที่จำเป็นหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เป็นเหตุให้ผู้ถูกยึด หรืออายัดทรัพย์สินเสียหาย หรือ กรณีการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ขอให้พิจารณา ขาดรายได้ หรือเสียหาย หรือกรณีผู้บังคับบัญชาไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร เป็นเหตุให้ ผู้ได้บังคับบัญชาชกยกเงิน หรือลักทรัพย์ ทำให้ฝ่ายปกครองเสียหาย เป็นต้น

ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น ต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่ ความรับผิดทางละเมิด หรือสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตาม กฎหมาย โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าบักเสไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของ เอกชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการละเมิด แต่ก็ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้นั้น^{๓๔} หรือการฟ้องให้ ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้น ในกรณีที่เห็นว่าค่าทดแทนนั้นกำหนดต่ำไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หรือการฟ้องให้ทางราชการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ ผู้ประสบภัย เป็นต้น

^{๓๔}ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๔.

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อภารกิจหลักของฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารในการดำเนินการเพื่อ การบำรุงรักษาหรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ แต่นับวันภารกิจของรัฐยิ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินการสนองตอบความต้องการของ ประชาชนได้ทัน จึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมือบางอย่าง ในการที่จะมอบบริการสาธารณะ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำ และในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เครื่องมือนั้นก็คือ สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) นั้นเอง^{๓๕}

แม้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยผ่านสัญญา ทางปกครองไปแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ และควบคุมการจัดทำกิจกรรม ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เพื่อให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยเอกชน นั้นมีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป โดยสัญญาทางปกครองนั้น ย่อมมี ข้อกำหนดเป็นลักษณะพิเศษแสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น รัฐมีอำนาจเลิกสัญญา ได้เมื่อมีเหตุจำเป็น ต้องพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ นอกจากสิทธิตามสัญญาหรือกฎหมาย แต่รัฐจำต้องชดเชย ประโยชน์ที่เอกชนเสียหาย เป็นต้น

นอกจากสัญญาทางปกครองที่มีความหมายถึง เครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อมอบการจัดทำบริการ สาธารณะให้เอกชนดำเนินการแทนนั้น สัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ยังให้มีความหมายรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำ การแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ตัวอย่างของสัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้าใต้ดิน หรือสัญญา ให้บริการทางการแพทย์ที่สำนักงานประกันสังคมทำกับโรงพยาบาลเอกชน เพื่อให้บริการทาง การแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น

^{๓๕} นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๓๗.

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ตามปกติหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการ และ บังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องต่อศาลเสียก่อน เพราะฝ่ายปกครองนั้นกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชนในลักษณะที่ รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะบังคับ ให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายได้ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้ อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ในอันที่จะกำหนดมาตรการบังคับ ทางปกครองเองได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๑) ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุม และกักขังบุคคลซึ่งมิได้ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือถอนอาคารที่มีการก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมาย และไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งแล้ว^{๓๖} หรือตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เจ้าท่า หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่สามารถ ร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชาน้ำ ใน กรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าท่า หรือพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด เป็นต้น คดีปกครองประเภทนี้ จึงเป็นคดีที่กฎหมายเดิมบัญญัติไว้ โดยที่ปัจจุบันกฎหมายอาจไม่กำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แล้ว

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

กฎหมายที่กำหนดให้คดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่บัญญัติให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ที่ไม่พอใจใน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน กำหนดหนึ่งเดือน

^{๓๖} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๔๕.

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๐ วรรคสอง บัญญัติให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายอาคาร และการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคาร สามารถยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔๐ วรรคสาม ที่ให้ สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือเจ้าของที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดิน ที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด มีสิทธิที่จะ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ให้ อำนาจเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้ สถานบริการด้านการแพทย์ และสาธารณสุขชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท ในกรณีที่มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานกำหนด

(๗) คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

สามารถแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังไม่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้ ความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มี การจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งยังเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายหนึ่ง หากได้วินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีเกี่ยวกับการ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัย ในขณะที่จึงต้องฟ้องคดีประเภทนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎ ที่ออกโดย คณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน บริหารกิจการของประเทศ ดังนั้นหากคณะรัฐมนตรี ออก หรือโดยความเห็นชอบในการออก พระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎซึ่งอาจเป็น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แล้วมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เช่นกัน แต่เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองระดับสูง กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ฟ้องคดีเหล่านี้ ยังศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นดังกรณีปกติ

(ค) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใด บัญญัติกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สูงสุดได้โดยตรง จึงยังไม่ปรากฏคดีปกครองประเภทนี้

๒.๒ แนวคิดและลักษณะสำคัญของคดีแรงงาน

เมื่อทราบถึงความหมายของคดีปกครองและประเภทคดีปกครอง ทั้งตามหลักเกณฑ์ของ ประเทศไทยกับต่างประเทศพอสังเขปแล้ว การจะจำแนกคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัย ออกเป็นคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง คงมิอาจทำได้ หากไม่มีการศึกษาถึงความหมายและ ลักษณะคดีแรงงานเสียก่อน ซึ่งสามารถแบ่งการศึกษาได้ดังนี้

๒.๒.๑ ความหมายและประเภทคดีแรงงานในประเทศไทย

การจะศึกษาถึงความหมายและประเภทคดีแรงงานในประเทศไทยนั้น ต้องศึกษาถึงแนวคิด ในการจัดตั้งศาลแรงงานในประเทศไทยเสียก่อน จึงจะทำให้มองเห็นได้ว่าคดีแรงงานมีความหมาย และลักษณะเช่นใด โดยประเภทของคดีแรงงานในศาลแรงงาน เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ สามารถแบ่งการศึกษาได้ดังนี้

๒.๒.๑.๑ แนวคิดในการจัดตั้งศาลแรงงานในประเทศไทย

พัฒนาการใช้แรงงานตั้งแต่อดีตเริ่มตั้งแต่ แรงงานทาส ที่นายจ้างถือว่าลูกจ้างเป็นเสมือนสินค้าชิ้นหนึ่ง มีหน้าที่รับใช้และทำตามคำสั่งของนายจ้าง แม้ต่อมาการพัฒนาแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) จะทำให้เกิดหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) และทำให้การใช้แรงงานเปลี่ยนสถานะไปจากเดิม จนเกิดการรับจ้างทำงานโดยสมัครใจขึ้น แต่ผู้ใช้แรงงานก็ถูกเอาเปรียบและตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบนายจ้างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและมีอำนาจต่อรองสูงกว่า เพราะหลักเสรีภาพในการทำสัญญา คู่สัญญาอ่อนมีสิทธิเสรีภาพที่จะตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานกันเองตามใจชอบ การเกิดความได้เปรียบในสถานะทางเศรษฐกิจจึงยากที่จะทำให้ นายจ้างและลูกจ้างอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันได้ ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ใช่เป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่จะต้องมีฝ่ายที่สามคือ รัฐในฐานะคนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ให้เป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม รวมทั้งเกิดแนวคิดที่ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมิใช่มีลักษณะเป็นเพียงความสัมพันธ์ในฐานะปัจเจกชน (individual) แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในรูปของกลุ่มร่วมเจรจาต่อรอง จากแนวคิดดังกล่าวทำให้กฎหมายแรงงานเกิดการพัฒนารุ่งขึ้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิม^{๓๗}

กฎหมายแรงงาน จึงถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมผู้ใช้แรงงาน ให้ลูกจ้างมีสุขภาพอนามัยอันดีในระหว่างการทำงาน มีความสัมพันธ์และความเข้าใจที่ดีในระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อที่การใช้แรงงานจะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้างและประเทศ “กฎหมายแรงงาน” จึงหมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นมาเป็นมาตรฐานให้นายจ้างกับลูกจ้างยึดเป็นแนวปฏิบัติในการทำงาน เพื่อที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสภาพการทำงานของคนงาน เกี่ยวกับเรื่องกำหนดวันทำงาน เวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน ความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน รวมทั้งการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองฝ่าย ดูแลส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการหารือ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท และการกำหนด

^{๓๗} ลาวัลย์ หอนพรัตน์, “องค์ประกอบและอำนาจองค์คณะผู้พิพากษาในศาลแรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕), หน้า ๔.

วิธีการในการจัดตั้งและดำเนินการองค์กรของลูกจ้างและนายจ้าง รวมตลอดถึงการดำเนินการในด้านการจัดหางานและความมั่นคงในการทำงาน^{๓๔}

เห็นได้จากความหมายของกฎหมายแรงงานว่า เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน คำนึงถึงผู้ใช้แรงงานที่จะให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย มากกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา หากสัญญาจ้างแรงงานที่สร้างขึ้นมีข้อตกลงแตกต่างจากกฎหมายแรงงาน ย่อมตกเป็นโมฆะไม่มีผลใช้บังคับ กฎหมายแรงงานจึงประกอบด้วยกฎหมายเอกชน (private law) และกฎหมายมหาชน (public law) รวมเข้าด้วยกันเนื่องจากมีส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา ที่มีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น การทำสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และมีส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตาม เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายแรงงานยังเป็นกฎหมายสวัสดิการสังคม และมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต อันเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญทางเศรษฐกิจ ส่งผลถึงความเจริญเติบโตทางสังคมตลอดจนประเทศชาติเสมอมา

เมื่อปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การเกิดปัญหาด้านแรงงานขึ้น ย่อมเกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ปัญหาการลงทุน ปัญหาการว่างงาน กระทบต่อต้นทุนการผลิต อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และความสงบสุขของสังคมส่วนรวม อันมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคง และเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ การยุติข้อพิพาทแรงงานโดยที่คู่กรณียอมรับนับถือเป็นยุติว่าถูกต้องและเป็นธรรมนั้นก็จำต้องมีองค์กรพิเศษโดยเฉพาะที่จะกระทำการดังกล่าวให้สมกับความมุ่งหมายทางด้านแรงงาน องค์กรดังกล่าวก็คือ “ศาลแรงงาน” (labour court) อันเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน^{๓๕}

^{๓๔} สุดาศิริ วดวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, ๒๕๔๕), หน้า ๗.

^{๓๕} ธีระพงศ์ จิระภาค, “การยุติข้อพิพาทแรงงานโดยศาลแรงงาน,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕, หน้า ๒๔.

ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งศาลแรงงาน เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งธรรมดา โดยให้มีวิธีพิจารณาที่สะดวก รวดเร็วและเหมาะสมกับลักษณะของคดีแรงงาน^{๕๐} เพราะมองเห็นว่ากระบวนการ และองค์กรที่ทำหน้าที่รับข้อพิพาทแรงงานที่มีอยู่เดิมไม่เหมาะสม และไม่ทันต่อสถานการณ์แรงงานที่เคลื่อนตัวไปอย่างรวดเร็วมาก โดยปรากฏเป็นรูปธรรมครั้งแรกในวารสารแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเขียนโดยศาสตราจารย์ ดร.เกษมสันต์ วิจารณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เรื่องทนายที่ไม่ยอมรับการปลดปล่อย และอีกหนึ่งบทความในปี พ.ศ.๒๕๑๖ ทวงถามว่าเราควรมีศาลแรงงานกันหรือยัง^{๕๑} ต่อมาได้ปรากฏแนวคิดในการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้น โดยจัดตั้งให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม (ปัจจุบันสังกัดศาลยุติธรรม) และได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ กับมีพระราชกฤษฎีกาให้เปิดทำการศาลแรงงานกลางตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์และเหตุผลในการออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของกฎหมายแรงงาน อันต่างไปจากคดีแพ่งโดยทั่วไป ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “โดยที่คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความ และสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้น

^{๕๐} จำรัส เขมะจารุ, ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๓(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๒๗), หน้า ๑.

^{๕๑} สุชาติ สุคนธกานต์, พงษ์ศักดิ์ ถนอมวงษ์ และบัณฑิตย์ ธรรมตรีรัตน์, “บทบาทศาลแรงงานกับขบวนการแรงงาน,” ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พังษ์, ๒๕๓๒), หน้า ๖๘-๖๙.

ขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น”

๒.๒.๑.๒ ความหมายและประเภทคดีแรงงาน

คดีแรงงาน หมายถึง คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งมีการดำเนินคดีอันแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไป โดยตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ ๔ ประการ คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม

การแบ่งประเภทคดีแรงงานดังกล่าว พอแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มดังนี้

(๑) คดีแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๗ แบ่งแยกคดีแรงงานออกเป็น ๒ ประเภท คือ คดีแรงงานทั่วไป และ คดีเล็กร้างไม่เป็นธรรม ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

คดีแรงงานทั่วไป คือ บรรดาคดีที่ทั้งปวงที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

คดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หมายถึง คดีที่เกิดจากการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๖ ว่าด้วยจ้างแรงงาน มาตรา ๕๗๕ ถึงมาตรา ๕๘๖ โดยเป็นคดีที่เกิดจากการผูกนิติสัมพันธ์กันระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย ที่ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตกลงทำงานให้แก่อีกบุคคลหนึ่งที่เรียกว่า “นายจ้าง” และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้

ดังนั้น หากมีคดีพิพาทกันเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานที่ตกลงกันได้ ระวังนายจ้างกับลูกจ้าง คดีดังกล่าวย่อมเป็นคดีแรงงาน เช่น คดีที่ลูกจ้างฟ้องเรียกร้องสินจ้างหรือค่าจ้างจากนายจ้าง คดีที่นายจ้างฟ้องลูกจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างที่มีต่อกัน หรือคดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างขอให้ ออกใบสำคัญแสดงการทำงาน เป็นต้น

สำหรับคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง องค์การฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเกี่ยวกับ ข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้จัดทำกันขึ้น โดยข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๒๐ ตัวอย่างคดีแรงงานประเภทนี้ เช่น คดีที่ ลูกจ้างฟ้องเรียกเงินโบนัส เงินค่าครองชีพ หรือสวัสดิการตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่สหภาพแรงงานได้ทำไว้กับนายจ้าง เป็นต้น

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

คดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน คือ คดีที่ นายจ้างและลูกจ้างถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วมาฟ้องเรียกร้องอีกฝ่ายหนึ่งตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ลูกจ้างฟ้องเรียกสินจ้างแทนการ บอกล่าวล่วงหน้า ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เป็นต้น

ส่วนคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยด้วยแรงงานสัมพันธ์ คือ คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างหรือองค์การฝ่ายนายจ้าง กับลูกจ้างหรือองค์การฝ่ายลูกจ้าง โดย กล่าวอ้างว่าอีกฝ่ายไม่ทำตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น ลูกจ้าง ฟ้องนายจ้างเรียกค่าเสียหายจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ แรงงานสัมพันธ์ หรือกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานที่นายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงาน ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการ หรือ อนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวกับข้อเรียกร้องโดยไม่มีคามผิด เป็นต้น

(๓) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างจะต้องใช้สิทธิทางศาลแต่อย่างใด จึงไม่มีคดีประเภทนี้ที่ร้องไปยังศาลแรงงานได้^{๔๒}

ส่วนกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็เป็นกรณีที่ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลไว้ และนายจ้าง หรือองค์กรฝ่ายนายจ้าง หรือลูกจ้าง หรือองค์กรฝ่ายลูกจ้าง จำเป็นต้องใช้สิทธินั้น เช่น ตามมาตรา ๕๐ ที่ว่าหากคณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่า การกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งตามมาตรา ๕๑ ที่ว่า ในกรณีที่กรรมการลูกจ้างผู้ใด หรือคณะกรรมการลูกจ้างไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริต หรือกระทำการอันไม่สมควรอันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเปิดเผยความลับของนายจ้างเกี่ยวกับการประกอบกิจการโดยไม่มีเหตุผลสมควร นายจ้างมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานมีคำสั่งให้กรรมการลูกจ้างผู้นั้น หรือกรรมการลูกจ้างทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งได้ ตลอดจนตามมาตรา ๕๒ ซึ่งเป็นเรื่องที่นายจ้างประสงค์จะลงโทษกรรมการลูกจ้างจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานก่อน

กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นี้ รวมตลอดถึงตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๔ วรรคสอง ที่บัญญัติให้นายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจะเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง หรือตัดค่าจ้าง กรรมการกิจการสัมพันธ์ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน เว้นแต่ กรรมการกิจการสัมพันธ์ผู้นั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ หรือเป็นการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุ

^{๔๒} เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๓๑๕-๓๑๖.

(๔) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

คดีแรงงานประเภทนี้ หมายถึง คดีที่นายจ้าง หรือองค์กรฝ่ายนายจ้าง หรือลูกจ้าง หรือองค์กรฝ่ายลูกจ้าง เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย หรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ที่สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษในกรณีนายจ้าง ย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๐ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (แม้ตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้) แต่ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อัน เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๘ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงแรงงาน จึงมีอำนาจ พิจารณา วินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าว ย่อมมีฐานะเป็นรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ ในความหมายนี้) ในเรื่องคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียน แก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับ ให้กรรมการหรือคณะกรรมการออกจากตำแหน่ง ไม่รับจดทะเบียนการควบกัน และให้เลิกสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรนายจ้าง และสภาองค์กรลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๓, มาตรา ๕๙, มาตรา ๖๒, มาตรา ๗๔, มาตรา ๗๙, มาตรา ๘๓, มาตรา ๙๑, มาตรา ๙๔, มาตรา ๑๐๗, มาตรา ๑๑๐, มาตรา ๑๑๑ และมาตรา ๑๑๘ ถึงมาตรา ๑๒๐ หรือกรณีอุทธรณ์คำสั่งของ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๒๓, มาตรา ๒๔, มาตรา ๓๕ (๔) และมาตรา ๑๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

คดีแรงงานอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อันสืบเนื่องมาจากข้อพิพาท แรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน หมายถึง คดีที่นายจ้างหรือลูกจ้างจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่ออีกฝ่ายหรือบุคคลภายนอกโดยผิดกฎหมาย จนเกิดความเสียหายเกิดขึ้น และการกระทำนั้นสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้าง โดยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางได้วินิจฉัยถึงสถานะของลูกจ้าง ให้หมายรวมถึง ลูกจ้างของ ส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวด้วย^{๔๓} ตัวอย่างคดีประเภทนี้เช่น คดีที่ ลูกจ้างมีหน้าที่เก็บเงินจากลูกค้าแทนนายจ้าง แต่กลับเบียดบังยกยอกเอาเงินนั้นไปเป็นของตน หรือคดีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีคำชี้ขาดในข้อพิพาทแรงงาน ตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงานแล้ว ฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างไม่เห็นด้วยกับคำชี้ขาดดังกล่าว จึงใช้กำลังทำร้าย ร่างกายอีกฝ่าย เป็นต้น

(๖) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๘ กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแล้ว ดังนั้นในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน จึงมีอำนาจขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว) ที่จะขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีคดีแรงงานประเภทนี้ปรากฏใน ศาลแรงงาน

^{๔๓} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๘๐/๒๕๔๓ และ ๑๒๔/๒๕๔๕.

คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม คือ คดีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่มีสาเหตุ หรือแม้มีสาเหตุอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช่สาเหตุที่จำเป็นหรือสมควรจนถึงกับต้องเลิกจ้างลูกจ้างนั้น^{๔๔} ซึ่งศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานต่อไป หรือกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทน อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาคดีในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างลูกจ้างผู้นั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทน โดยให้ศาลคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้าง และเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประกอบการพิจารณา”

(๒) คดีแรงงานตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ฟ้องยังศาลแรงงาน^{๔๕}

คดีแรงงานนอกเหนือจาก พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ยังมีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีส่วนได้เสียนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงาน ย่อมเป็นคดีแรงงานประเภทหนึ่ง ได้แก่

(๑) คดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายประกันสังคม

คดีแรงงานประเภทนี้เป็นไปตามผลแห่งมาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นคดีที่นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใดไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมหรือของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้อุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในกำหนด ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานได้

ตัวอย่างคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เช่น กรณีลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน หรือคู่สมรสของผู้ประกันตน ฟ้องเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือกรณีที่ลูกจ้างฟ้องเรียกประโยชน์ทดแทนต่างๆ เช่น ประโยชน์ทดแทน

^{๔๔} พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์, หน้า ๔๔๖.

^{๔๕} เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า ๓๑๗-๓๑๘.

ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ หรือกรณีนายจ้างฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรียกให้นายจ้างส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา เป็นต้น

อนึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีกรณีปัญหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ยังคงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ ที่สำนักงานประกันสังคมได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนราชการของกระทรวงแรงงาน ดังนั้นรัฐมนตรีแรงงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงแรงงานที่สำนักงานประกันสังคมสังกัดอยู่ จึงเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการและมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

(๒) คดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเงินทดแทน

คดีแรงงานประเภทนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ที่กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นคดีที่นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ และได้อุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนภายในกำหนด โดยหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาสู่ศาลแรงงาน

ตัวอย่างคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ในเรื่องคำสั่งให้จ่ายหรือไม่จ่าย เงินทดแทนแก่ลูกจ้าง เป็นต้น

(๓) คดีแรงงานตามแนวคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่ ไม่ว่าจะ

เกิดปัญหาขึ้นในศาลแรงงาน หรือศาลอื่น ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางให้เป็นที่สุด” จึงทำให้เกิดคดีแรงงานอีกประเภทหนึ่ง จากการตีความเพิ่มเติมขยายประเภทคดีแรงงานออกไปจากที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เมื่อคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางนั้นเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งหรือคัดค้านได้อีก จึงเป็นบรรทัดฐาน ทำให้มีคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติมอีก ในปัจจุบันปรากฏได้ดังนี้

คดีที่ลูกจ้างผิดสัญญาขอรับทุนค่าใช้จ่ายเพื่อไปฝึกอบรมในต่างประเทศ หรือผิดสัญญา ลาไปศึกษาต่อในต่างประเทศ หรือผิดสัญญาฝึกงานในต่างประเทศ หรือผิดสัญญารับทุนการศึกษา เพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี^{๔๖} คดีที่ลูกจ้างฟ้องตัวแทนทำสัญญาแทนนายจ้างซึ่งเป็นตัวการ ที่อยู่ต่างประเทศ และมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศ^{๔๗} คดีที่เรียกร้องสิทธิและหน้าที่ตามระเบียบ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓)^{๔๘} คดีที่นายจ้างฟ้อง ลูกจ้างตามสัญญากู้ยืมเงินสวัสดิการ^{๔๙} คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐^{๕๐} คดีที่ลูกจ้างฟ้องขอให้นายจ้างออกหนังสือรับรองหักภาษี เงินได้ ณ ที่จ่าย^{๕๑} คดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชยตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่า ด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๒^{๕๒} คดีที่ลูกจ้างนำ ความลับทางการค้าของนายจ้างไปเปิดเผยแก่คู่แข่งทางการค้าของนายจ้าง^{๕๓} คดีที่นายจ้างฟ้อง ผู้ค้าประกันการทำงานของลูกจ้าง^{๕๔}

^{๔๖} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒/๒๕๓๓, ๓๗/๒๕๔๖ และ ๖/๒๕๔๗.

^{๔๗} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๓๗/๒๕๓๐, ๒๖/๒๕๔๗, ๓๑/๒๕๔๗, ๔๑/๒๕๔๗ และ ๔๙/๒๕๔๗.

^{๔๘} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๑๒๙-๑๓๔/๒๕๓๕.

^{๔๙} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒๗/๒๕๓๖, ๕/๒๕๔๕ และ ๗๑/๒๕๔๖.

^{๕๐} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒๗/๒๕๓๘, ๙/๒๕๔๖ และ ๖๙/๒๕๔๖.

^{๕๑} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒๘/๒๕๔๑.

^{๕๒} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๘๖/๒๕๔๒.

^{๕๓} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๗๖/๒๕๔๔ และ ๑๘/๒๕๔๖.

^{๕๔} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๙/๒๕๓๔, ๑๒/๒๕๓๘ และ ๖๗/๒๕๔๒.

คดีแรงงานทั้ง ๓ กลุ่มดังกล่าว ย่อมเป็นคดีทั้งหมดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลแรงงาน ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ แล้วยังประกอบด้วยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๕ ว่าด้วยละเมิด มาตรา ๔๒๐ ถึง มาตรา ๔๕๒ และ บรรพ ๓ ลักษณะ ๖ ว่าด้วยจ้างแรงงาน มาตรา ๕๗๕ ถึงมาตรา ๕๘๖ ลักษณะ ๙ ว่าด้วยยืม มาตรา ๖๔๐ ถึงมาตรา ๖๕๖ ลักษณะ ๑๑ ว่าด้วยค้ำประกัน มาตรา ๖๘๐ ถึงมาตรา ๗๐๑ และ ลักษณะ ๑๕ ว่าด้วยตัวแทน มาตรา ๘๒๔, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘, พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๒, พระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, พระราชบัญญัติ เงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗, พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑, พระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐาน ของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๐(๑) และมาตรา ๕๐

๒.๒.๒ คดีแรงงานในต่างประเทศ

ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตการศึกษาเช่นเดียวกับการศึกษาคดีปกครองของต่างประเทศ ซึ่ง แบ่งการศึกษาได้ดังนี้

(๑) ประเทศฝรั่งเศส^{๕๕}

ประเทศฝรั่งเศส คดีแรงงานนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน (Conseil de Prud'Hommes) ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นเฉพาะคดีในศาลแพ่ง ที่เป็นศาลอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ศาลแพ่งของประเทศ ฝรั่งเศสตั้งอยู่บนหลักการของข้อพิพาทต้องถูกแก้ไขโดยคำพิพากษาที่เหมาะสมที่สุด (adequation) นอกจากศาลแพ่งที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีแพ่งโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า ศาลจังหวัด (Tribunal de Grande Instance) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทุกประเภท ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้

^{๕๕} Christain Dadomo and Susan Farran, The France Legal System, Second Edition(London: Sweet & Maxwell, 1996), pp. 52-67.

ให้เป็นอำนาจของศาลใดเป็นการเฉพาะแล้ว และมีการแยกศาลแพ่งออกเป็นศาลแพ่งพิเศษรวม ๕ ศาล ได้แก่ ศาลแขวง (Tribunal d'Instance) ศาลพาณิชย์ (Tribunal de Commerce) ศาลแรงงาน (Conseil de Prud'Hommes) ศาลประกันสังคม (Tribunaux des Affaires de Securite Sociale) และศาลสัญญาเช่า (Tribunaux Paritaires des Baux Ruraux)

ศาลแรงงานในประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย และพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล (individual employment disputes) ในเรื่องเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยข้อพิพาทที่เกิดจากการร่วมเจรจาต่อรอง (collective dispute) รวมทั้งในเรื่องประกันสังคม (social security) และเงินทดแทนที่ได้รับอันตรายอันเกิดจากการอุตสาหกรรม (industrial injuries) ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ทั้งนี้คู่ความที่ฟ้องร้องต้องเป็นปัจเจกชน (individuals) เท่านั้น ข้อพิพาทกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนไม่อาจฟ้องร้องที่ศาลแรงงานได้

ศาลแรงงานแบ่งออกเป็น ๕ แผนก ได้แก่ แผนกพาณิชย์ (la section du commerce et des services commerciaux) พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการพาณิชย์กรรม แผนกอุตสาหกรรม (la section de l'industrie) พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการอุตสาหกรรม แผนกบุคคลฝ่ายบริหาร (la section de l'encadrement) พิจารณาคดีเฉพาะลูกจ้างที่มีอำนาจในการบริหาร แผนกเกษตรกรรม (la section de l'agriculture) พิจารณาคดีข้อพิพาทในกิจการเกษตรกรรม และแผนกกิจการอื่น ๆ (la section des activites diverses) พิจารณาคดีข้อพิพาทอื่นนอกเหนือจากกิจการข้างต้น^{๕๖} ขอบเขตอำนาจศาลในแต่ละแผนกนั้น อาจสัมพันธ์กับกิจกรรมของนายจ้าง หรือของธุรกิจที่ลูกจ้างฟ้องร้อง ในแต่ละแผนกจึงอาจถูกแบ่งย่อยออกไปอีกตามความเชี่ยวชาญ เช่น อาจแบ่งย่อยเป็นแผนกที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเลิกจ้างเพราะคนล้นงาน ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในระบบของศาลแพ่งพิเศษของศาลฝรั่งเศส ยังมีศาลพิเศษที่อาจเกี่ยวข้องกับคดีแรงงานในประเทศไทยด้วย คือ ศาลประกันสังคม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทในเรื่องการประกันสังคม เช่น เรื่องการประกันตน เงินสมทบ ผลประโยชน์ทดแทน เป็นต้น

ดังนั้น คดีแรงงานของประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายเอกชน ที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

^{๕๖} ประคนธ์ พันธุวิชาติกุล และเกษมสันต์ วิลาวรรณ, “รายงานการดูงานศาลแรงงาน ณ ประเทศอิสราเอลและประเทศฝรั่งเศส,” ตุลพาห ๓๑, ๑ (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗): ๖๗-๖๘.

จากกฎหมายมหาชน อันเกี่ยวข้องกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานฝรั่งเศสแต่อย่างใด

(๒) ประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมัน ศาลแรงงาน เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีใช้ข้อพิพาทที่อยู่ในศาลแพ่ง ดังนั้น ศาลแรงงานจึงไม่ใช่ศาลปกครองเฉพาะเรื่องเหมือนศาลสังคม และศาลภาษี ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน อันได้แก่ ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้าง อันเป็นเรื่องสัญญาจ้างที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งการกระทำละเมิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการนัดหยุดงาน ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างลูกจ้าง กับนายจ้าง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้าง หรือเรื่องสิทธิหรือหน้าที่จากความสัมพันธ์ในการจ้าง รวมทั้งข้อพิพาทจากการทำละเมิด ซึ่งมีความสัมพันธ์ในการจ้าง และข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างด้วยกันจากการทำงานร่วมกัน เช่น สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดเท่าที่การกระทำนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้าง^{๕๗}

นอกจากนี้ระบบศาลของเยอรมัน ยังมีอีกหนึ่งศาลที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคม คือ ศาลสังคม ซึ่งเป็นศาลปกครองเฉพาะเรื่อง มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับประกันสังคมดังนี้ ข้อพิพาทในทางมหาชนในขอบเขตเรื่องการประกันสังคม การประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ การประกันความทุพพลภาพ และการประกันเงินเลี้ยงชีพ รวมทั้งข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ในกรณีที่ลูกจ้างหยุดพัก (lohnfortzahlung) ที่เกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนระหว่างนายจ้างกับผู้ประกันตนเท่านั้น^{๕๘}

(๓) ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ ไม่มีระบบศาลแรงงานเพื่อพิจารณาข้อพิพาททางด้านแรงงานตามกฎหมายแรงงานเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณา

^{๕๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง, หน้า ๒๕.

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.

พิพาทภาคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องสัญญา ละเมิด แรงงาน และกฎหมายมหาชน^{๕๙}

เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานเป็นเรื่งที่อ่อนไหว และสลับซับซ้อน การที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษตัดสินคดี เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามความเป็นธรรม ในบางกรณี เช่น การตีความในข้อกำหนดของสัญญาจ้างแรงงาน คำชี้ขาดในเรื่องเงินทดแทนของการได้รับอันตรายจากการทำงาน หรือการตีความในข้อกำหนดนั้น ศาลอาจจะไม่เข้าใจถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ด้านแรงงาน เนื่องจากศาลมิได้อยู่ในฐานะนายจ้าง และลูกจ้าง ส่วนใหญ่ตามระบบกฎหมายของอังกฤษจึงพยายามจะหลีกเลี่ยง ไม่ให้นำข้อพิพาทแรงงานเสนอต่อศาลยุติธรรม โดยมีการสร้างทางเลือกในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือโดยวิธีอื่น ซึ่งในประเทศอังกฤษมีระบบการระงับข้อพิพาททางด้านแรงงาน สรุปได้ดังนี้^{๖๐}

การไกล่เกลี่ย (conciliation) การไกล่เกลี่ยในสถานที่ทำงาน เรียกร้องให้มีบุคคลที่สามที่เป็นอิสระจากคู่กรณี เข้ามาสำรวจหาความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง ให้เกิดความสมานฉันท์ร่วมกัน ในประเทศอังกฤษ รัฐบาลสนับสนุนจัดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยอิสระ ที่เรียกว่า The Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS) โดยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคู่ความในเรื่องข้อพิพาทจากการร่วมเจรจาในทางอุตสาหกรรม (collective industrial dispute) ซึ่งในการไกล่เกลี่ย ACAS สามารถให้คำแนะนำอย่างเชี่ยวชาญในเรื่องการปรับปรุงอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (industrial relations) เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์กรควรถูกจัดการอย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ ACAS ยังมีบทบาทมากที่สุดในการไกล่เกลี่ย ที่เกี่ยวกับข้อพิพาทส่วนบุคคล เช่น การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม การเลือกปฏิบัติ การจ่ายเงินอย่างเท่าเทียม การปกป้องค่าจ้าง การฝ่าฝืนสัญญา ค่าจ้างขั้นต่ำ และเวลาทำงาน เป็นสำคัญ

การชี้ขาดข้อพิพาท (arbitration) การชี้ขาดข้อพิพาทส่วนบุคคล กระทำโดยบุคคลที่สามซึ่งมีความเป็นอิสระโดยได้รับเลือกจากคู่ความ แม้การชี้ขาดข้อพิพาทจะไม่มี การพิจารณาอย่าง

^{๕๙} Simon Deakin and Gillian S Morris, Labour Law, Third edition (London: Butterworth, 2001), pp. 81-82.

^{๖๐} Hugh Collins, K D Ewing and Aileen McColgan, Labour Law Text and Materials, (Oxford: Hart Publishing, 2001), pp. 22-29.

เป็นทางการ และทำให้การนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมล่าช้าออกไปอีกก็ตาม แต่การระงับข้อพิพาทวิธีนี้ก็มีข้อดี คือ ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทมีความเข้าใจอุตสาหกรรมสัมพันธ์ และกฎในสถานที่ทำงาน (law of workplace) ดีกว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม เดิมการชี้ขาดข้อพิพาทในประเทศอังกฤษเป็นเรื่องความสมัครใจของคู่ความ จัดทำโดย ACAS แต่ต่อมากฎหมายบังคับให้คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทกลาง (Central Arbitration Committee) หรือที่เรียกว่า “CAC” เป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดจากการร่วมเจรจาแทน และปัจจุบันกฎหมายยังขยายการชี้ขาดข้อพิพาทไปถึงในเรื่องเลิกจ้างไม่เป็นธรรมด้วย โดย CAC มีแนวโน้มว่าจะโน้มน้ำหนักให้ความเจรจาทำความตกลงกันมากกว่าการชี้ขาดตัดสินคดี

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) เป็นการจัดตั้งองค์กร โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร มิได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรม หรือหน่วยงานในสังกัดของระบบศาลยุติธรรม ใช้อำนาจกึ่งตุลาการและกึ่งปกครอง ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน เริ่มแรกเรื่องที่พิพาทส่วนใหญ่เป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนบุคคลของลูกจ้างที่มีปัญหาขัดแย้งกับนายจ้าง เช่น เรื่องผิดสัญญาจ้างแรงงาน เป็นต้น ต่อมาเขตอำนาจในการพิจารณาได้ถูกขยายออกไปมาก เช่น เรื่องการเรียกร้องค่าจ้างค้าง เงินทดแทนจากการประสบอันตราย อันเนื่องมาจากการทำงาน คำสั่งห้ามเข้าร่วมการกระทำในทางอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยทั่วไปองค์คณะในการพิจารณาคดี เป็นระบบไตรภาคี (tripartite) ประกอบด้วยผู้ตัดสินชี้ขาด ๓ คน คือ ประธานซึ่งเป็นนักกฎหมาย กับสมาชิกสมทบอีก ๒ คน ที่มาจากองค์กรนายจ้าง และสหภาพแรงงาน ฝ่ายละคน การพิจารณาตั้งอยู่บนพื้นฐานความรวดเร็ว ไม่เคร่งครัดในระเบียบแบบแผน และประหยัด เพื่อให้ลูกจ้างสามารถนำคดีมาฟ้องร้องได้

คดีที่มาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ได้แก่ คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม คดีเลิกจ้างเพราะคนด้นงาน การหักค่าจ้าง การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเชื้อชาติ เพศ การจ่ายค่าจ้างอย่างเท่าเทียม การฝ่าฝืนสัญญาจ้าง และคดีอื่น เช่น สิทธิตามกฎหมายแรงงานอื่น ๆ และประเด็นเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน การร่วมเจรจาต่อรองในทางอุตสาหกรรมสัมพันธ์ เป็นต้น^{๖๐}

รูปแบบอื่นของทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (other forms of alternative dispute resolution) ประกอบด้วย Pensions Ombudsman เป็นเรื่องที่ลูกจ้างเห็นว่าตนถูกกระทำอย่างไม่

^{๖๐} James Holland and Stuart Burnett, Employment Law, (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 323-324.

ยุติธรรมภายใต้แบบแผนการจ่ายเงินบำนาญของนายจ้าง โดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) ซึ่งการพิจารณาจะหยิบยกเรื่องการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ มาพิจารณา มากกว่าเรื่องผิดสัญญา โดยนายจ้างอาจอุทธรณ์การตัดสินใจของผู้ตรวจการต่อศาลยุติธรรมได้, The Certification Officer ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้เก็บรักษารายการเอกสารของสหภาพแรงงาน และให้ไปรับรองสหภาพแรงงาน โดยเป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของสมาชิกสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับการบริหารงานของสหภาพแรงงานนั้น และมีอำนาจสอบสวนเรื่องการเงินของสหภาพแรงงาน ตลอดจนมีอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจชี้ขาดในข้อพิพาทสำคัญทั้งหลาย ระหว่างสหภาพแรงงาน และสมาชิก และ The TUC Disputes Committee เป็นกลไกในการควบคุมตัวเองของสหภาพแรงงาน ในเครือเดียวกัน เพื่อแก้ไขข้อพิพาทที่กำลังเป็นปัญหาระหว่างกัน โดยคณะกรรมการนี้จะพยายามที่จะไกล่เกลี่ยระหว่างสหภาพแรงงานก่อนที่จะตัดสินชี้ขาด

ศาลยุติธรรม (The Ordinary Court) คดีแรงงานส่วนใหญ่ที่มาสู่ศาลในประเทศอังกฤษ นั้น เป็นคดีที่ตัดสินจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) โดยหลังจากที่คณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยแล้ว คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (point of law) ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์แรงงาน (The Employment Appeal Tribunals) หรือที่เรียกว่า “ETA” ซึ่งมีองค์คณะพิจารณาคดีแบบไตรภาคีดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ในบางครั้ง ETA อาจจะย้อนสำนวนไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน กลับไปพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ เมื่อคำนึงถึงความถูกต้องของการพิสูจน์ ในทางกฎหมาย (to reconsider the facts in the light of the correct legal test) หากคู่ความไม่พอใจคำตัดสินของ ETA และได้รับอนุญาตแล้ว สามารถโต้แย้งเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายต่อไปยัง ศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal) และศาลฎีกา (The House of Lords) ตามลำดับ ตัวอย่างของการพิจารณาพิพากษาในศาลอุทธรณ์ คือ การตีความหมายของคำว่า การแบ่งแยกทางเพศ และการเลิกจ้างตามข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วนั้นเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรมหรือไม่ เป็นต้น

สรุปได้ว่าคดีแรงงานของประเทศไทยนั้น คือคดีที่เกี่ยวกับการจ้างงาน (employment) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน และการร่วมเจรจาต่อรองในทางอุตสาหกรรม เช่น คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม คดีเลิกจ้างเพราะคนล้นงาน การหักค่าจ้าง การเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุเชื้อชาติ เพศ การจ่ายอย่างเท่าเทียม การฝ่าฝืนสัญญาจ้าง การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การเลิกจ้างกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน คำร้องขอให้ศาลรับรองสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรอง การเพิกถอนการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน และ

การกระทำอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีแรงงานเฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมาย ที่ได้พิจารณาจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์แรงงาน (The Employment Appeal Tribunals) เท่านั้น

๒.๓ คดีปกครองในศาลแรงงาน

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาถึงลักษณะและประเภทคดี ของคดีปกครองแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า มีคดีบางประเภทที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย มีลักษณะเป็นคดีปกครอง เนื่องจากในประเทศไทยพัฒนาองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง จนกระทั่งเป็นศาลปกครองดังเช่นในปัจจุบัน และคดีปกครอง เป็นเรื่องของการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน ประกอบกับองค์กรพิจารณาคดีแรงงานในต่างประเทศนั้น มิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับศาลแรงงานไทย ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการแบ่งแยกประเภทคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยออกเป็นคดีปกครอง และคดีแรงงาน ผู้เขียนจึงนำเอาหลักเกณฑ์ของ “คดีปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหลักเกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน มาเป็นหลักสำคัญ ดังนี้

(๑) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังนี้

หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

และกฎหมายดังกล่าวยังให้ความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ต่อไปอีกว่า หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่มีการจัดองค์การและวิธีพิจารณาลำหรับ การวินิจฉัยข้อพิพาทคดีและหน้าที่ตามกฎหมาย

จากความหมายดังกล่าว มีคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ที่มีผู้ก่อน นิติสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และโอน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่นั้น อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราช กฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้ สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕) ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ กระทรวงแรงงาน และเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗, พระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ กระทรวงศึกษาธิการ และเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ กระทรวงการคลัง และเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐

- นายทะเบียน พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน คณะบุคคล คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แล้วแต่กรณี

- ผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนหรือผู้ว่าราชการจังหวัด) พนักงาน เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการประนีประนอม และคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ตาม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการ คุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แล้วแต่กรณี

-นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

-เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการแพทย์ คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แล้วแต่กรณี

-เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการแพทย์ และคณะอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แล้วแต่กรณี

-พนักงานตรวจแรงงาน คณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แล้วแต่กรณี

-คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ และนายทะเบียน ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท รวมทั้งเป็นคณะผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายปกครอง แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น ธนาคารออมสิน การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การสะพานปลา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การไฟฟ้านครหลวง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การประปาส่วนภูมิภาค การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การพอกหนัง สถาบันการบินพลเรือน องค์การ

แก้ว เป็นต้น^{๒๒} ย่อมเป็นหน่วยงานทางปกครองด้วย เพราะสอดคล้องกับความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามกฎหมายดังกล่าว

(๒) วัตถุประสงค์ของการกอนิติสัมพันธ์ต้องเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มีกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่เป็นกฎหมายบังคับ และมีลักษณะทั่วไปไม่ใช่เฉพาะตัวบุคคล โดยทุกคนต้องปฏิบัติตาม จะตกลงยกเว้นไม่ได้

จากความหมายของกฎหมายแรงงาน ที่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน คำนึงถึงผู้ใช้แรงงาน ให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย มากกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา หากสัญญาจ้างแรงงานที่ทำขึ้นมีข้อตกลงแตกต่างจากกฎหมายแรงงาน ย่อมตกเป็นโมฆะไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้นนิติกรรมที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้จัดทำขึ้นตามกฎหมายแรงงาน จึงเป็นการกระทำเพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม จากปัญหาแรงงานที่อาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคง และเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ ย่อมมิใช่เป็นการจัดทำที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งผล “ประโยชน์ส่วนตัว” ดังเช่นการทำนิติกรรมของเอกชนอย่างแน่แท้ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแรงงานดังกล่าว จึงเป็นการกอนิติสัมพันธ์ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันไม่อาจจะตกลงเปลี่ยนแปลงกับเอกชนอีกฝ่าย ให้แตกต่างจากข้อกำหนดที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ได้

(๓) วิธีการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็น “วิธีการฝ่ายเดียว” ที่ไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน บังคับแก่เอกชน และเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าฝ่ายเอกชน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจากประเภทคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่งแล้ว วิธีการฝ่ายเดียวของหน่วยงาน

^{๒๒} ประเภทของรัฐวิสาหกิจโปรดอ่าน นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำอธิบาย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๒๐-๒๖.

ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ในการก่อนนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแรงงาน โดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน สามารถแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

(ก) การออกกฎ เป็นการกระทำที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมีลักษณะเป็นการวางกฎหรือหลักเกณฑ์ให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือแก่กรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้ โดยหมายความถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นหากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแรงงานในการออกกฎตามความหมายดังกล่าว โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีลักษณะเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ตัวอย่างของคดีปกครองในศาลแรงงานเกี่ยวกับการออกกฎ เช่น การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เกี่ยวกับการมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แก่ นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใด ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ที่อาศัยอำนาจตามข้อ ๓๓ ถึงข้อ ๓๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น

(ข) การออกคำสั่ง เป็นการกระทำที่มีผลบังคับเฉพาะเรื่องเฉพาะราย และไม่มีลักษณะเป็นการวางกฎหรือหลักเกณฑ์แต่อย่างใด โดยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคลภายนอก ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน เป็นต้น ดังนั้นหากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแรงงานในการออกคำสั่ง

โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้หนึ่งผู้ใด การกระทำดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานเช่นกัน

ตัวอย่างของคดีปกครองในศาลแรงงานเกี่ยวกับการออกคำสั่ง เช่น คำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในเรื่องการทำอันไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในเรื่องให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้าง หรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้าง หรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามมาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๓๙(๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

(ค) การกระทำละเมิดทางปกครอง เป็นกระทำอื่นใดที่มีใช่เป็นการแสดงเจตนา หรือสั่งการเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์บังคับโดยทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องเฉพาะราย อันจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้น หากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแรงงาน แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ย่อมมีลักษณะเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ตัวอย่างของคดีปกครองในศาลแรงงานเกี่ยวกับการกระทำละเมิด เช่น พนักงานตรวจแรงงานมิได้ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานภายในกำหนด หรือพนักงานตรวจแรงงานเข้าไปในสถานประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้าง หรือสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง แล้วกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

ออกคำสั่งให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ออกจากตำแหน่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมาย
แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นต้น

(ง) สัญญาทางปกครอง เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย
ให้กระทำแทนรัฐ ตกลงผูกนิติสัมพันธ์กับคู่กรณีอีกฝ่ายโดยการทำสัญญา ที่มีลักษณะเป็นสัญญา
สัมปทาน สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือสาธารณูปโภค หรือแสวงหาผลประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์
ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือบริการสาธารณะ
บรรลุผล เช่น กำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์แก้ไขปรับปรุงสัญญา หรือยกเลิกสัญญาได้ หากมี
สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งเกิดขึ้นในอนาคต โดยรัฐยินยอมจ่ายค่าทดแทนให้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายแรงงานทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่า มิได้มีการบัญญัติถึงข้อพิพาท
อันมีลักษณะดังเช่นสัญญาทางปกครองไว้ เพราะการจัดทำสัญญาอื่นไม่ว่าจะเป็น สัญญาที่มี
ลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภค หรือแสวงหา
ผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมเป็นการนอกเหนือจากการทำสัญญาจ้างแรงงานและ
นอกเหนือจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ทั้งคงมิใช่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์กัน เพื่อให้
เกิดสิทธิและหน้าที่ดังเช่นการจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวเนื่องจากสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับ
ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน จึงมีอาจเป็นคดีที่ศาลแรงงานจะมี
อำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

แต่อย่างไรก็ตามมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด^{๖๓} และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล^{๖๔} ที่วินิจฉัยขยายความสัญญาทางปกครองออกไป ให้หมายถึง
สัญญาเกี่ยวกับทุนการศึกษาข้าราชการ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาที่ต้องกลับมารับราชการ
อันเป็นบริการสาธารณะ และมีข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษที่แสดงถึง
เอกสิทธิ์ของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาแพ่งทั่วไป จึงมีข้อน่าสงสัยเกิดว่า อาจมีคดีแรงงานบางประเภท
มีลักษณะดังเช่นสัญญาทางปกครอง ตามแนวคำพิพากษาและคำวินิจฉัยดังกล่าว หากฝ่ายลูกจ้าง
ผู้ทำสัญญาเกี่ยวกับทุนการศึกษานั้น เป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกฤษฎีกา จึงอาจเป็นคดีปกครองในศาลแรงงานด้วยเช่นเดียวกัน

^{๖๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ ๔๓/๒๕๔๔ คำสั่งที่ ๑๒๗ /๒๕๔๔.

^{๖๔} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕.

๒.๔ วิเคราะห์เปรียบเทียบคดีแรงงานในศาลแรงงานไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีการแยกอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และคดีแรงงานออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากเป็นระบบศาลคู่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะป็นนิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ล้วนแต่เป็นคดีปกครอง ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งสิ้น โดยศาลแรงงานของประเทศฝรั่งเศสเป็นศาลพิเศษของศาลแพ่ง ในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน อันเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล ในเรื่องเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยข้อพิพาทที่เกิดจากการร่วมเจรจาต่อรอง และการประกันสังคม ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

ส่วนในประเทศเยอรมัน มีการแบ่งแยกศาลออกเป็นหลายระบบ ซึ่งศาลแรงงานเป็นศาลยุติธรรมในระบบกฎหมายแพ่ง มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน อันได้แก่ ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้าง อันเป็นเรื่องสัญญาจ้างที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งการกระทำละเมิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการนัดหยุดงาน ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้าง หรือเรื่องสิทธิหรือหน้าที่จากความสัมพันธ์ในการจ้าง รวมทั้งข้อพิพาทจากการทำละเมิด ซึ่งมีความสัมพันธ์ในการจ้าง และข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างด้วยกัน จากการทำงานร่วมกัน เช่น สิทธิเรียกร้องอันเกิดการกระทำละเมิดเท่าที่การกระทำนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้าง โดยข้อพิพาทดังกล่าวต้องไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง ส่วนศาลปกครองเยอรมัน มีลักษณะคล้ายกับศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส คือมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเกี่ยวกับเรื่องทางกฎหมายมหาชน ที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่สำคัญ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง เพื่อก่อให้เกิดผลในการคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และคดีฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง

ในประเทศอังกฤษเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง แต่ระบบการควบคุมการกระทำทางปกครอง และกระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านแรงงานก็

แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แม้การวินิจฉัยข้อพิพาททั้งสองกรณีดังกล่าวจะทำโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (tribunal) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ โดยศาลยุติธรรมจะตรวจสอบข้อกฎหมายหลังจากที่คณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ซึ่งการควบคุมการกระทำทางปกครองนั้น ถูกควบคุมโดย “Statutory Tribunals” หรือ “Administrative Tribunals” ซึ่งนักกฎหมายบางท่านแปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลปกครอง” ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และมีอำนาจของฝ่ายปกครองด้วย เช่น เรื่องให้ความคุ้มครองทางสังคม เรื่องการอนุมัติ และการอนุญาต เป็นต้น สำหรับคดีแรงงานนั้น ได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) ซึ่งทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน และอุตสาหกรรมสัมพันธ์

สำหรับคดีแรงงานที่ศาลแรงงานไทยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยนั้น ประกอบด้วยคดี ๒ ประเภท คือ คดีที่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายแพ่ง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น กับคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นเรื่องทางกฎหมายมหาชน เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือคดีโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของศาลแรงงานไทย อันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแรงงานในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เฉพาะข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองต่าง ๆ ล้วนแต่อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งหมด รวมทั้งแตกต่างกับประเทศอังกฤษ ที่แม้ว่าศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสองประเภท แต่คดีดังกล่าวไปสู่ศาลได้เพียงเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ โดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง และคดีแรงงานชั้นต้น ต่างเป็นองค์กรคนละองค์กรกัน คือ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคนละคณะกัน อันเสมือนเป็นการแบ่งแยกการพิจารณาคดีทั้งสองประเภทออกจากกันอย่างเด็ดขาด

เมื่อประเทศไทยได้หารูปแบบ และแนวทางที่เหมาะสม ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จนมีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณาคดีปกครอง อันมีวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในประเทศไทยแล้วนั้น

การที่มีคดีปกครองบางประเภทยังอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ซึ่งมีการพิจารณาคดีโดยใช้ “นิติวิธี” ดังเช่นคดีแพ่งทั่วไปกับคดีปกครองดังกล่าว ย่อมไม่เหมาะสม จึงควรศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงแนวความคิด และนิติวิธี เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิญญัยคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยการศึกษาจากหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นที่ตั้ง แล้วเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาคดีแรงงานในปัจจุบัน ว่าเกิดข้อขัดข้องในการพิจารณาวินิจฉัยคดีประเภทนี้ในประการใดบ้าง อันจะส่งผลให้เข้าใจ และทราบถึงนิติวิธี ตลอดจนวิธีการที่เหมาะสมสำหรับคดีปกครองในศาลแรงงานต่อไป ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตของการศึกษา ถึงหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทั้งสองประเภทดังกล่าวไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสำคัญ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๓

การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

หลังจากศึกษาแล้วพบว่า มีคดีบางประเภทที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งนั้น มีลักษณะดังเช่นคดีปกครอง แต่นิติวิธีตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยคดีประเภทนี้ของศาลแรงงานจะมีความเหมาะสมหรือไม่ คงไม่อาจหลีกเลี่ยงการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการที่ศาลปกครองบังคับใช้กับคดีประเภทนี้ได้ การศึกษาโดยใช้วิธีเปรียบเทียบนิติวิธีของกฎหมายแต่ละระบบ ย่อมส่งผลต่อความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ปัจจุบันวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งคดีแรงงานทุกประเภทต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคดีแรงงานโดยแท้ และคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา แต่หลังจากที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณาคดีปกครอง โดยมีวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษ และแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแรงงานอยู่หลายประการด้วยกัน การจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน คงต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาของศาลแรงงานกับศาลปกครองเปรียบเทียบกัน เมื่อประเภทของคดีแรงงานในประเทศไทยมีลักษณะแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ดังนั้น การนำหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาคดีปกครอง และวิธีพิจารณาคดีแรงงานในประเทศดังกล่าว มาศึกษา ย่อมไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงขอกำหนดขอบเขตการศึกษาในบทนี้ไว้ เพียงเท่าที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสำคัญ โดยสามารถแบ่งการศึกษาได้ดังนี้

๓.๑ หลักการพื้นฐานว่าด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความ

วิธีพิจารณาความ หมายถึง กระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของวิธีพิจารณา ซึ่งได้แก่ ความยุติธรรมและความรวดเร็ว หรืออาจกล่าว

ได้ว่า เป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่บังคับ หรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติตาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของคดี^๑

ลักษณะของวิธีพิจารณาความนั้น^๒ แบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะใหญ่ กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาในทางแพ่ง โดยเป็นเครื่องมือหรือวิธีการเยียวยาแก้ไข ความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่เอกชนมีความสัมพันธ์ทางแพ่ง ซึ่งถือว่าเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ทางแพ่งของผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้เป็นรูปธรรมได้ แต่อำนาจอรัฐในคดีแพ่งจะเข้ามามีบทบาทควบคุมน้อยกว่าในคดีอาญา เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม กระบวนการพิจารณาในทางอาญา จึงต้องพยายามรักษาความสมดุลระหว่าง อำนาจอรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน^๓ กระบวนการพิจารณาคดีอาญาจึงเป็นกระบวนการที่ศาลมีอิสระในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับคดี สำหรับกฎหมายปกครองเป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์บังคับเกี่ยวกับการใช้อำนาจของตนเอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะเป็นแบบไต่สวน และเน้นรูปแบบน้อยกว่าคดีแพ่ง แต่จะมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับคดีอาญา ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง จะมีลักษณะคล้ายกับการสอบสวนความผิดพลาด หรือข้อบกพร่องของฝ่ายปกครอง มากกว่าจะเป็นเรื่องการพิพาทกันระหว่างคู่กรณี

๓.๑.๑ ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

ระบบที่สำคัญในประเทศเสรีประชาธิปไตย มีอยู่ ๒ ระบบคือ ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่ใช้ระบบการพิจารณาคดีที่เรียกว่า ระบบกล่าวหา (accusatory system) โดยเป็นระบบที่เน้นบทบาท และสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เป็นสำคัญ ศาลเป็นเพียงผู้ควบคุมหรือกำกับให้การพิจารณาเป็นไปโดยเรียบร้อย จึงต้องมีความเป็นกลาง ทำหน้าที่เสมือนกรรมการผู้ตัดสินกีฬา ดังนั้นจึงมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงใน

^๑ วรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ ๓๐, ๑ (มีนาคม ๒๕๔๓): ๘๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒.

^๓ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, (กรุงเทพมหานคร: จีรวิชัยการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๖.

คดีน้อยมาก และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งใช้ระบบการพิจารณาคดีที่เรียกว่า ระบบไต่สวน (inquisitorial system) เป็นระบบที่กำหนดให้ศาลมีหน้าที่เข้าไปมีส่วนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี โดยมีได้เน้นเรื่องความเท่าเทียมกันของคู่ความอย่างในระบบกล่าวหา

หลักการสำคัญของกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหา^๕ นั้น มี ๒ ประการดังนี้ หลักการเสนอคดีของคู่ความ (party-presentation) มีแนวความคิดที่ว่า ขอบเขตและเนื้อหาสาระของการโต้แย้งกันในคดีเป็นเรื่องที่คู่ความจะกำหนด ศาลจะถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาคดีเฉพาะแต่สิ่งที่คู่ความเสนอมาเท่านั้น และหลักความประสงค์ของคู่ความ (principle of disposition) เป็นหลักที่คู่ความมีอำนาจเต็มที่ โดยมีสิทธิได้โดยอิสระว่าจะใช้สิทธิของตนหรือไม่ หากไม่ใช้สิทธิของตนศาลไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงได้ ศาลทำหน้าที่เพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ โดยศาลจะใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการดำเนินคดีน้อยมาก เว้นแต่เป็นการเฉพาะเพื่อความเป็นธรรมเท่านั้น

ส่วนหลักการสำคัญของกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน ประกอบด้วย ๒ ประการเช่นกัน ดังนี้ หลักการไต่สวนโดยศาล (judicial investigation) เป็นหลักที่มีแนวคิดว่า ศาลสามารถเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีด้วยตนเอง ทั้งสาระสำคัญ (material) หรือความจริง (truth) ในคดีได้ ดังนั้น ศาลจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอมา และที่มีได้นำเสนอต่อศาลด้วย ทำให้ศาลไม่ได้มีบทบาทในการรับฟังคำให้การของพยานที่คู่ความเสนอมาเพียงอย่างเดียว ศาลยังมีบทบาทในการซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยคดี และหลักหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (principle of officiality) โดยศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ ศาลจึงเป็นผู้นำมาซึ่งความจริงสำหรับการวินิจฉัยพิพากษาคดี

๓.๑.๒ หลักการพื้นฐานในระบบวิธีพิจารณาความ

หลักการที่ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สมควรพิจารณาพิเศษมี ๔ ประการดังนี้^๖

^๕ คีตงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๘-๒๙.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔-๒๖.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔-๒๐.

(ก) **หลักการค้นหาความจริง** เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการหาข้อเท็จจริง ในชั้นพิจารณา ให้เพียงพอแก่การพิพากษาวินิจฉัยคดี ซึ่งศาลอาจได้ข้อเท็จจริงมาหลายวิธีการ เช่น จากคำฟ้อง พยานหลักฐานของคู่ความ หรือจากการที่ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเอง เป็นต้น

หลักการค้นหาความจริงนี้ เป็นการโต้เถียงกันของคู่กรณี ซึ่งควรดำเนินไปด้วยความ เรียบร้อยและซื่อตรง กล่าวคือ คู่ความต้องมีโอกาสที่จะชี้แจงอย่างเต็มที่และโดยอิสระ อันเป็นไปตาม “หลักโต้แย้งหรือคัดค้านต่อสู้” การโต้แย้งเถียงกันของคู่กรณีจะอยู่ในความควบคุมดูแลของศาล ซึ่งอาจจะเข้มงวดหรือผ่อนคลายก็ได้

คดีปกครอง เป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างรัฐด้วยกันเอง จึงเป็นลักษณะข้อพิพาทที่อีกฝ่ายมีอำนาจเหนือกว่า เอกชนจึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ในการค้นหาความจริง ดังนั้น การนำระบบกล่าวหามาใช้เป็นหลักในการแสวงหาความจริงในคดี ย่อมไม่เป็นธรรม วิธีพิจารณาความแบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทมากที่สุดในกระบวนการพิจารณา จึง เป็นวิธีการที่เหมาะสมและเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความได้มากที่สุด

กฎหมายแรงงาน เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเป็น กฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณะชน คำนี้ให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรม ตามกฎหมาย มากกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา คดีแรงงานจึงมีลักษณะและ วิธีการยุติปัญหาข้อพิพาทที่แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งโดยทั่วไป การดำเนินคดีแรงงาน จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวน ซึ่งให้อำนาจศาลในการค้นหาความจริง เช่น ศาลมีอำนาจ เรียกพยานมาสืบได้เองในฐานะพยานศาล และศาลเป็นผู้ซักถามพยานเอง คู่ความและทนายความ จะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล รวมทั้งมีรูปแบบกระบวนการพิจารณาที่เคร่งครัด น้อยกว่าในคดีแพ่งทั่วไป^๗

(ข) **หลักการฟังความทุกฝ่าย** เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) แต่เดิมเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล และใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งหลักการนี้ถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความฝ่ายตรงข้ามในการโต้แย้ง หรือ หักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่าย รวมทั้งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของคู่ความในการต่อสู้คดีได้

^๗ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๕๐๑-๕๐๒.

อย่างเต็มที่ ซึ่งการพิจารณาคดีของศาล ไม่ว่าจะคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีอาญา หรือคดีปกครอง ต้องตกอยู่ภายใต้หลักการนี้

หลักการฟังความทุกฝ่าย มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด ก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ จากคำวินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่ วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม^๔

(ค) **หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย** เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทางหนึ่ง ในการตรวจสอบการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ แม้บุคคล ที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดี ก็มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเข้าฟังการพิจารณาพิพากษาของศาลได้ เว้นแต่ มีกฎหมายกำหนดห้ามไว้

กระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง คดีแรงงาน คดีอาญา และคดีปกครอง ย่อมตกอยู่ภายใต้ หลักการนี้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคดีที่ประชาชนได้เรียกร้องให้มาตรการของรัฐที่มีผลกระทบต่อ ประชาชนจำนวนมาก การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ย่อมทำให้การพิจารณาคดีถูกตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจของศาลได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

(ง) **หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว** ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่ง และ คดีอาญา มีหลักเกณฑ์ร่วมกันคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีที่มีรูปแบบเป็นทางการ หากการพิจารณาคดี เป็นไปด้วยความล่าช้า ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายในคดีดังกล่าว โดยเฉพาะจำเลย ในคดีอาญา หรือแม้แต่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในคดีแพ่ง การพิจารณาคดีโดยรวดเร็วจึงเป็นการเยียวยา ความเสียหายให้แก่คู่ความในคดีได้ทางหนึ่ง

เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กระทบต่อประชาชน ส่วนมาก จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว เช่น การฟ้องคดีปกครองย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับคดีปกครอง เป็นต้น

ในคดีแรงงานก็เช่นกัน เพื่อบรรเทาปัญหาหรือความเดือดร้อนในการเลี้ยงดูชีวิตของตนเอง และครอบครัวของฝ่ายลูกจ้าง ผู้ซึ่งดำรงชีวิตจากการได้รับค่าจ้างเป็นสำคัญ ทั้งเพื่อเป็นประโยชน์ ในการบริหารการเงินและการบัญชีของฝ่ายนายจ้าง ในการประกอบธุรกิจต่อไป การดำเนินคดีแรงงาน จึงต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว

^๔ คิงดาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย,” หน้า ๑๗.

๓.๒ หลักเกณฑ์สำคัญของการดำเนินคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เนื่องจากคดีปกครอง เป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปเอกชนย่อมตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบในทุกประการ ทั้งด้านพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของฝ่ายปกครองเสียทั้งสิ้น ตลอดจนความเชี่ยวชาญทั้งทางบุคลากร และหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครอง ดังนั้น วิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีลักษณะที่แตกต่างกับคดีแพ่งโดยทั่วไป ทั้งการพิจารณาที่เป็นระบบไต่สวน กระบวนพิจารณาที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด ตลอดจนมีวิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และการคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองคงต้องศึกษาจากหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

๓.๒.๑ สิทธิการฟ้องคดีปกครอง

เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

จากหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พอสรุปหลักสำคัญของสิทธิการฟ้องคดีปกครองได้ดังนี้

๑. ผู้ฟ้องคดีปกครอง ในคดีปกครองจะเรียกผู้เสียหายที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลว่า “ผู้ฟ้องคดี” มิใช่เรียกว่า “โจทก์” หรือ “ผู้ร้อง” ดังคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมโดยทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นเอกชนหรือประชาชนเท่านั้น หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีได้ ตลอดจนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ฟ้องคดีนอกจากจะหมายความถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว ควรรวมถึง คณะบุคคล ดังที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยได้ว่า สมาคมผู้ผลิตและส่งออกแร็ปปซัม มีสิทธิร้องทุกข์ได้แย่งระเบียบปฏิบัติ และกฎเกณฑ์การจัดสรรโควตาส่งออกแร็ปปซัม ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีกำหนดได้ เมื่อบรรดาสมาชิกของสมาคมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากมาตรการดังกล่าวเป็นส่วนรวม (คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๑)^๑

ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลแห่งคดี คือ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องคดีปกครองได้แม้ยังมิได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเป็นการไม่จำเป็นต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือต้องใช้สิทธิทางศาล ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ เช่น ผู้เสียหายจากประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่กำหนดท้องที่ให้มีเฝ้าซักรประจำร้านขายยาประจำตลอดเวลา อาจฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ แม้ประกาศดังกล่าวจะไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม หรือกรณีสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย มีสิทธิฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงที่ใช้บังคับแก่มัคคุเทศก์ได้ เนื่องจากสหภาพมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่าง

^๑โกคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕), หน้า ๖๕.

นายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีจึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของสหภาพ^{๑๐} เป็นต้น

๒. การฟ้องคดีปกครองต้องมีคำขอให้ศาลปกครองบังคับเพื่อการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้ง อันเป็นคำขอตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ ซึ่งได้แก่

-สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

-สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

-สั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

-สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

-สั่งให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

๓. การปฏิบัติตามเงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง

ในกรณีที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง มิได้กำหนดขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี หรือของคณะกรรมการต่าง ๆ ตลอดจนผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง ผู้จะฟ้องคดีปกครองเช่นนี้จะต้องอุทธรณ์คำสั่ง

^{๑๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๕/๒๕๔๕.

หรือการบังคับทางปกครอง แล้วแต่กรณี โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๒^{๑๑}

ส่วนกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎ หรือฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี หรือ คำสั่งรวมทั้งคำวินิจฉัยและมติของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการทำละเมิด หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในกรณีที่ไม่มีเงื่อนไขให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ก่อน ผู้จะฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องคดี โดยไม่จำต้องอุทธรณ์ต่อบุคคลเหล่านั้นเป็นการภายในก่อน

นอกจากนี้คดีปกครองต้องฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจ คือ หากคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ชั้นต้น ก็ต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้น แต่ หากคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด การฟ้องคดีย่อมต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งถ้า คดีปกครองนั้นสามารถฟ้องต่อศาลได้หลายศาล ไม่ว่าจะเพราะภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี หรือ เพราะสถานที่ที่มูลคดีเกิด หรือเพราะมีข้อหาหลายข้อหา ถ้ามูลคดีมีความเกี่ยวเนื่องกัน ผู้ฟ้องคดี จะยื่นคำฟ้องต่อศาลหนึ่งศาลใดก็ได้ ทั้งนี้หากมูลคดีมิได้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้มีสัญชาติไทย และไม่มีภูมิลำเนาอยู่ราชอาณาจักร ให้ฟ้องที่ศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๒๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ หากเป็นการฟ้อง คดีปกครองโดยทั่วไป ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ให้เพิกถอนกฎ หรือกรณี ที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้ รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแต่เป็น คำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๑/๒๕๔๕ และ ๔๔๕/๒๕๔๕.

ถ้าเป็นคดีปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีเหล่านี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ ไม่ตกอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๕๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นฟ้องในเรื่องคำสั่งทางปกครองนั้น หากผู้ออกคำสั่งไม่ระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง หรือเมื่อผู้ออกคำสั่งตรวจพบเรื่องดังกล่าวแล้วมิได้มีการแจ้งข้อความให้ผู้รับคำสั่งทราบ ในกรณีเช่นนี้หากระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี กฎหมายได้ขยายระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องนั้นออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำสั่ง แต่หากมีการแจ้งแก้ไขข้อผิดพลาดจากผู้ออกคำสั่งแล้วนั้น กฎหมายกำหนดไว้เพียงแต่ให้ขยายระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ถึงแม้ว่าการยื่นฟ้องคดีปกครองที่พ้นกำหนดเวลาในการฟ้องคดีแล้ว แต่หากศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มีบางกรณีที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องที่ศาลปกครองได้ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว และคดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้น ต่อศาลเดียวกัน หรือต่อศาลปกครองอื่นได้ เพราะจะเป็นการฟ้องซ้อน และกรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซ้ำ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดี หรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น อันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งกรณีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เพราะเป็นการฟ้องซ้ำ ตลอดจนกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำ

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยตรง ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๖(๑), ข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับสำเนาคำให้การ และสำเนายานหลักฐานจากศาลปกครองแล้ว ไม่ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลปกครองพร้อมสำเนา หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ศาลปกครองทราบในกรณีที่ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ แต่ประสงค์จะให้พิจารณาคดีต่อไป ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือในเวลาที่ยศาลกำหนด ถือได้ว่าเป็นการทิ้งฟ้อง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีหรือไม่ก็ได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๗

ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องเฉพาะบางข้อหา หรือบางส่วนของข้อหา หรือทั้งหมดในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาด แต่ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ระหว่างทำการไต่สวน หรือการนั่งพิจารณาจะถอนฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้ ศาลปกครองจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง โดยสั่งจำหน่ายคดี และมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน หรือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องก็ได้ หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือหากการพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ซึ่งคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องนั้นเป็นที่สุด ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๒

๓.๒.๒ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

เป็นขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความรวดเร็วในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

๓.๒.๒.๑ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน

เนื่องจากในคดีปกครองนั้น นิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ที่กระทบต่อประชาชนหรือฝ่ายเอกชน ซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันระหว่างคู่กรณี แต่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีฐานะเหนือกว่าไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง หรือออกกฎ บังคับแก่ฝ่ายเอกชน ดังนั้นฝ่ายเอกชนจึงยอมตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครองทั้งสิ้น ไม่ว่าในเรื่องพยานหลักฐาน ที่เกือบทั้งหมดอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง หรือในเรื่องบุคลากร ที่ฝ่ายปกครองมีความพร้อมมากกว่าทั้งจำนวน ประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย รวมทั้งในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองมีมากกว่า ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายเอกชน หากการดำเนินคดีในศาลปกครองยึดติดอยู่ในระบบการพิสูจน์ความจริงเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่กล่าวอ้างไว้ ศาลซึ่งทำหน้าที่เป็นกลางพอใจเพียงข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ หรือที่เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” ดังนั้นการดำเนินคดีปกครองจึงต้องมีระบบการพิจารณาตัดสินที่แตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไป คือ ศาลปกครองต้องมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ได้ครบถ้วนมากที่สุด และตามความเหมาะสม โดยการใช้มาตรการตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กับประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ระบบการดำเนินคดีเช่นนี้เรียกว่า “ระบบไต่สวน”

โดยการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ไม่ว่าจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ได้ตามที่เห็นสมควร ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ศาลปกครองเป็นผู้ซักถาม ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควรแก่กรณี แต่การชี้แจง คำขอ หรือคำร้องต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล ทั้งคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ต้องห้ามโดยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๕ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕, ข้อ ๑๐, ข้อ ๑๗ ถึงข้อ ๒๐ และข้อ ๕๐

ศาลปกครองอาจยื่น หรือขยายระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ได้ หากเป็นไปตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และหากมิได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับการดำเนิน กระบวนพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบเสีย ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไข หรือมีคำสั่งได้ตามที่เห็นสมควร ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗

๓.๒.๒.๒ ตุลาการศาลปกครอง

ตุลาการศาลปกครองมี ๒ ประเภท คือ ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น กับตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีคุณสมบัติและการคัดเลือกแตกต่างกัน แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งในเรื่องอายุ ประสบการณ์การทำงาน และการเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี โดยต้องเป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการ พระธรรมมัญญศาลทหารสูงสุด หรืออัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งนั้น วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบก่อน ส่วนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น มีคุณสมบัติ คือ ต้องมี สัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี โดยต้องรับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงาน ผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือพนักงานคดีปกครองในระดับที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนด หรือ ผู้พิพากษาศาลแพ่ง หรือศาลอาญา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมมัญญศาลทหารกลาง หรือ อัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า โดยการเข้าสู่ตำแหน่งวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ ดังเช่นตุลาการ ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓, มาตรา ๑๕, มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙

ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคน จึงจะเป็นองค์ คณะพิจารณาพิพากษา ส่วนศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย สามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๔

ในคดีปกครอง กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่ง เป็นการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งปวง กลไกที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะ เป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนพิจารณา และคำพิพากษาที่มีคุณภาพ บนพื้นฐาน

ของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใส และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถปกป้องคุ้มครองประโยชน์เอกชน และประโยชน์สาธารณะได้ในเวลาเดียวกัน ก็คือ ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน และระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่ายในกระบวนการพิจารณา ระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี (commissaire du gouvernement) และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เป็นอำนาจขององค์คณะ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองหลายนาย ไม่ใช่เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียว และยังกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะที่เรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น เสนอต่อองค์คณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะด้วย^{๑๒}

ส่วนตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ทั้งนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบ และเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองนั้น มีตุลาการอยู่หลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทต่างมีหน้าที่ต่างกัน เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งยังมีพนักงานคดีปกครองคอยช่วยเหลือในการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีได้มีระบบดังกล่าวแต่อย่างใด

๓.๒.๒.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

-**การฟ้องคดีปกครอง** ต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ชื่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอของผู้ฟ้องคดี และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถฟ้องด้วยวาจาได้ และต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานได้ ตลอดจนจัดทำ

^{๑๒} ฤทัย หงส์สิริ, “ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ ๓๑, ๓ (กันยายน ๒๕๔๔): ๕๔๔-๕๔๕.

สำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานมาพร้อมกันด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๒ และข้อ ๓๓

การฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่เป็นการฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือ ส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ความรับผิดชอบอื่น ของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมศาล ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

-คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และฟ้องแย้ง เมื่อตุลาการ เจ้าของสำนวนมีคำสั่งรับคำฟ้องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐาน หรืออาจจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่น คำให้การโดยชัดแจ้ง แสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น ทั้งต้องส่งยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ครบถ้วน หรือชัดเจนเพียงพอ อาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข หรือจัดทำคำให้การส่งมาใหม่ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๒, ข้อ ๔๓ และข้อ ๔๕

ผู้ถูกฟ้องคดีจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ แต่ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำฟ้องเดิม มิฉะนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องแย้ง และคำสั่งไม่รับฟ้องแย้งเป็นที่สุด ตามข้อ ๔๔

หากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งยานหลักฐานยื่นต่อศาล ภายในระยะเวลา ที่กำหนด ศาลปกครองจะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดี และจะ พิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๖

เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อ ศาลปกครองได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาล กำหนด เพื่อให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริง

ต่อไป ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๙

-การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี และการโอนคดี บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ คู่ความในคดี ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี เพื่อให้ได้รับการรับรอง คุ่มครอง หรือบังคับตามสิทธิ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือฝ่ายที่สามได้ด้วยการ ร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือศาลปกครองมีคำสั่งเรียกเข้ามา โดยถือว่า บุคคลภายนอกที่ถูกคำสั่งเรียกเข้ามามีสิทธิเสมือนว่าตนได้ฟ้อง หรือถูกฟ้องเป็นคดีใหม่ และผู้ร้อง สอดต้องผูกพันในคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ศาลปกครองได้พิพากษา หรือออกคำสั่งในคดีด้วย ตาม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๘ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

ในกรณีที่คดีปกครองสองเรื่องหรือมากกว่านั้น มีข้อหาอย่างเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่อง ใกล้ชิดกัน หรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือร่วมกัน และกรณีที่คดีปกครองที่มีหลายข้อหาและข้อหาหนึ่ง ข้อหาใดไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาอื่น รวมทั้งในคดีปกครองที่มีผู้ฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดีหลายคน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอความเห็นต่อองค์คณะ เพื่อเสนอต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลปกครอง ชั้นต้นพิจารณาสั่ง**รวมคดี**เข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไปได้ หรือพิจารณาสั่งให้ **แยกคดี**ออกจากกัน หรือพิจารณาสั่งให้แยกคดีออกเป็นหลายคดี แล้วแต่กรณี หากเห็นว่าจะ เป็น ประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๙ และข้อ ๘๐

ก่อนศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาคดี ต่อไปศาลนั้นจะไม่สะดวก หรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำร้อง ขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองอื่นที่มีเขตอำนาจได้ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตโดย เห็นสมควรและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีนั้นยินยอมแล้ว หรือประธานศาลปกครอง สูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด กรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่จะรับโอนคดีไม่ยินยอม ตามระเบียบของที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๑

-การแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งการรวบรวมข้อเท็จจริงจาก คำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีพนักงานคดีปกครอง

เป็นผู้ช่วย ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบ และเสนอความคิดเห็นในข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนหลักการฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) ที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้าง ข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง และให้คู่ความแสดงหลักฐานของฝ่ายตน เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้าง และ/หรือ หักล้างข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง^{๑๓} รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดเวลาให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่มีพยานสนับสนุน หรือยอมรับในข้อเท็จจริงนั้น ทั้งยังมีอำนาจรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขหรือสั่งการลงโทษทางวินัย หากคู่กรณีดังกล่าวเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ตลอดจนอาจมีคำสั่งจำหน่ายคดีก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๖ วรรคสอง, มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๖๒

การแสวงหาข้อเท็จจริง มีทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงจากในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม หรือเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความของคู่กรณีที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๒ ถึงข้อ ๔๙ และการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ศาลปกครองเห็นสมควร ไม่ว่าจะจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นก็ได้ โดยมีอำนาจเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ทั้งยังมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งของอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณา และอาจตั้งศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงแทนก็ได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕๐ ถึงข้อ ๕๙

หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้อง หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณี และ/หรือ จากการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

^{๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๗๗.

-การสรุปสำนวน เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว เห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริง สรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี และความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี เสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป โดยต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ วรรคสอง, มาตรา ๕๙ วรรคสอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๐

หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้อง หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณี และ/หรือ จากการแสวงหาข้อเท็จจริงในศาล ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๑

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว เห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดให้วันใดวันหนึ่งเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ศาลปกครองต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยคู่กรณีไม่สามารถเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้อีก เพราะกฎหมายไม่ได้รับหลักฐานเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๒

-คำแถลงการณ์ เป็นลักษณะเด่นของการดำเนินคดีปกครอง เป็นการถ่วงดุลในการพิจารณาของตุลาการที่ต้องทำงานอย่างละเอียดรอบคอบ สามารถตรวจสอบการพิจารณาได้ที่ถ่วง เพื่อนำไปสู่การตัดสินชี้ขาดอันสมบูรณ์ถูกต้องต่อไป ซึ่งหลังจากสิ้นสุดกำหนดวันแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะต้องส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองศาลชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีไปยังตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๓ วรรคหนึ่ง

คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีปกครองนั้นเป็นการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น คล้ายกับการทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยคำแถลงการณ์ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือเป็นคำแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้แถลงคดีปกครองอาจเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ หากได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการหัวหน้าคณะ แต่ต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือกล่าวถึงข้อสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๓ วรรคสอง

-การนั่งพิจารณา เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการพิจารณาคดีปกครอง หลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบเพื่อยืนยัน หรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม โดยจะไม่มาแถลงด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๙ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๓ วรรคสาม และข้อ ๘๓

คำแถลงดังกล่าวต้องยื่นอย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี แต่จะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้ไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในคดี ซึ่งคู่กรณีผู้ยื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็น หรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างก่อน ศาลจึงมีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงเช่นนั้น ทั้งนี้คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงได้ เท่าที่ศาลปกครองเห็นว่าเกี่ยวข้องและจำเป็นแก่คดีเท่านั้น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๔ วรรคสอง และวรรคสาม

การนั่งพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองอาจจะห้ามมิให้มีการเปิดเผย

ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดี รวมทั้งอาจห้ามมิให้ประชาชนเข้าฟังการพิจารณา และออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๐

การนั่งพิจารณาคดีต้องทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย เว้นแต่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของศาลปกครองที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล ศาลปกครองอาจนั่งพิจารณาลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้ หรือในวันนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ กรณีนี้ศาลปกครองอาจนั่งพิจารณาคดีต่อหน้าคู่กรณีฝ่ายที่มาศาลเพียงฝ่ายเดียว แต่กรณีดังกล่าวกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำให้ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ก็ได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๔ วรรคสาม และข้อ ๘๗

การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอสรุปข้อเท็จจริง และประเด็นของคดี แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลไว้ก่อนแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาต้องกระชับและอยู่ในประเด็น ไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ หากคู่กรณีที่ไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสืออาจจะแถลงด้วยวาจาได้หากได้รับอนุญาตจากศาลปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๕

การดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริง โดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้ซักถาม คู่กรณีและพยาน ด้วยตนเองภายในประเด็นแห่งคดีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้กำหนดสรุปไว้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๖

ในการนั่งพิจารณาคดี ผู้แถลงคดีปกครองต้องมาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณา โดยถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่า ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาต่อไปในวันอื่นใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๘ วรรคแรก และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๘ วรรคสอง

-การรับฟังพยานหลักฐาน ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองทุกชั้นตอน ทั้งในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุด การแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน การวินิจฉัยคดีของตุลาการผู้แถลงคดี การนั่งพิจารณาตลอดจนการประชุมปรึกษาคดีเพื่อพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดขององค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีหลักสำคัญดังนี้ คือ คู่กรณีฝ่าย ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลปกครอง เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการ สนับสนุนข้ออ้างของตนเบื้องต้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือไม่อาจโต้แย้งได้ หรือ ศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน ทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่จะได้รับประโยชน์ จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่เป็นคุณ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๔

ศาลปกครองมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐาน ที่ได้มาตามกระบวนการโดยไม่จำกัด เฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย มีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหักล้าง หรือศาลปกครองอาจรับฟัง พยานบอกเล่าก็ได้ หากเห็นว่าพยานบอกเล่ามีความน่าเชื่อถือ หรือมีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถ นำบุคคลซึ่งเป็นผู้รู้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรที่จะ รับฟังพยานบอกเล่าเช่นนั้น รวมทั้งอาจรับฟังพยานสำเนาเอกสารที่รับรองว่าถูกต้อง พยานบุคคล ที่รู้เห็นถึงข้อความในต้นฉบับในกรณีที่หาต้นฉบับไม่พบ หรืออาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับ คอมพิวเตอร์ หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยี สารสนเทศประเภทอื่นโดยอนุโลมที่การบันทึกและการประมวลผลเป็นไปโดยถูกต้อง และมีคำรับรอง ของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๕ ถึงข้อ ๖๘

-การขอพิจารณาคดีใหม่ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาด คดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจาก ผลแห่งคดีนั้น และไม่ทราบถึงเหตุต่าง ๆ อันอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา ทั้งมิได้เป็นความผิดของผู้ขอพิจารณาคดีใหม่ บุคคลเหล่านั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณา พิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มี คำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาด ในกรณีที่ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่

อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือกรณีคู่กรณีแท้จริง หรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วม ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือกรณีมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม หรือกรณีคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้น ได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕

๓.๒.๒.๔ คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณี ทั้งตุลาการผู้แถลงคดีให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาที่ได้แถลงไว้ ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันที่เสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี หรือในวันอื่นก็ได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๗

การทำตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น บังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก โดยตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้ง อาจทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาได้ ทั้งนี้หากประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองกลางเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ รวมทั้งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหา หรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ หรือคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ หรือคดีที่อาจมีผลเป็นการกลับ หรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หรือคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ซึ่งคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมากเช่นกัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘๔

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครอง ต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ชื่อผู้ฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดี ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คำบังคับ เป็นต้น ทั้งต้องมีลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดี หรือ

มีคำสั่งนั้น รวมทั้งชื่อตุลาการผู้แถลงคดี กับจำนวนค่าธรรมเนียมศาลที่คู่กรณีจะได้รับคืน โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นเป็นไปโดยเปิดเผยที่ประชาชนทั่วไป ซึ่งมีใช้คู่ความในคดีสามารถตรวจสอบได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มี และพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครอง รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดู หรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้อง โดยเสียค่าธรรมเนียม ตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนดได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๙ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๐

คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือดลเสีย โดยในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้คำพิพากษาหรือคำสั่ง อาจมีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ตามกฎหมาย ทั้งภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ และกรณีต่าง ๆ เช่น ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐ และ มาตรา ๗๑

๓.๒.๓ กระบวนพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ รวมทั้งวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาหลังจากที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งแล้ว ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

๓.๒.๓.๑ การอุทธรณ์

ในคดีปกครองผู้ที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุด อาจอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุด โดยคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องระบุ ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณี

อุทธรณ์ ข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างผู้อุทธรณ์ต้องว่ากล่าวชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่เป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ รวมทั้งผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้ครบถ้วนด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๐, ข้อ ๑๐๑ และข้อ ๑๐๓

คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองเป็นผู้ตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้น แล้วตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมาย จะเสนอให้องค์คณะมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป แต่หากเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนสั่งให้แก้ไขแล้วผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายในกำหนด ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ แต่ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้น ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๒ และข้อ ๑๐๔ ถึงข้อ ๑๐๖

หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดนั้น มีลักษณะเดียวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น แต่มีขั้นตอนที่รวดเร็วมากกว่า คือหลังจากได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว จะมีตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้ง หากสมบูรณ์ครบถ้วนจะต้องส่งสำเนาอุทธรณ์ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนด ทั้งนี้ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งแล้ว จะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อให้องค์คณะดำเนินการต่อไป เพื่อไปสู่ขั้นตอนของการนั่งพิจารณการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี การประชุมปรึกษาคดี และการทำคำพิพากษา หรือมีคำสั่ง

อุทธรณ์ต่อไป^{๑๔} ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐๘ ถึงข้อ ๑๑๐ ประกอบกับข้อ ๑๑๖

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์ หรือยื่นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือให้แก่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น รวมทั้งมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ โดยเมื่อคดีกลับไปดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีใหม่ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้ว อาจประกอบด้วยตุลาการอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกได้ ตลอดจนกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิม หรือตุลาการศาลปกครองอื่น หรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ก็ตาม และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ไปตามรูปคดี ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๑๑ และข้อ ๑๑๒

๓.๒.๓.๒ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาคดี

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลปกครองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๙ วรรคแรก จึงอาจมีกรณีที่กฎ หรือคำสั่งทางปกครองกระทบกระเทือนก่อความเดือดร้อนเกินควรให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากกฎ หรือคำสั่งดังกล่าว กฎหมายจึงให้อำนาจศาลปกครองที่จะกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ตามที่เห็นสมควร ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนกรณีหนึ่งที่จะอาจจะเกิดจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

^{๑๔} โภคิน พลกุล, สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๘๕.

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการนี้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบกัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๖

ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

-การทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง เป็นไปตามข้อ ๖๗ ถึงข้อ ๗๔ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้แก่

ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอมาในคำฟ้อง หรือยื่นคำขอเวลาใดก่อนศาลจะพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอ หรือระงับการบังคับตามผลของกฎ หรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งใด และการให้กฎ หรือคำสั่งมีผลต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับ ต้องกระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง รวมทั้งการทุเลาการบังคับไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลปกครองมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามที่เห็นสมควร

คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว ก่อนวินิจฉัยอุทธรณ์ได้

-**การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว** เป็นไปตามข้อ ๗๕ ถึงข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้แก่

นอกจากการขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวแล้ว ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา คำสั่งดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ภายในสามสิบวัน เช่นเดียวกับการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ลักษณะที่ ๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

๓.๒.๓.๓ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เนื่องจากในคดีปกครอง มีการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง และขอให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด นอกเหนือไปจากการขอให้ชำระเงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการดังเช่นคดีแพ่งโดยทั่วไป ดังนั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดบังคับ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในส่วนว่าด้วยการบังคับคดี ดังนี้

(๑) กำหนดคำบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทั้งนี้ในการมีคำบังคับกรณีนี้

ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตในขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี โดยกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

(๒) กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) กำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

การบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ และการบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองนำเอาหลักเกณฑ์การบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หลักเกณฑ์การบังคับคดีในกรณีเช่นนี้ จึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว เช่น การยึด การอายัด หรือต้องบังคับคดีภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง การขายทอดตลาด เป็นต้น

๓.๓ หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาเปรียบเทียบ กับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ และหาแนวทางแก้ไขปัญหา ผู้เขียนจึงขอแบ่งการพิจารณาเป็น ๓ ส่วนดังนี้

๓.๓.๑ สิทธิการฟ้องคดีแรงงาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการเสนอคดีต่อศาลแรงงานไว้โดยตรง ดังนั้นสิทธิการนำคดีมาสู่ศาลนั้น จึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม”

จากหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงพอสรุปหลักสำคัญของการนำคดีมาฟ้องต่อศาลแรงงานได้ดังนี้

๑. ผู้ที่จะเป็นคู่ความในศาลแรงงานได้จะต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะถ้ามิใช่เป็นบุคคลแล้ว ย่อมไม่สามารถเสนอคดีหรือถูกฟ้องร้องในศาลแรงงานได้ ซึ่งบุคคลในที่นี้ คือ บุคคลตามกฎหมายแพ่ง อันได้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่าจะนิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด เป็นต้น หรือนิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนของคนละบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะของเอกชนหรือของทางราชการ เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ เช่น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือของรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งก็กฎหมายให้อำนาจไว้ คณะกรรมการเหล่านั้นไม่มีสถานะ

เป็นนิติบุคคล ไม่สามารถเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ถ้าจะดำเนินคดีก็ต้องดำเนินการในนามของบุคคลหรือในฐานะของบุคคลที่เป็นกรรมการนั้น แต่ถ้าหากคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นกระทำในนามหรือเพื่อหน่วยงานใดก็สามารถฟ้องหน่วยงานนั้นได้ ถ้าหน่วยงานนั้นเป็นนิติบุคคล โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้ที่เป็นกรรมการ แต่หากเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาโดยอิสระไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ถึงแม้หน่วยงานนั้น ๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการของคณะกรรมการนั้นก็ตาม ก็ไม่สามารถจะฟ้องหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลนั้นได้^{๕๕} เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๑๐/๒๕๒๐ กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หาใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ แต่เป็นการที่ต่างก็จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องกระทรวงมหาดไทยให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้

มีข้อควรสังเกตว่า การรวมตัวเพื่อประกอบการค้าบางประเภท เช่น กลุ่มบริษัท บริษัทในเครือ หรือกิจการร่วมค้าหรือร่วมลงทุน (joint venture) ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย^{๕๖}

ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีแรงงาน ได้แก่ ลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงทายาทโดยธรรมของลูกจ้างกรณีลูกจ้างตาย หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีลูกจ้างตายเนื่องจากประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม, นายจ้าง ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั้นเข้าทำงาน หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนหรือทำงานแทนนายจ้าง, บุคคลลากรฝ่ายนายจ้าง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดมิให้กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งได้แก่หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน, สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง, สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง, ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง, พนักงานตรวจแรงงาน, คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน,

^{๕๕} อุดม เฟื่องฟุ้ง, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๑, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๑), หน้า ๓๒๗-๓๒๘.

^{๕๖} พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์, หน้า ๕๗.

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม^{๑๓} รวมทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้จดทะเบียนแล้ว

๒. ต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือต้องใช้สิทธิทางศาล การโต้แย้งสิทธิหรือการโต้แย้งหน้าที่ของคุณค่า รวมทั้งกรณีที่คุณค่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ย่อมขึ้นอยู่กับว่าคุณค่ามีสิทธิหรือมีหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ หรือมีกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ กำหนดไว้เป็นการชัดแจ้งหรือไม่ ซึ่งในคดีแรงงานนี้ กฎหมายสารบัญญัติที่คุณค่าอาจโต้แย้งกันได้นั้น เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน และตามกฎหมายแรงงาน ตลอดจนตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ทำการศึกษามาแล้วข้างต้น

ในคดีแรงงานนั้น สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างแรงงาน (ซึ่งรวมทั้งข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและระเบียบต่าง ๆ ของนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานด้วย) หรือสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่วนสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง หรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน^{๑๔}

คำฟ้องคดีแรงงานนั้น อาจจะเสนอต่อศาลแรงงานที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลแรงงาน ซึ่งสถานที่ที่ลูกจ้างทำงานเป็นที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือจะขออนุญาตฟ้องต่อศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงาน หากโจทก์สามารถแสดงให้ศาลแรงงานเห็นว่า การพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้น ๆ จะเป็นการสะดวก ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง โดยการแสดงเหตุผลของโจทก์นั้น เป็นการสะดวกแก่การพิจารณาคดีของศาล ไม่ใช่เพื่อความสะดวกของโจทก์ หรือเพราะเหตุอื่น และการอนุญาต

^{๑๓} เกษมสันต์ วิลาวรรณ, “การดำเนินคดีในศาลแรงงาน, “ บรรณานุกรมสำนักงานพระราชทานเพลิงศพ นายเย็น วิลาวรรณ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, (ม.ป.ป.)), หน้า ๓๓-๓๔.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

ให้ฟ้องศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของศาลแรงงานนั้น ๆ โจทก์และจำเลยไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่อศาลฎีกา^{๑๑๔}

นอกจากนี้หากมีการฟ้องคดีแรงงานในท้องที่จังหวัดใด ที่ยังไม่มีศาลแรงงานจังหวัดจัดตั้งขึ้น แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานภาค โจทก์ก็มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแรงงานภาคก็ได้ ถ้าโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด ให้ศาลจังหวัดแจ้งไปยังศาลแรงงานภาค เมื่อศาลแรงงานภาคสั่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานภาคออกไปนั่งพิจารณาพิพากษา ณ ศาลจังหวัดแห่งท้องที่นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๔

ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ บัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ หากโจทก์จะดำเนินการในศาลแรงงาน จะต้องร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคท้าย เช่น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ที่สั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือที่สั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างทั้งหมด หรือบางส่วน เป็นการชั่วคราว หากโจทก์จะฟ้องคดีเรื่องดังกล่าว ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้วินิจฉัยก่อน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง หรือการฟ้องคดีการกระทำอันไม่เป็นธรรม ต้องร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดก่อน จึงมีสิทธินำคดีมาสู่ศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๒๕ เป็นต้น

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ กำหนดให้ นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^{๑๑๔} จำรัส เขมะจารุ, ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๒๗), หน้า ๗๓.

โดยอนุโลม เมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง *ฟ้องเคลือบคลุม การทิ้งฟ้อง การถอนฟ้อง การฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้อน และการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง* ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในเรื่องเหล่านี้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔, มาตรา ๑๗๒, มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง (๑), มาตรา มาตรา ๑๗๔ (๒), มาตรา ๑๗๕, มาตรา ๑๗๗ และมาตรา ๑๘๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้

คำฟ้องในคดีแรงงาน จึงต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงสภาพข้อหา และคำขอบังคับ รวมทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา, ในคดีแรงงานที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วห้ามมิให้คู่ความเดียวกันหรือร้องฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งได้กำหนดวิธีการชั่วคราวให้อยู่ภายในบังคับที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเสียได้ตามพฤติการณ์ หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ยกคำฟ้องเสียโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะนำคำฟ้องมายื่นใหม่ ในศาลเดียวกันหรือในศาลอื่น ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ, นับแต่เวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานแล้ว ห้ามมิให้โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลแรงงาน หรือต่อศาลอื่นอีก, *การถอนคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น* หากจำเลยยังมีได้ยื่นคำให้การ โจทก์อาจถอนคำฟ้องได้โดยยื่นคำบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล หากจำเลยยื่นคำให้การแล้ว โจทก์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง และศาลแรงงานต้องฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดก่อนที่จะอนุญาต ศาลแรงงานจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตภายในเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ การอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาลแรงงานโดยเฉพาะ, *การแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น* ต้องเป็นการเพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือเป็นการสละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้บริบูรณ์ และคำฟ้องเดิมกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง จะต้องเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้การแก้ไขคำฟ้อง ต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลแรงงานก่อนสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้น หรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย และในเรื่องการทิ้งฟ้อง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๗ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลแรงงานเป็นผู้ออกหมายเรียกให้จำเลยมาศาล หลังจากที่ตั้งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว โจทก์ในคดีแรงงานจึงไม่มีหน้าที่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๔ (๑) อีก ดังนั้นการทิ้งฟ้องในคดีแรงงานจึงเป็นเพียงกรณีนี้ที่

โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลแรงงานเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว

นอกจากนี้การฟ้องคดีแรงงานนั้น สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ จะต้องอยู่ในบังคับของ *อายุความ* ตามกฎหมายที่นำมาใช้เป็นข้ออ้างกำหนดไว้ ซึ่งหากมิได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ จะมีกำหนดสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ เช่น สิทธิเรียกร้องเงินชดเชยที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไป มีอายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น โดยอายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป และอายุความมิใช่เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หากจำเลยมิได้หยิบยกขึ้นไว้เป็นข้อต่อสู้ ศาลแรงงานจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองไม่ได้

๓.๓.๒ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ กำหนดให้การดำเนินคดีแรงงานเป็นไปโดย *ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม* เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความ และสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน โดยคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใด ของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้าง ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณา เพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย การพิจารณาคดีในศาลแรงงานจึงมีรูปแบบที่เคร่งครัดน้อยกว่า และแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป โดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

๓.๓.๒.๑ การพิจารณาคดีในศาลแรงงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวน

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ ศาลแรงงานเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี ทั้งยังมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยที่คู่ความไม่ต้องร้องขอ ปรากฏจากการที่ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร นอกจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่ความนำสืบดังเช่นคดีแพ่งโดยทั่วไปแล้ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้รับความชัดแจ้งในข้อเท็จจริงแห่งคดี ทั้งการซักถามพยานนั้น ศาลแรงงาน

เป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ตัวความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานเท่านั้น โดยศาลแรงงานต้องนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญ และศาลแรงงานจะเลื่อนคดีครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวัน แม้ในกรณีที่จำเลยไม่ยอมให้การ หรือในกรณีที่ศาลแรงงานพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียว ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานตามที่จำเป็นมาพิจารณาก่อนชี้ขาดตัดสินได้ และก่อนที่ศาลแรงงานจะอ่านคำพิพากษา หรือคำสั่ง ถ้าศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลแรงงานอาจทำการพิจารณาคดีต่อไปอีกก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒, มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และตามความจำเป็น ศาลแรงงานมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามที่ศาลแรงงานได้กำหนดไว้ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๖

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานมีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ ใช้บังคับในศาลแรงงานได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานศาลฎีกา เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน เป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๙

ศาลแรงงานหรือศาลฎีกา อาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคดีได้ โดยมีสิทธิได้รับค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พัก ตามที่ศาลแรงงานหรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณีเห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๗

กรณีที่ศาลแรงงานเห็นว่า การกระทำใดของคุณฝายใด เป็นการปฏิบัติผิดขั้นตอน หรือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้คุณฝายนั้นปฏิบัติ หรือละเว้นการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้ โดยหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้กักขังฝายที่ฝ่าฝืนคำสั่ง จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งศาล แต่ต้องไม่เกินหกเดือน ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๓.๒.๒ ผู้พิพากษาในศาลแรงงาน

ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลแรงงานที่จะให้คดีแรงงานได้รับการพิจารณา พิพากษา โดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ และความเข้าใจในปัญหาแรงงานอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้

ผู้พิพากษาในศาลแรงงานนั้น เป็นระบบที่เรียกว่า ระบบไตรภาคี (tripartite) ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลแรงงาน (judges) ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงาน กับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง (associate judges representing employers) และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง (associate judges representing employees) ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้รับการลงคะแนนเลือกตั้งจาก สมาคมนายจ้าง และสหภาพแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้ง ตามคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย โดยมีได้เป็น ข้าราชการดังเช่นผู้พิพากษาศาลแรงงานแต่อย่างใด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีแรงงาน ต้องมีผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน จึงจะเป็นองค์คณะ พิจารณาคดีพิพากษาคดี ดังนั้น จะมีจำนวนผู้พิพากษาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่าฝ่ายอื่นไม่ได้ ส่วนการ ดำเนินกระบวนการพิจารณานอกจากนี้ ผู้พิพากษาศาลแรงงานเพียงนายเดียวยมีอำนาจกระทำ หรือ ออกคำสั่งใด ๆ ได้ โดยจะให้ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างร่วมหรือไม่ก็ได้ ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๑๘

สำหรับในศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดีแรงงานในชั้นอุทธรณ์นั้น มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดย “แผนกคดีแรงงาน” โดยประธานศาลฎีกาเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกานั้น มิได้เป็นระบบที่เรียกว่า ระบบไตรภาคี ดังเช่นศาลแรงงาน คือมีผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการของศาลฎีกาในแผนกคดีแรงงาน อย่างน้อย ๓ นาย จึง เป็นองค์คณะพิจารณาคดีพิพากษาคดีแรงงานได้ ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๗ ดังนั้น จึงไม่มีผู้พิพากษาสมทบไม่ว่าทั้งฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้างร่วมเป็นองค์คณะผู้พิพากษา ในศาลฎีกาแต่อย่างใด

๓.๓.๒.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน

เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

-**การฟ้องคดีแรงงาน** เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกแก่โจทก์ อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลแรงงาน ดังนั้นการฟ้องคดีแรงงานโจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง การฟ้องที่เป็นหนังสือนั้น ทำได้ ๒ กรณี *กรณีแรก* เป็นเรื่องที่โจทก์ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ ต้องทำเป็นคำฟ้อง *ส่วนอีกกรณี* เป็นเรื่องที่โจทก์จำต้องใช้สิทธิทางศาล ต้องทำเป็นคำร้อง

เพื่อให้การดำเนินคดีในศาลแรงงานเป็นไปโดยประหยัด สมดังเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลแรงงาน ดังนั้น การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในศาลแรงงาน จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมทั้งปวง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๗

-**คำให้การและฟ้องแย้ง** เมื่อจำเลยทราบกำหนดวันเวลาในการพิจารณาคดีของศาลแรงงานแล้ว จำเลยอาจยื่นคำให้การเป็นหนังสือก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๗ วรรคท้าย แม้จำเลยจะไม่ยื่นคำให้การเป็นหนังสือ แต่ในวันนัดพิจารณาหากศาลแรงงานใกล้เคียงแล้ว ยังมีประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้ หรือไม่อาจประนีประนอมกันได้ จำเลยอาจให้การด้วยวาจาโดยแถลงให้ศาลแรงงานบันทึกไว้ หรือไม่ให้การใด ๆ เลยก็ได้

ในเรื่องการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ แก้ไขเพิ่มเติมคำให้การและฟ้องแย้ง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๗, มาตรา ๑๗๗ วรรคสาม, มาตรา ๑๗๙ (๓), มาตรา ๑๗๙ วรรคท้าย และมาตรา ๑๘๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งคำให้การเป็นหนังสือของจำเลยต้องแสดงให้เห็นชัดแจ้งในคำให้การว่า จำเลยยอมรับ หรือปฏิเสธข้ออ้างของโจทก์ทั้งสิ้นหรือแต่บางส่วน รวมทั้งเหตุแห่งการนั้น มิฉะนั้นถือว่าจำเลยยอมรับคำฟ้องโจทก์ หรือเป็นการปฏิเสธลอย ๆ ที่ปราศจากเหตุผลที่ไม่ก่อให้เกิดประเด็นแห่งคดีได้

การแก้ไขคำให้การนั้น จำเลยต้องทำเป็นคำร้อง และเป็นกรยกข้อต่อสู้ขึ้นใหม่เป็นการแก้ไขข้อหาเดิมหรือที่ยื่นภายหลัง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้ออ้างหรือข้อเถียงเพื่อสนับสนุนข้อหา หรือเพื่อหักล้างข้อหาของคุณความอีกฝ่ายหนึ่ง และจะต้องยื่นก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่า ๗ วัน เพราะคดีแรงงานไม่มีการชี้สองสถาน การกำหนดประเด็นพิพาทศาลแรงงานทำในวันนัดพิจารณา เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้น หรือเป็นการแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย หรือผิดหลงเล็กน้อย

สำหรับฟ้องแย้ง จำเลยอาจฟ้องแย้งมาในคำให้การ หากฟ้องแย้งและฟ้องเดิมเป็นเรื่องเกี่ยวข้อกัน พอที่จะรวมพิจารณาพิพากษาไปด้วยกันได้ ซึ่งฟ้องแย้งต้องเป็นคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ไม่มีเงื่อนไข โดยฟ้องแย้งถือเป็นคำฟ้องและเป็นคดีต่างหากจากฟ้องเดิม จึงต้องนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องของคำฟ้องมาใช้บังคับแก่ฟ้องแย้งด้วย

-วันนัดพิจารณา เมื่อศาลแรงงานรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ต้องกำหนดวันเวลาในการพิจารณาคดีโดยเร็ว โดยให้ออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนด ในหมายนั้นให้จัดแจ้งรายการแห่งข้อหา และคำขอบังคับให้จำเลยทราบ และสั่งให้โจทก์มาศาลในวันเวลาเดียวกันนั้นด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งการกำหนดวันเวลาในการพิจารณาไม่ควรเกิน ๗ วันนับแต่วันส่งรับคดีไว้พิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจกำหนดให้เร็วกว่านั้นได้ ตามข้อ ๕ แห่งข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

เมื่อโจทก์และจำเลยมาศาลพร้อมกันแล้ว ศาลแรงงานต้องไกล่เกลี่ยคู่ความให้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกัน เพราะคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่ควรระงับลงได้ด้วย ความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการพิจารณาคดีแรงงาน ที่มีใช้ทำหน้าที่เฉพาะเพียงการชี้ขาดคดีของคุณความเท่านั้น แต่ศาลแรงงานต้องทำหน้าที่เป็นคนกลาง คอยเจรจาช่วยเหลือ แนะนำไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันได้โดยความเข้าใจอันดีของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น ส่งผลให้คู่กรณีมีความสัมพันธ์กันต่อไป สามารถกลับไปทำงานด้วยกันได้ดี อันจะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทุกฝ่าย

หากศาลแรงงานไกล่เกลี่ยแล้ว คู่ความไม่อาจตกลงกันได้ หรือไม่อาจประนีประนอมกันได้ ศาลแรงงานต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ศาลแรงงานต้องจดประเด็นข้อพิพาท และบันทึก

คำแถลงของโจทก์กับคำให้การของจำเลย โดยอ่านให้คู่ความฟังและให้ลงลายมือชื่อไว้ ซึ่งจะระบุให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำพยานมาสืบก่อนหรือหลังก็ได้ แล้วต้องกำหนดวันสืบพยานไปทันที ซึ่งถ้าจำเลยไม่ยอมให้การ ศาลแรงงานต้องบันทึกไว้ และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามมาตรา ๓๘ วรรคท้าย และมาตรา ๓๙

ในวันนัดพิจารณา เมื่อโจทก์ทราบคำสั่งศาลให้มาศาลแล้วไม่มาตามกำหนด โดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ศาลแรงงานต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจำเลยมาศาลด้วยหรือไม่ แต่หากจำเลยได้รับหมายเรียกแล้วไม่มาศาลตามกำหนด โดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ถือว่าจำเลยขาดนัดและพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐

-การสืบพยาน ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความชัดแจ้งในข้อเท็จจริงแห่งคดี การซักถามพยานนั้น ศาลแรงงานเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง ตัวความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานเท่านั้น โดยศาลแรงงานต้องนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อนวันแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญ และศาลแรงงานจะเลื่อนคดีครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวัน การบันทึกคำเบิกความของพยาน เมื่อศาลแรงงานเห็นสมควรจะบันทึกข้อความโดยย่อ แล้วให้พยานลงลายมือชื่อไว้ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖

เมื่อได้สืบพยานตามความจำเป็นแล้ว ให้ถือว่ากรพิจารณาเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจมีการแถลงปิดคดีด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ โดยก่อนที่ศาลแรงงานจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลแรงงานอาจทำการพิจารณาคดีต่อไปอีกก็ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๐

-การขอพิจารณาคดีใหม่ คดีแรงงานมีการขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ ในกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เมื่อโจทก์ไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา หรือกรณีที่มีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัด เพราะไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา หากโจทก์หรือจำเลยแถลงให้ศาลแรงงาน

ทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจมาศาลได้ภายในเจ็ดวันนับแต่มีคำสั่งดังกล่าว ศาลแรงงานมีอำนาจไต่สวนถึงเหตุแห่งความจำเป็นนั้นได้ และหากเห็นเป็นการสมควรศาลแรงงานอาจเพิกถอนคำสั่งนั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๑

๓.๓.๒.๔ คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงาน

หลังจากที่เสร็จสิ้นการพิจารณาคดีแรงงานแล้ว เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานต้องรวดเร็ว กฎหมายจึงบัญญัติให้ ศาลแรงงานต้องอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสามวันนับแต่วันเสร็จการพิจารณา โดยผู้พิพากษาสมทบหากได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษา หรือคำสั่งแล้วจะไม่ร่วมอยู่ด้วยในเวลาอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานต้องทำเป็นหนังสือ และต้องกล่าวหรือแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุป และคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ทั้งนี้ศาลแรงงานต้องส่งสำเนาคำพิพากษาให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยไม่ชักช้าด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑

หากศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความ ศาลแรงงานจะพิพากษาหรือมีคำสั่งเกินคำขอก็ได้ รวมทั้งศาลแรงงานจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันนายจ้าง และลูกจ้างอื่น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีด้วยก็ได้ แม้บุคคลดังกล่าวจะมีใช้คู่ความในคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓

เนื่องจากองค์คณะในศาลแรงงานใช้ระบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงาน จึงต้องใช้ระบบเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของฝ่ายข้างมาก ย่อมมีสิทธิที่จะทำความเห็นแย้งได้

๓.๓.๓ กระบวนพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ รวมทั้งวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาหลังจากที่ศาลแรงงานมีคำพิพากษา หรือคำสั่งแล้ว ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

๓.๓.๓.๑ การอุทธรณ์

ความมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้น ก็เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้นจึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป ซึ่งการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน คู่ความอาจอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา หรือคำสั่ง โดยอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ซึ่งศาลแรงงานต้องส่งสำเนาให้อีกฝ่ายหนึ่งแก่ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะมีการแก้อุทธรณ์หรือไม่ ศาลแรงงานต้องรีบส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔

ศาลฎีกาต้องพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงานโดยเร็ว โดยการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงานนั้น ทำโดยศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานที่จัดตั้งขึ้นโดยประธานศาลฎีกา และการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยมา แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยข้อกฎหมาย ให้ศาลฎีกาสั่งให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ศาลฎีกาแจ้งไป แล้วส่งสำนวนคืนศาลฎีกาโดยเร็ว ทั้งนี้หากศาลแรงงานเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ฟังใหม่จะเป็นผลให้คำพิพากษาเปลี่ยนแปลง ก็ให้ศาลแรงงานพิพากษาคดีนั้นใหม่ และคู่ความย่อมมีสิทธิอุทธรณ์และแก้อุทธรณ์ คำพิพากษาศาลแรงงานได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ต่อไป ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลฎีกาอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗

การยื่นอุทธรณ์ของคู่ความไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลแรงงาน แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจทำคำขอยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง

โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรเพื่อให้ศาลฎีกาสั่งทุเลาการบังคับไว้ได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๕

ในส่วนองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกา ต้องมีผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการอย่างน้อยสามคน จึงเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ อันเป็นไปตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา ๒๗ ดังนั้นองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกา จึงไม่มีผู้พิพากษาสมทบไม่ว่าทั้งฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้าง ประกอบเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่อย่างใด

๓.๓.๒ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ในคดีแรงงาน ก่อนศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๘ การที่ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ได้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลแรงงานใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อันเป็นอำนาจพิเศษของศาลแรงงานที่เกินกว่าศาลอื่นโดยทั่วไป เพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์ของคู่ความอย่างเต็มที่ อันเป็นการอำนวยความสะดวก รวดเร็ว และก่อให้เกิดความเที่ยงธรรมในการระงับข้อพิพาททางด้านแรงงาน

๓.๔ การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

วัตถุประสงค์หลักของการพิจารณาคดีปกครองก็คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิให้กระทบกระทั่งต่อ

สิทธิและหน้าที่ของประชาชนมากจนเกินไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมดังกล่าว สามารถแยกออกได้ ๒ ประการ ดังนี้^{๒๐}

(๑) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยการพิจารณาหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ กับในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา ว่าการกระทำทางปกครองเป็นไปตามเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากขัดต่อหลักเกณฑ์ทางใดทางหนึ่งย่อมเป็นการไม่ชอบ กล่าวคือ

ในทางวิธีสบัญญัติหรือในทางรูปแบบ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายต้องพิจารณาเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องอยู่ในขอบเขตภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และขอบเขตทางพื้นที่หรือไม่ ซึ่งต้องตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลางในการกระทำทางปกครองของตนหรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการขั้นตอนว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เช่น มีการยื่นคำร้องตามกฎหมาย หรือมีการฟังความบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย หรือมีการปรึกษาหารือหรือขอความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น หรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงแบบของการกระทำว่า เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และต้องพิจารณาถึงหลักการให้เหตุผลที่ถือว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีการให้เหตุผล อาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นสำคัญ

ส่วนในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา มีข้อพิจารณาคือ คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย และกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวจะต้องชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน โดยการกระทำทางปกครองดังกล่าวต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองถึงจะกระทำได้ ตลอดจนไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ การพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนั้น เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และไม่บกพร่อง เช่น เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ใช้ดุลพินิจ หรือใช้โดยขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือใช้ไปโดยละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือหลักกฎหมายปกครองทั่วไป นอกจากนี้การกระทำทางปกครองยังต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน และหลักความชัดเจนแน่นอน โดยพิจารณาว่า การกระทำทางปกครองมีความเหมาะสมและจำเป็น สมเหตุสมผล กับการกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน หรือไม่ และมีความแน่นอนชัดเจนเพียงใด จากการกระทำทางปกครองที่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่นั้น

^{๒๐} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน, ๒๕๔๘), หน้า ๓๔-๖๖.

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายตุลาการนั้น อำนาจของศาลเป็น “อำนาจในทางควบคุม” (supervisory jurisdiction) มิใช่ “อำนาจแบบเต็มบริบูรณ์” (plenary jurisdiction) ซึ่งเป็นแบบเดียวกับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมดังกล่าว ศาลจึงตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงจะอยู่ในอำนาจของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ศาลไม่พึงแทรกแซง เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๑}

(๒) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการควบคุมในส่วนผลของกฎหมาย อันมิใช่ในส่วนขององค์ประกอบทางกฎหมาย โดยการตรวจสอบความเหมาะสมจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดผลไว้มากกว่า ๑ ทางเลือก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด สำหรับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง ที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสมนั้น เป็นการควบคุมการเลือกผลในทางกฎหมายว่า ฝ่ายปกครองได้เลือกมาตรการไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่ เป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายปกครอง เนื่องจากการร่างกฎหมายไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดในทุกกรณีของข้อเท็จจริงได้ครบถ้วน จึงจำเป็นที่จะให้ผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งหมายถึงฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ที่จะเลือกผลของกฎหมายอันใดอันหนึ่งให้เหมาะสมสอดคล้องกับกรณีนั้น ๆ จึงมิใช่เป็นอำนาจกำกับดูแล แต่เป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเป็นผู้ตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และการก้าวล่วงเข้าไปในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลย่อมมีอาจเข้าควบคุมความเหมาะสมเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจเสียเองได้ เนื่องจากมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ศาลคงมีแต่อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เท่านั้น เพราะศาลมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๒๒}

หลักการข้างต้นคือหลักการที่สำคัญในการพิจารณาคดีปกครอง อันไม่อาจพบได้ในการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน และจากการศึกษาที่พบว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

^{๒๑} วิชัย วิวิทเสวี, “กฎหมายปกครองอเมริกัน,” (กรุงเทพมหานคร: ศาลฎีกา, ๒๕๔๖), หน้า ๕๙. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

^{๒๒} กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๕๓.

ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ก่อนที่ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โครงสร้างศาลแรงงาน และระบบผู้พิพากษาศาลแรงงาน อาจไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาคดีปกครอง แต่อำนาจของศาลแรงงานตามกฎหมายปัจจุบัน ก็เป็นข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยจัดตั้งศาลแรงงานในขณะที่ยังไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาในทางบริหารและลักษณะคดีปกครองมาก่อน^{๒๓}

จากการศึกษาพอสรุปได้ว่า กระบวนวิธีการพิจารณาคดีของศาลแรงงานบางประการ อาจยังไม่เหมาะสมเพียงพอแก่การวินิจฉัยคดีปกครอง แม้ว่ากรพิจารณาของศาลแรงงานอยู่ในระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลปกครอง เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานได้กำหนดให้ศาลแรงงานเป็นผู้ควบคุมกระบวนพิจารณาเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในคดี ทั้งยังมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนพิจารณาโดยที่คู่ความไม่ต้องร้องขอ แต่ทั้งหลักเกณฑ์และนิติวิธีในศาลแรงงานที่ใช้กับคดีปกครองนั้น เช่น การนำคดีปกครองมาสู่ศาลแรงงาน องค์คณะผู้พิจารณาพิพากษา ขั้นตอนการแสวงหาความจริง การทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตลอดจนการบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง ยังมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกับหลักเกณฑ์พิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองอยู่มาก เพราะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ศาลแรงงานใช้ในปัจจุบัน มิได้มีการบัญญัติวิธีการทางกฎหมายในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไว้อย่างเหมาะสม แก่การพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวในศาลแรงงาน

นอกจากนี้ปัจจุบันการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน มิได้มีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีปกครองและคดีแรงงานออกจากกัน จึงมิได้มีการนำหลักเกณฑ์การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ หรือการควบคุมความเหมาะสมมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ดังนั้น จากระบบการพิจารณาคดี และกระบวนพิจารณาพิจารณาคดีดังกล่าวย่อมส่งผลทำให้เกิดปัญหาแก่การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ทั้งตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นเช่นใดบ้าง จะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

^{๒๓} อมร จันทรสัมบุรณ์, หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทรสัมบุรณ์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๘๑-๘๒.

บทที่ ๔

ปัญหาการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

หลังจากได้ทราบว่า “คดีปกครอง” ในศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และทราบถึงวิธีพิจารณาคดีทั้งวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง กับวิธีพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงาน โดยสังเขปแล้ว พบว่ามีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน โดยศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับแรงงาน ซึ่งมีนิติวิธี ตลอดจนกระบวนการพิจารณา แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองหลายประการ ในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว

เมื่อ “นิติวิธี” (legal method) ของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสาขาย่อยหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่มองว่า ฝ่ายปกครอง (administration) จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เพื่อการธำรงรักษา หรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ แต่หลักการดังกล่าวจะมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ เมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ซึ่งระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลมีความสำคัญกว่าระบบอื่น^๑

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ แบ่งการคุ้มครองสิทธิออกเป็นสองขั้นตอน คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน เป็นการคุ้มครองภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนก่อนออกนิติกรรมทางปกครองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง การปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนการวินิจฉัย และออกนิติกรรมทางปกครอง ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการทุกขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ และสารบัญญัติทางปกครอง ส่วนการคุ้มครองอีกประเภทคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข เป็นการคุ้มครองภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว ซึ่งได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และโดยองค์กรตุลาการอีกประการหนึ่ง ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น จะควบคุม

^๑ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕-๑๗.

เพียงแต่ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ส่วนการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง นอกจากจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และเนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอีกด้วย^๒

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ ในการตัดสินใจอย่างอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง เพื่อให้กระทำการทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของฝ่ายปกครอง การใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีขอบเขตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจจึงเป็นสิ่งสำคัญ ของหลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครอง ซึ่งการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจำแนกตามองค์กรที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจแบ่งได้สองประเภทดังนี้ *การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง* ซึ่งสามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ทั้งความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ และ *การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง* ซึ่งโดยหลักแล้วศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจเท่านั้น แต่ในส่วนของความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจเข้าไปพิจารณา เพราะอาจทำให้ศาลปกครองกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองไป เว้นแต่กรณีที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมจนถึงขนาดอันเป็นการขัดต่อหลักการใช้ดุลพินิจ^๓

การพิจารณาคดีปกครองมิใช่เป็นการ “พิจารณา” (trial) อย่างคดีแพ่ง แต่เป็นการ “พิจารณาทบทวน” (review) สิ่งที่หน่วยงานทางปกครองได้กระทำมาแล้ว ภารกิจของศาล คือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยถือว่าการบริหารกฎหมายเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนเอง การพิจารณาของศาลจึงอยู่ภายใต้หลักที่ว่า ศาลให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาทบทวนของศาล ศาลจะจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากันมาแล้วต่อหน้าหน่วยงานทางปกครอง โดยทบทวนตาม “หลักพยานหลักฐานที่เป็น

^๒ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๑-๑๕๓.

^๓ มานิตย์ จุมปา, *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๔๑๑-๔๑๓.

สาระสำคัญ” (substantial evidence rule) ว่า การฟังข้อเท็จจริงของหน่วยงานฝ่ายปกครอง “สมเหตุสมผล” หรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาบทพจน์ว่าการฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ศาลจึงตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญ และข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งอำนาจ^๔

นอกจากนี้การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ หรือในนามหน่วยงานของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จังหวัดในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ไม่อาจดำเนินการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ด้วยตนเอง จึงมีกรณีที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น หากจะให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนตัวตามหลักเรื่องละเมิด ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เหมือนเอกชนโดยทั่วไปย่อมไม่เหมาะสม เพราะบางกรณีอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ เนื่องจากอาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างเต็มที่ และอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินงานตามหน้าที่ของตน เนื่องจากเกรงความรับผิดชอบจะเกิดแก่ตน ส่งผลทำให้กิจการบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่อง และหยุดชะงักกัน นอกจากนี้กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว และการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพียงแต่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้แก่ตนได้ ทั้งนี้ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ โดยคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการทางปกครอง ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้^๕

^๔ วิชัย วิวิตเสวี, “กฎหมายปกครองอเมริกัน,” (กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), ๒๕๔๖), หน้า ๕๐-๗๕. (คัดสำเนา)

^๕ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ ๒๘, ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๑): ๓๖๖-๓๘๗.

หลักเกณฑ์ในกฎหมายมหาชนจึงยกเว้นหลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่บังคับตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เอาไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเพียงเท่าที่ตนปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่แทน สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนนั้น หน่วยงานของรัฐอาจไม่เรียกร้องเต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปก็ได้ โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และในกรณีทีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนคงรับผิดชอบในส่วนของตนเท่านั้น มิได้มีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาบังคับใช้

บางกรณีการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล นอกจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติการต่าง ๆ แล้ว ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาเป็นเครื่องมือ ซึ่งมีอาจบังคับตามหลักเกณฑ์เรื่องนิติกรรมและสัญญา ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน โดยเรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งผูกพันใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความหมายของบริการสาธารณะ อันมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ ความต่อเนื่อง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และความเสมอภาค ทำให้เกิดแนวคิดของสัญญาทางปกครองที่ว่า เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องศาลก่อน และการเลิกสัญญา หรือแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยมีใช้เป็นเรื่องเขาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายปกครอง เพราะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่เยียวยาแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายตามความเหมาะสม และเป็นธรรม^๖

โดยเนื้อแท้ของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลแรงงานนั้น ย่อมเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางหนึ่ง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เมื่อศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ ความชำนาญในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา อันเป็น

^๖ โภคิน พลกุล, “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๓ พ.ศ. ๒๕๔๖, นันทวัฒน์ บรรณานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗), หน้า ๙๗-๑๗๐.

กฎหมายในสาขาย่อยของกฎหมายเอกชน^๙ แม้ปัจจุบันกฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ รัฐจะเข้ามากำหนดรายละเอียดของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน เพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแกว่าในสัญญาจ้างแรงงาน จนทำให้กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายมหาชนมากขึ้น หรือแม้แต่การพิจารณาคดีในศาลแรงงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของศาลแรงงานนั้น กลับมิได้มองว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริงยังยึดติดอยู่กับคำเบิกความของพยานในศาล มากกว่าการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนอกจากที่คู่ความกล่าวอ้าง และในเรื่องความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับ “ความคิดและหลักการพื้นฐาน” (basic concepts and principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของ “นิติวิธี” ของกฎหมายมหาชน ก็ยังมิได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในศาลแรงงาน นอกจากนี้ การพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานในกฎหมายแรงงานบางฉบับก็มิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดให้ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเช่นนั้นอย่างชัดเจน การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน โดยมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปกครอง และกฎหมายมหาชน รวมทั้งไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานอย่างชัดเจนข้างต้น ย่อมเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขต และอำนาจการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน วิธีพิจารณาที่จะใช้กับคดีปกครองในศาลแรงงาน และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองในคดีแรงงาน ผู้เขียนจึงขอเสนอประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน แบ่งออกเป็น ๓ ประเด็นหลักดังนี้

๔.๑ ปัญหาเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน

แม้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) จะกำหนดให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้กำหนดไว้ชัดแจ้งว่ามีคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน โดยมีความเห็นของนักกฎหมายมหาชน ยืนยันว่า “...คดีที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย

^๙ การแยกสาขาย่อยในกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๓-๔๗.

แรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง...”^๕ แต่ความเห็นดังกล่าวก็จำกัดอยู่เพียงแค่ว่าคำสั่งทางปกครอง ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทุกประเภทหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทคดีแรงงานไว้ ก็มีได้บัญญัติอย่างชัดแจ้งให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครอง เช่นเดียวกันกับศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๒) การกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการนำคดีมาสู่ศาลแรงงานดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงานดังนี้

๔.๑.๑ ขอบเขตการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการนำคดีมาสู่ศาลแรงงานเกี่ยวกับคดีปกครองไว้เพียง กรณีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เท่านั้น ส่วนข้อพิพาททางด้านแรงงานอย่างอื่นอันมีลักษณะดังเช่นคดีปกครอง กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครองเช่นนั้นได้ โดยคดีแรงงานอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้มีลักษณะเป็นคดีที่ต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ และกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันมีลักษณะคล้ายกับหลักเกณฑ์การฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๕๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในทางแพ่ง ย่อมเกิดปัญหาให้พิจารณาว่า ศาลแรงงานมีขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพียงใด ซึ่งคงไม่อาจจะทำความเข้าใจได้หากมิได้วิเคราะห์ถึงกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๒-๑๘๓.

(๑) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้น การใช้อำนาจหน้าที่อื่นเป็นการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง ออกกฎ ปฏิบัติการทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ อันเป็นคดีในลักษณะ “คดีปกครอง” ที่ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในการกระทำทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด เช่น คดีพิพาทเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการฝึกอบรม หรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทในเรื่องที่มีชอบด้วยกฎหมายของคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานของคณะบุคคล ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งให้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ กรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลแรงงาน ที่กำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลแรงงานมีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในปัญหาด้านแรงงาน เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว ต่างเป็นเรื่องการกระทำทางปกครองที่มุ่งคุ้มครองการใช้แรงงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยมุ่งระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นให้สิ้นสุดยุติลงไปโดยเร็ว เพื่อความสงบสุขในอุตสาหกรรม อันอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ การแยกการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ ให้ศาลปกครองวินิจฉัยย่อมไม่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริงในปัญหาด้านแรงงาน รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงแนวทางการดำเนินคดีหากเกิดข้อพิพาทจากกฎหมายดังกล่าวขึ้น ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความสับสนให้แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องว่าจะดำเนินคดีที่ศาลปกครองหรือศาลแรงงาน ย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่การพิจารณา ส่งผลทำให้การพิจารณาคดียิ่งล่าช้าออกไป ไม่เหมาะสมกับคดีแรงงานที่จำต้องแก้ไขปัญหาแรงงานให้สิ้นสุดยุติลงไปโดยรวดเร็ว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ผู้ใช้แรงงาน อันเป็นการก่อให้เกิดสันติสุขและความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม

ตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองที่ยืนยันว่า คดีปกครองตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๔ / ๒๕๔๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๘ / ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า ข้อพิพาทจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕ / ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าว ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานใช้อำนาจพิจารณา วินิจฉัย กรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการว่า เป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้า หรือ ลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษหรือไม่ ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการออกคำวินิจฉัยในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้รับคำสั่ง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามคำนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ก็มีได้อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่กำหนดให้ ต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ของศาลแรงงาน

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๔๐๐ / ๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๗ / ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า คำฟ้องเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น นายจ้าง กับสหภาพแรงงานฯ ซึ่งพนักงานประνομข้อพิพาทแรงงานได้ส่งข้อพิพาทให้ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย โดยนายจ้างใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วย แรงงานสัมพันธ์ จึงเป็นคดีซึ่งอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน

(๒) ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นคดีแรงงานเนื่องจากกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลแรงงาน โดยตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้ และตาม

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้ ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีสิทธินำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้เช่นกัน

จากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนำคดีมาสู่ศาลแรงงานนั้น กำหนดไว้ เฉพาะเพียง การขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และจำกัดห้าม นำคดีโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่บางกรณีมาสู่คณะกรรมการอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย เช่น ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๘๕ และตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๒ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำนองเดียวกันในเรื่อง ห้ามนำคำสั่งของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่ส่งเงินสมทบ และ/หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับเงินที่ค้างชำระ หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๑๓ เป็นต้น การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การนำคดีมาสู่ศาลแรงงานไว้เพียงเท่านี้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า คดีปกครองประเภทอื่น เช่น การออกกฎ หรือการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ที่อาจส่งผลให้เกิดเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองขึ้น ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง หรือไม่

ในปัญหานี้เมื่อพิจารณาถึงความหมายของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้ลูกจ้าง หรือผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อใช้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง และผู้สมัครเข้าประกันตนได้รับการสงเคราะห์เมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร ชราภาพ การว่างงาน และการสงเคราะห์บุตร ซึ่งจะทำให้ชีวิตของลูกจ้าง และสังคมมีความมั่นคงขึ้น^๙ และความหมายของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายเงินทดแทน ที่คุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง ด้วยการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้บุคคลดังกล่าว เมื่อลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือตาย อันมีสาเหตุเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง และกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง หรือผู้อยู่ในอุปการะของ

^๙ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๓๖๑.

ลูกจ้างแทนนายจ้าง โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนดังกล่าวไว้^{๑๐} ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทนนี้ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในกรณีหนึ่ง ถึงแม้ลูกจ้างจะประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน หรือเกิดจากการทำงานก็ตาม จึงเป็นการคุ้มครองลูกจ้างนอกเหนือจากกฎหมายอื่น การเกิดข้อพิพาทจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ปฏิบัติการทางปกครองจนทำให้บุคคลอื่นเสียหาย หรือกรณีคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่ส่งเงินสมทบ และ/หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับเงินที่ค้างชำระ ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม อันเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ย่อมเป็นข้อพิพาทแรงงานทั้งสิ้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลแรงงาน จึงไม่ถูกจำกัดเพียงเท่าที่กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับกำหนดไว้ เนื่องจากเป็นการทำลายความเชื่อวชาญทางด้านการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ซึ่งถูกกำหนดให้ศาลแรงงานเป็นผู้ใช้ความเชื่อวชาญทางด้านดังกล่าว ดังนั้น **พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานประเภทหนึ่ง สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดจนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนี้ ย่อมเป็นคดีแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ด้วย**

(๓) ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อประสงค์จะให้ป็นสวัสดิการแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน ตลอดจนส่งเสริมการระดมเงินออมภาคเอกชน เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและการจัดการกองทุนให้เกิดความมั่นคง และเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการของนายจ้างที่ให้แก่ลูกจ้าง อันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงเป็นคดีแรงงานที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง^{๑๑}

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๙.

^{๑๑} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๒๗/๒๕๓๘, ๙/๒๕๔๖ และ ๖๙/๒๕๔๖.

ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครอง และศาลแรงงานกลางเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว^{๑๒} โดยศาลปกครองได้มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๖ / ๒๕๔๗ ที่วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่นายจ้าง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ละเลยต่อหน้าที่ ไม่จ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของลูกจ้าง ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยความตกลงร่วมกัน เพื่อให้เป็นสวัสดิการแก่พนักงาน ส่งเสริมการออมทรัพย์ และเป็นหลักประกันแก่พนักงานและครอบครัวเมื่อพ้นสภาพการเป็นพนักงาน การจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ เป็นไปตามข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นคดีซึ่งถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะรับไว้พิจารณา ซึ่งศาลแรงงานกลางมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งโอนคดีนี้ให้ศาลแรงงานกลางพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเวลาต่อมา

จึงพอสรุปได้ว่า คดีตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นคดีแรงงานประเภทหนึ่ง เนื่องจากถือเป็นคดีเกี่ยวกับ สวัสดิการของนายจ้างที่ให้แก่ลูกจ้าง อันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้น การกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เช่น การออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการจดทะเบียนจัดตั้งกองทุน ตามมาตรา ๖ หรือคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ผู้จัดการกองทุนแก้ไข หรือระงับ หรือถอดถอนผู้จัดการกองทุน หากการจัดการกองทุนในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่กองทุน ตามมาตรา ๑๒ หรือการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น เข้าไปในสำนักงานกองทุน หรือของผู้จัดการกองทุนเพื่อตรวจสอบกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนแล้วกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ตามมาตรา ๓๐ เป็นต้น ต่างเป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับกองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างตกลงจัดตั้งกันขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างตาย หรือออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน ต้องถือว่าเป็นสวัสดิการของนายจ้างที่ให้แก่ลูกจ้าง อันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง **การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง**

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๓๖ / ๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๕๒ / ๒๕๔๗.

(๔) ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่ง ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นคดีแรงงาน เนื่องจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางได้ วินิจฉัยไว้ว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ ของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยมีบทบังคับให้รัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างน้อยกว่าที่มาตรฐานสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ จะต้องแก้ไขสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิประโยชน์ดังกล่าว เท่ากับเป็นการวางมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นคดีแรงงานที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์^{๑๓}

หลังจากที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและมีคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๙ / ๒๕๔๖ ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจจะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นคดีปกครองที่สามารถนำมาฟ้องที่ศาลปกครองได้ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างกับนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อมูลเหตุที่พิพาทมาจากสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจ อันถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน^{๑๔}

เมื่อศาลแรงงานและศาลปกครองมีความเห็นสอดคล้องตรงกันแล้วว่า ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน **ดังนั้น การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในเรื่องคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือคำสั่งนายทะเบียนให้กรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคณะกรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากตำแหน่ง หรือคำสั่งนายทะเบียนให้เลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ

^{๑๓} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๑๒๙-๑๓๔/๒๕๓๕.

^{๑๔} มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกัน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑/๒๕๔๔, ๘๖/๒๕๔๔, ๑๔๗/๒๕๔๕, ๒๗๔/๒๕๔๕, ๕๓๕/๒๕๔๕, ๕๔๖-๕๕๑ / ๒๕๔๕, ๕๗๑/๒๕๔๕, ๖๔๔/๒๕๔๕, ๗๒/๒๕๔๖, ๘๙/๒๕๔๖ และ๒๔๐/๒๕๔๖ เป็นต้น.

ตามมาตรา ๔๗, มาตรา ๖๔, มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือกรณีประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในเรื่องระเบียบการเลือกตั้งกรรมการฝ่ายลูกจ้าง ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ หรือคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๑ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น **ย่อมเป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งด้วย**

(๕) ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ตามกฎหมายนี้ มีคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า คดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชยตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะกรณีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชย ถือได้ว่าเป็นการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงเป็นคดีแรงงานที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน^{๑๕} เมื่อการออกระเบียบดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ อาจถือได้ว่ากฎหมายนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่ง

แต่มีปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ว่า เป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งหมดหรือไม่ เพราะจากคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่วินิจฉัยไว้เพียงแต่คดีตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้นที่เป็นคดีแรงงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชน โดยได้บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการตามกฎหมายแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นคดีเกี่ยวกับการอนุญาต การควบคุม การบริหาร และการส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ ระหว่างผู้อนุญาต (อันได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือ

^{๑๕} คำวินิจฉัยอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่ ๘๖/๒๕๔๒.

ผู้ว่าราชการจังหวัด) กับผู้รับใบอนุญาต (อันได้แก่บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน) ซึ่งมิใช่มีลักษณะที่เป็นกำหนัดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ที่มีต่อกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน **ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองในส่วนนี้ จึงมิใช่เป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา**

ส่วนคดีอีกประเภท เป็นคดีเกี่ยวกับการกำหนดจรรยา มรรยาท หน้าที่ การอุดหนุน ส่งเสริม การช่วยเหลือ การคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู อันเป็นข้อพิพาทระหว่าง ผู้จัดการ ครูใหญ่ ผู้ช่วยผู้จัดการ ผู้ช่วยครูใหญ่ และครู กับผู้รับใบอนุญาต ผู้อนุญาต หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ซึ่งมีลักษณะที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐที่มีต่อกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน รวมทั้งการคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ลูกจ้าง **ข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครองในส่วนนี้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา** เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่คู่กรณีไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๙๗ หรือคดีเกี่ยวกับคำสั่งแนะนำ ตักเตือน ต่าหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ระงับการให้การอุดหนุน หรือระงับการจ่ายเงินทุนเลี้ยงชีพประเภท ๒ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู ประพฤติตนผิดจรรยา มรรยาท หรือไม่ปฏิบัติตามวินัยหรือหน้าที่ ของผู้อนุญาต (อันได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี) ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๖๒ เป็นต้น

๔.๑.๒ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับ “กฎ” ของศาลแรงงาน

ข้อบกพร่องของระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง โดยศาลยุติธรรม ในเรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า “กฎ” ฉบับใดฉบับหนึ่งมีข้อความขัด หรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท (parent legislation) หรือรัฐธรรมนูญ จนกว่าจะถูกฟ้องเป็นคู่ความในคดี รวมทั้งกรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลยุติธรรมก็หาได้มีอำนาจเพิกถอน “กฎ” ไม่ คงมีอำนาจเพียงปฏิเสธที่จะนำ “กฎ” นั้นมาใช้บังคับแก่คดีที่พิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น “กฎ” จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และ

ฝ่ายปกครองอาจนำไปใช้บังคับแก่เอกชนอื่นต่อไปอีก^{๖๖} เป็นเหตุสำคัญเหตุหนึ่งทำให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ในระบบศาลคู่ แยกออกจากศาลยุติธรรม เพื่อพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว **จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ศาลแรงงานยังคงมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในเรื่องเกี่ยวกับ “กฎ” หรือไม่ เพียงใด**

นักกฎหมายมหาชนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในเรื่อง ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองไว้ โดยให้ความเห็นว่า^{๖๗} “...ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด นอกจากนี้ มาตรา ๑๑ (๒) บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น “กฎหมายลำดับรอง” ทั้งหมดที่ได้ตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองทั้งหมด...”

แต่ในเรื่องดังกล่าวได้มีนักกฎหมายบางท่านเห็นไปอีกทางหนึ่งว่า^{๖๘} “...แม้ปัจจุบันศาลปกครอง จะเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” และมีอำนาจในการพิพากษาให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้ผูกขาดอยู่กับอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น เนื่องจากศาลยุติธรรม หรือศาลอื่นยังคงมีอำนาจในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ศาลจะนำมาปรับใช้กับคดีได้ หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของกฎในคดีนั้น ๆ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะประการแรกคือ การโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎ *โดยถือเป็นประเด็นรองในคดี* (incidental judicial review) ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎต่อศาลโดยตรง แต่คู่ความหยิบยกเอาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้นในระหว่างการพิจารณา

^{๖๖} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า ๗๒-๗๓.

^{๖๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๒๗-๒๘.

^{๖๘} นรินทร์ อธิสาร, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒๑-๑๒๒.

คดี การตรวจสอบในประเด็นย่อมเกิดได้ทั้งในศาลปกครองและศาลอื่น ส่วนอีกประการ คือ การโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎ โดยถือเป็นประเด็นหลักในคดี (principal judicial review) เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎที่มีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นประเด็นหลัก ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง...”

ความเห็นของนักกฎหมายที่เห็นว่า ศาลอื่นนอกจากศาลปกครองมีสิทธิตรวจสอบการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” โดยถือเป็นประเด็นรองในคดีได้ จึงน่าจะถูกต้อง เนื่องจากหากมีการจำกัดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎ โดยถือเป็นประเด็นหลัก และประเด็นรองในคดี ย่อมส่งผลก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติ เพราะทำให้คู่ความไม่อาจให้การโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกฎต่อศาลแรงงานได้ อันเป็นการจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความในศาลแรงงาน อาจส่งผลทำให้การพิจารณาคดีแรงงานล่าช้าออกไป เนื่องจากต้องรอการวินิจฉัยของศาลปกครองก่อน ในกรณีที่คู่ความโต้แย้งเกี่ยวกับ “กฎ” โดยหยิบยกเป็นประเด็นพิพาทในคดีแรงงาน หรือเป็นประเด็นรองในคดี หากศาลแรงงานไม่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ที่ต้องพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วโดยตรง เช่น กรณีที่ถูกจ้างฟ้องร้องนายจ้างว่าจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หากนายจ้างจะให้การโต้แย้งว่า ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะการประชุมของคณะกรรมการค่าจ้าง ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่ครบองค์ประชุม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๒ ถึง มาตรา ๘๓ ซึ่งเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎ (ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) โดยถือเป็นประเด็นรองในคดี หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม ที่ศาลแรงงานจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น และมีประเด็นว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่^{๑๕} ในเรื่องนี้หากจำกัดมิให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษาในเรื่องดังกล่าว แต่เป็นอำนาจของศาลปกครอง นายจ้างย่อมไม่อาจให้การโต้แย้งเป็นประเด็นได้ ต้องนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ทำให้นายจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม ก่อให้เกิดภาวะยุ่งยาก เสียค่าใช้จ่าย และทำให้การพิจารณาคดีในศาลแรงงานล่าช้าโดยไม่จำเป็น ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานก็ได้มีการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด เช่น

^{๑๕} ในเรื่องทฤษฎีทั่วไปของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของกฎหมาย ลำดับรอง โปรดอ่าน กมลชัย รัตนสกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๑๔๑.

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๐๕/๒๕๔๕ ได้วินิจฉัยถึง มติของคณะรัฐมนตรีที่ปรับลดเงินโบนัสประจำปี ๒๕๔๑ ของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจลงในอัตราร้อยละ ๓๐ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๓๓ เนื่องจากประเทศชาติตกอยู่ในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจชอบด้วยกฎหมายแล้ว^{๒๐}

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ในศาลแรงงานนั้น หากเป็นการโต้แย้งของคู่ความ ที่ถือเป็นประเด็นรองในคดี ซึ่งโจทก์ไม่ได้ฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎต่อศาลโดยตรง แต่คู่ความหยิบยกเอาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดี อันศาลแรงงานจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น และมีประเด็นว่ากฎหมายลำดับรองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งได้

๔.๑.๓ คำสั่งทางปกครองในคดีแรงงานที่เป็นที่สุด

หากพิจารณากฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาแล้ว จะพบว่ามีคำสั่งทางปกครองอยู่ประเภทหนึ่งที่กฎหมายแรงงานดังกล่าวบัญญัติให้เป็นที่ที่สุด ได้แก่

- คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) ในเรื่องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ในกิจการที่สำคัญ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

- คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในเรื่องข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) สั่งให้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ อันอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

- คำชี้ขาดของคณะบุคคล ในเรื่องข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ อันเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือกิจการการประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^{๒๐} มติของคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็น “กฎ” ประเภทหนึ่ง เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการทั่วไป และมีฐานที่มาจากการมอบอำนาจโดยกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประเภทของกฎโปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก นรินทร์ อธิสาร, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน,” หน้า ๔๖-๕๓.

(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) ประกาศให้ชี้ขาด ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกรณีในประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

-คำสั่งลงโทษแนะนำ ตักเตือน ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ระวังการจ่ายเงินเลี้ยงชีพประเภท ๒ ของผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี) แก่ครูใหญ่ หรือครู ที่ประพฤติตนผิดจรรยา มารยาท หรือไม่ปฏิบัติตามวินัย หรือหน้าที่ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

-คำวินิจฉัยของผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี) ในกรณีที่ครูใหญ่ หรือครู อุทธรณ์คำสั่งลงโทษโดยการต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หรือสั่งให้พ้นจากหน้าที่ครู หรือครูใหญ่ ของผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

-คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในกรณีที่คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครู กับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ หรือเกี่ยวกับค่าชดเชย และค่าทดแทน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ครู หรือครูใหญ่ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน เป็นต้น ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

-คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้เลิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากมีพฤติการณ์ให้เห็นว่า การดำเนินการของกองทุนขัดต่อวัตถุประสงค์หรือขัดต่อกฎหมาย หรือกิจการของกองทุนไม่อาจดำเนินต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐

-คำวินิจฉัยของคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่เกี่ยวกับ การให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงาน หรือเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งคำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

-คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

-คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในเรื่องคำสั่งนายทะเบียนที่ไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กับสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ และคำสั่งให้กรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กับสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากตำแหน่ง รวมทั้งคำสั่งเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กับสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔๗, มาตรา ๖๔, มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยกฎหมายแรงงานเหล่านี้ ล้วนแต่บัญญัติให้คำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่สุด อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้มีการนำเอาคำสั่งทางปกครองนั้นไปฟ้องร้องต่อศาลอีก^{๒๑} จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวหรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นของนักกฎหมายเป็นไปในแนวเดียวกัน กล่าวคือ

ศาสตราจารย์จรัส เขมะจารุ เห็นว่า^{๒๒} "...คำว่าเป็นที่สุดนั้น หมายถึงเป็นที่สุดเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเช่นว่านั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่ง คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะต้องถึงที่สุดและนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลจะไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริง หรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย (ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐) เพราะฉะนั้นคู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีดังกล่าว แม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นที่สุดมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้ หากเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย..."

^{๒๑} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า ๖๗.

^{๒๒} จรัส เขมะจารุ, ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๒๗), หน้า ๕๘.

ท่านวิชัย วิวิตเสวี^{๒๓} และรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์^{๒๔} เห็นในทำนองเดียวกันว่า “...โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเป็นบรรทัดฐาน กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และบัญญัติให้คำวินิจฉัยถึงที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ย่อมสามารถนำมาฟ้องร้องต่อศาลให้พิจารณาคancel คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่...”

ท่านวรวุฒิ ทวาทศิน อธิบายในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า^{๒๕} “...ศาลในสหรัฐอเมริกาได้ยึดถือเป็นแนวทางตลอดมาว่า บทบัญญัติที่ให้คำสั่งของฝ่ายบริหารเป็นที่สุดนั้น ไม่มีผลทำให้คำสั่งนั้นอยู่นอกเหนือการตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ คำสั่งเช่นนั้นถึงที่สุดก็เฉพาะภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น ศาลหรืออำนาจตุลาการมีอำนาจที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปโดยอำเภอใจหรือไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งมีผลทำให้สิทธิของประชาชนได้รับความเสียหาย และศาลของประเทศฝรั่งเศสก็มีแนวทางการตีความที่ไม่แตกต่างกันออกไป...”

ในประเด็นปัญหานี้จะเห็นได้ว่า แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแรงงานข้างต้น **“เป็นที่สุด”** ก็ตาม แต่คงมิได้หมายความว่า ผู้เสียหายจากคำสั่งนั้นจะมีโอกาสโต้แย้งคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อศาลแรงงานได้ เนื่องจากหากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย

^{๒๓} วิชัย วิวิตเสวี, “ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน : ถึงเวลาหรือยังที่จะพิจารณาคดีแรงงานอย่างคดีแรงงาน?”, เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง มุมมองของศาลฎีกาต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลแรงงานกลาง ณ ห้องประชุมศาลแรงงานกลาง ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖, หน้า ๑๕. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

^{๒๔} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๑๗๙-๑๘๐.

^{๒๕} วรวุฒิ ทวาทศิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๔๕๒.

บัญญัติ” ย่อมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ที่จะเสนอคดีปกครองต่อศาลได้ บทบัญญัติใดที่มีผลเป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครอง และเป็นการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ **ดังนั้น แม้กฎหมายแรงงาน จะบัญญัติให้คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใน คดีแรงงานถึงที่สุดก็ตาม แต่ผู้เสียหายย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงาน เพื่อให้ ศาลแรงงานตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง หรือ คำวินิจฉัยดังกล่าวได้**

๔.๑.๔ อำนาจฟ้องในเรื่องการกระทำละเมิดทางปกครองในศาลแรงงาน

ในเรื่องการฟ้องคดีละเมิดนั้นแต่เดิมต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม และใช้หลักเกณฑ์ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่ในปัจจุบัน ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดีอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองขึ้น ซึ่งมีลักษณะและหลักเกณฑ์ ต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้ถูกกระทำละเมิดอาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือ ศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี เพราะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี พิพาทเกี่ยวกับละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่า ต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ซึ่งนักกฎหมายบางท่านเรียกคดีประเภทนี้ว่า “คดีละเมิดทาง ปกครอง” โดยหากไม่ใช่เป็นคดีดังกล่าวแล้ว โดยหลักผู้เสียหายต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลยุติธรรม^{๒๖}

แต่มีคดีที่นายจ้างฟ้องไล่เบี้ยลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงาน รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจาก กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง ต่อศาลแรงงาน โดยนายจ้างมีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การทางพิเศษแห่ง

^{๒๖} ฤทัย หงส์สิริ, “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ๓, ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๖): ๖๘-๖๙.

ประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น อันสอดคล้องกับคำนิยามความหมายของ คำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำ ละเมิดทางปกครอง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ย่อมทำให้เกิดปัญหาว่าศาลแรงงาน มีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง เกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) ปรากฏหลักเกณฑ์ชัดเจนว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในเรื่องคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สืบเนื่องมาจาก ข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) ได้บัญญัติ ให้คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น ศาลแรงงานย่อมมี อำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีที่นายจ้างซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาฟ้องไล่เบี้ย ลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง อันเป็นคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งมีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดยืนยันไว้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๔๔ ที่วินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ และถือเป็นหน่วยงาน ทางปกครอง ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีและ ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง คดีพิพาทอันเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ถูกฟ้อง คดี ซึ่งเกิดแต่มูลละเมิดอันเนื่องมาจากการทำทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี เพราะ ผู้ฟ้องคดีไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องตามระเบียบ จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาท อันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการ ทำงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓)

แม้ศาลแรงงานจะมีเขตอำนาจในการพิจารณา คดีละเมิดทางปกครอง ด้วยก็ตาม แต่คดีละเมิดทางปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดเป็นพิเศษ แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการด้วยกัน เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไว้ เฉพาะกรณีเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ไม่รวมถึงประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ และสามารถหักส่วนความรับผิดได้ หากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการทำงานส่วนรวม ทั้งนี้ได้มีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ตลอดจนตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติกำหนดอายุความสิทธิไล่เบียดไว้ คือ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพราะเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ มีกำหนดอายุความเพียง ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยหากเป็นกรณีการไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเองนั้น มีกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่ต่อมากะตรวจการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด สิทธิเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๒ แห่งกฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพียงแต่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยแก่ตนได้ โดยเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการทางปกครอง ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ให้ครบถ้วนได้^{๒๗}

ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างจากคดีที่นายจ้างฟ้องไล่เบียด หรือเรียกค่าสินไหมทดแทนจากลูกจ้างที่กระทำความละเมิดในศาลแรงงาน โดยลูกจ้างยังต้องรับผิดแม้กระทำความละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง ทั้งอายุความในการฟ้องร้องมีกำหนด ๑๐ ปี^{๒๘} และนายจ้างไม่อาจใช้

^{๒๗} อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๕.

^{๒๘} คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๒/๒๕๓๕, ๗๓๕/๒๕๓๗ และ ๕๗๓๕/๒๕๔๐.

มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะเป็นอำนาจของศาลแรงงาน โดยเฉพาะ **จึงมีประเด็นปัญหาว่า การพิจารณาคดีที่นายจ้างเป็นหน่วยงานของรัฐ ฟ้องคดีละเมิดต่อลูกจ้าง หรือพนักงาน ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่เพียงใด**

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดเลยว่า มีการยกเว้นมิให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐไปใช้ หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงาน หรือศาลยุติธรรม ซึ่งนักกฎหมายหลายท่านได้ยืนยันไว้ตรงกันว่า^{๒๙} “...หลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว อาจต้องใช้กับศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี...” ดังนั้น **การพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางปกครองของศาลแรงงาน จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ว่าด้วยอายุความ และว่าด้วยอำนาจฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยไว้ว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทราบคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินแล้ว ถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในกำหนด แล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนอีก หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึด หรืออายัด ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดขั้นตอน และวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายไว้

^{๒๙} ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๘๒-๘๓. ; เพ็ง เพ็งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (แก้ไขเพิ่มเติม), พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: สำนักประธานศาลฎีกา, (ม.ป.ป.), หน้า ๕๕๖. ; มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า ๕๐๑. ; ฤทัย หงส์สิริ, “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ๓, ๑ : ๖๘.

โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าว

จากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่อไปว่า คดีละเมิดทางปกครองที่ศาลอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานนั้น ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพราะหากนำหลักเกณฑ์ดังเช่นศาลปกครองมาใช้ จะทำให้โจทก์ในศาลแรงงานที่ฟ้องคดีประเภทนี้ ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องตามประเด็นปัญหานี้ แม้การฟ้องคดีแรงงานจะมีตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดคำบังคับเช่นเดียวกับสิทธิการฟ้องคดีปกครอง แต่เมื่อพิจารณาถึงเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องได้เบี่ยง หรือเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการกระทำละเมิดทางปกครองโดยใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งหากอยู่ในเขตอำนาจศาลต่างกัน จะส่งผลให้ผลของคดีต่างกันไป คือ หากอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ศาลจะไม่รับฟ้อง เพราะหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการทางปกครองบังคับได้ด้วยตนเอง แต่หากอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานแล้วจะมีการรับฟ้องไว้พิจารณาพิพากษากันดังปกติ เช่น คดีพิพาทในเรื่องที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติในขณะนั้น เป็นโจทก์ฟ้องพนักงานในการที่พนักงานทุจริตต่อหน้าที่ยกยอกเงินไปโดยมิชอบ และฟ้องผู้บังคับบัญชาของพนักงานผู้กระทำการดังกล่าว ฐานประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ทำให้เกิดการทุจริต อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์^{๓๐} การรับฟ้องคดีละเมิดทางปกครองของศาลแรงงานดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการพิจารณา และอำนาจการบังคับของหน่วยงานทางปกครอง ตลอดจนก่อให้เกิดความสับสนทั้งต่อหน่วยงานทางปกครองเอง หรือต่อลูกจ้าง พนักงาน และประชาชนโดยทั่วไป ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างเดียวกัน แต่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองซึ่งต้องในความหมายตามคำนิยามของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองได้ด้วยตนเอง ตามมาตรา ๑๒ จึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีละเมิดทางปกครองในศาลแรงงาน ทำนองเดียวกับที่ศาลปกครองไม่รับฟ้องเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง

^{๓๐} คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๒๐๘/๒๕๔๗ ของศาลแรงงานกลาง.

๔.๑.๕ ประเภทคดีแรงงานที่มีลักษณะเช่นสัญญาทางปกครอง

“สัญญาทางปกครอง” คือเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งมีหลักเกณฑ์แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในเรื่องนิติกรรมสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ เช่น อำนาจในการควบคุมดูแล การปฏิบัติตามสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องศาลก่อน และการเลิกสัญญาหรือแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยมีใช่เป็นเรื่องเอาเปรียบคู่สัญญาปกครอง เพราะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่เยียวยาแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายตามความเหมาะสมและเป็นธรรม^{๑๑}

ในเรื่องสัญญาทางปกครองนั้น หากศึกษาถึงคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล^{๑๒} และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด^{๑๓} ประกอบกันแล้วจะพบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันว่า สัญญาที่หน่วยงานราชการทำกับข้าราชการเพื่อส่งไปศึกษาต่อ เป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานราชการ และการจัดการศึกษาถือว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น การที่สัญญามีข้อตกลงว่า เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะกลับมารับราชการภายในกำหนด หากผิดสัญญาไม่กลับมารับราชการ หรือรับราชการไม่ครบตามกำหนด จะต้องชดใช้เงินคือแก่หน่วยงานราชการ สัญญานี้จึงมีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนกลับมาดำเนินการ หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ข้อกำหนดในสัญญาได้จำกัดสิทธิของผู้รับทุนหลายประการ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า หน่วยงานของรัฐอื่นนอกจากหน่วยงานราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ทำสัญญาให้ทุนลาศึกษาต่อแก่ลูกจ้างหรือพนักงาน แล้วมีการผิดสัญญาไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการผิดสัญญาดังกล่าวและผิดสัญญาจ้างแรงงานพร้อมกัน จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง หรือไม่

^{๑๑} อ่างแล้ว, เจริญธรรมที่ ๖.

^{๑๒} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๕/๒๕๔๕.

^{๑๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๔๔ และ ๔๗๗/๒๕๔๖.

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งนอกจากส่วนราชการ ไม่ว่าจะ เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังประกอบด้วยองค์กรอื่นอีกเช่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่น องค์กรมหาชน^{๓๔} ซึ่งปัจจุบันมีคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลแรงงาน ที่มีคู่ความเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สถาบันการบินพลเรือน องค์กรสวนสัตว์ เป็นต้น เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับลูกจ้างหรือพนักงานหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว เป็นความสัมพันธ์เช่นเดียวกับนายจ้างและลูกจ้าง ตามกฎหมายแรงงาน โดยที่หน่วยงานทางปกครองเหล่านั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและการค้า หรือทางพาณิชย์กรรม หรือมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะเหตุที่สภาพสังคมและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการ อาจสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้ไม่ทันการ รัฐจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองอื่นให้จัดทำบริการสาธารณะแทน ซึ่งหน่วยงานทางปกครองเหล่านี้จะมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สิทธิพิเศษในเรื่องภาษีอากรและการเงิน สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ไม่ตกอยู่ในข่ายบังคับคดี สิทธิในการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกกฎ ระเบียบ ใช้กับบุคคลโดยทั่วไป เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครอง ที่มีขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว หากลูกจ้างหรือพนักงานของหน่วยงานทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ทำสัญญา รับทุนศึกษาต่อกับหน่วยงานราชการต้นสังกัดเพื่อลาศึกษาต่อ เมื่อสำเร็จการศึกษาต้องกลับมาทำงานบริการสาธารณะใช้ทุนต่อหน่วยงาน และมีข้อกำหนดในสัญญาได้จำกัดสิทธิของผู้รับทุนหลายประการ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอาสิทธิของรัฐ ที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาทางปกครอง **ดังนั้น หากมีคดีดังกล่าวเกิดขึ้น เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน หรือลูกจ้าง กับหน่วยงานทางปกครองอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายจ้างแรงงาน ข้อพิพาทจากสัญญารับทุนศึกษาต่ออันเป็นสัญญาทางปกครอง ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับ**

^{๓๔} โปรดศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ : ฝ่ายปกครองเพิ่มเติมจากมานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า ๘๘-๑๒๒.

สภาการจ้าง จึงเป็นคดีแรงงานที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) อันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ซึ่งศาลแรงงานต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ต้องมองว่าเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เป็นพิเศษ เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องศาลก่อน หากมีการฟ้องร้องต่อศาลแรงงานในเรื่องดังกล่าว โจทก์อาจจะไม่มีอำนาจฟ้อง และฝ่ายปกครองมีอำนาจเลิกสัญญาหรือแก้ไขสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยมีข้อเป็นเงื่อนไขเปรียบคู่สัญญาปกครอง เพราะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่เยียวยาแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายตามความเหมาะสม และเป็นธรรม หากมีกรณีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

๔.๑.๖ การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีพิพาทประเภทนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ได้ให้อำนาจผู้ฟ้องคดีว่า มีสิทธิจะฟ้องคดีได้ โดยถือเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็มีให้อำนาจโจทก์ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว สามารถฟ้องร้องต่อศาลแรงงานได้ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้เช่นนั้น เพราะอาจเป็นกรณีหนึ่งที่เอกชนไม่อาจฟ้องร้องขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองประเภทนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง อันเป็นมูลเหตุให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาคดีดังกล่าวในเวลาต่อมา ซึ่งมีความเห็นของนักกฎหมายมหาชน เห็นว่า ^{๓๕} “...คดีประเภทนี้นั้น

^{๓๕} ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๗๘.

แม้เป็นเรื่องหรือคดีเกี่ยวกับแรงงาน ภาษีอากร ครอบครัวและเยาวชน ทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว แต่มิใช่จะเป็นคดีที่ขึ้นศาลแรงงาน หรือศาลภาษีอากร หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นทั้งหมด โดยต้องพิจารณากฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษนั้นไว้ โดยในเรื่องเหล่านี้ เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า อันได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า เป็นต้น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง...”

คำสั่งของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๓๕๒๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๑/๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มีสถานะเป็นนายจ้างของบิดาของผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีเป็นเรื่องการกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการล่าช้า หรือไม่ดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งทั่วไปเรื่องหลักเกณฑ์การรับบุคคลในครอบครัวพนักงานที่ประสบอันตรายจนถึงแก่ความตาย หรือทุพพลภาพอันเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน จึงไม่รับคำฟ้อง

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งในเรื่องเดียวกัน ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๔/๒๕๔๕ โดยวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ยื่นหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับตนเข้าทำงานตามคำสั่งที่พิพาท และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบอำนาจจากบิดา ผู้เป็นอดีตลูกจ้างและเป็นผู้ยื่นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในคำสั่งดังกล่าว ให้เป็นผู้ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงยังไม่มีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงไม่ใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของนักกฎหมายมหาชนดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่า ศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ เพราะจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเองก็ได้ยืนยันถึงอำนาจศาลแรงงานในคดีดังกล่าว ดังเช่นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักกฎหมายปกครองดังกล่าวที่ว่า แม้จะเป็น

เรื่องหรือคดีเกี่ยวกับแรงงาน แต่มิใช่จะเป็นคดีที่ขึ้นศาลแรงงาน โดยในคดีที่เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

พื้นฐานของการฟ้องคดีประเภทนี้ เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำในรูปของการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี^{๓๖} โดยตัวอย่างของหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ เช่น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากลูกจ้าง ในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๑๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เช่น การวางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงแรงงาน เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน หรือการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทย์ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในการรับบริการทางแพทย์ของผู้ประกันตน หรือการสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งส่งเอกสาร หรือข้อมูลที่เป็นมาพิจารณา ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เช่น กรณีการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการที่สำคัญ หรือตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) หรือกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

ในประเด็นปัญหานี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้รับอุทธรณ์ไม่สั่งเด็ดขาด หรือไม่ดำเนินการจนล่วงเลยเวลามาช้านานไว้ว่า “ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้”^{๓๗} อันสอดคล้องกับแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยยืนยันอำนาจของศาลแรงงานในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และเป็นนายจ้างของผู้ฟ้องคดี ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ อันเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

^{๓๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๒๑๒.

^{๓๗} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๓๑/๒๔๘๐ และ ๑๕๕๐/๒๔๘๒ อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๑๗๖.

ด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้นว่ากล่าวในการพิจารณาคดีของศาลแรงงานได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”^{๓๘}

ประกอบกับหากพิจารณาถึงสิทธิพื้นฐานของการนำคดีปกครองอันเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มาฟ้องร้องต่อศาลแรงงาน ก็ล้วนแต่เป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมก็ตาม **ดังนั้น ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีพิพาทประเภทดังกล่าวด้วย** ทั้งนี้เพราะหากมีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานฉบับเดียวกัน ออกเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ได้แก่คดีที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองต่าง ๆ คดีละเมิดทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง แต่คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานอันเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ย่อมเกิดความสับสนแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังเป็นการทำลายความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางกฎหมายแรงงาน ที่ศาลแรงงานมีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนากฎหมายแรงงานต่อไปในอนาคต

๔.๒ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

จากการศึกษาที่พบว่า ศาลแรงงานมีอำนาจการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งในเรื่องคำสั่งทางปกครอง เช่น คดีเกี่ยวกับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงแรงงาน) ในเรื่องที่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น หรือเรื่องเกี่ยวกับกฎ เช่น มติของคณะรัฐมนตรีที่ปรับลดเงินโบนัสประจำปี ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือเรื่องเกี่ยวกับคดีละเมิดทางปกครอง หรือเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็ตาม แต่โดยที่ศาลแรงงานใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กับคดีปกครองเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาใน

^{๓๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๗/๒๕๔๕ และ ๘๐/๒๕๔๖ คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น คดีหมายเลขดำที่ ๓๓๒๑/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๑๙/๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกัน.

การพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครองดังกล่าวอยู่บ้าง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ “นิติวิธี” หรือกระบวนการความคิดในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีปกครองของศาลแรงงานดังนี้

๔.๒.๑ สิทธิการนำคดีปกครองมาฟ้องในศาลแรงงาน

หากพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกเหนือจากเรื่องเขตอำนาจศาล และเกี่ยวกับคำฟ้องหรือเอกสารที่ยื่นส่งศาลแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีบางประการ ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ทั้งเรื่องเกี่ยวกับคู่ความในคดี และการกำหนดของกฎหมายที่ต้องมีคำขอให้ศาลบังคับ เพื่อการแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้ง ตลอดจนการปฏิบัติตามเงื่อนไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี เช่น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือระยะเวลาในการฟ้องคดี เป็นต้น รวมถึงข้อห้ามในการฟ้องคดี เช่น ฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน เป็นต้น โดยหากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว สามารถพิจารณาได้ดังนี้

(๑) **คู่ความในคดี** ในศาลแรงงานผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้จะต้องมีฐานะเป็นบุคคล และโจทก์ยังต้องถูกโต้แย้งสิทธิ หรือหน้าที่ หรือต้องใช้สิทธิทางศาล จึงมีอำนาจนำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้ แต่ในศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แก่ ผู้ใดที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี กว้างกว่าสิทธิในการฟ้องคดีแรงงาน เพราะความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง บุคคลธรรมดา หรือคณะบุคคล หรือนิติบุคคล ผู้ซึ่ง “อาจจะ” เดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่จำเป็นต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือต้องใช้สิทธิทางศาล ย่อมมีสิทธินำคดีมาสู่ศาลได้ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่งผลต่อการพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ใน

เขตอำนาจศาลแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาว่า ต้องนำเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้กับศาลแรงงานด้วยหรือไม่ เช่น ลูกจ้างหรือนายจ้างสามารถฟ้องคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการแพทย์ หรือคณะบุคคล (ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘) อันไม่อยู่ในฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และสามารถฟ้องคดีทั้งที่ยังมิได้มีการถูกโต้แย้งสิทธิต่อศาลแรงงานได้หรือไม่

ในเรื่องฐานะความเป็นบุคคลตามกฎหมายของคู่ความในคดีแรงงานนั้น เดิมคณะบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะของเอกชนหรือของทางราชการ เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ เช่น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คณะกรรมการเหล่านั้นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่สามารถเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้^{๓๙} แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่ศาลฎีกายอมรับให้ฟ้องตำแหน่งของเจ้าพนักงานของรัฐได้ทั้งที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางแพ่ง เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลแรงงานทำลายมติตามคำวินิจฉัยเท่านั้น มิใช่เป็นการฟ้องลูกหนี้ให้ปฏิบัติชำระหนี้ในมูลหนี้บางอย่างใดอย่างหนึ่ง ประกอบกับคดีแรงงานไม่มีค่าธรรมเนียม ที่จะต้องบังคับเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ว่าจำเป็นต้องฟ้องให้ถูกตัวบุคคลเหมือนคดีแพ่งทั่วไป จึงเป็นการฟ้องตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย โจทก์ย่อมสามารถฟ้องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนเป็นจำเลยได้^{๔๐}

จะเห็นว่าแนวโน้มที่ศาลฎีกายอมรับให้ฟ้องตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น เป็นการยอมรับแนวความคิดของกฎหมายปกครอง ที่คดีปกครองมิได้ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลที่ออกคำสั่ง แต่ให้ความสำคัญกับตัวคำสั่ง หรือนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งจึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลแต่อย่างใด ดังนั้น คู่ความในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน จึงไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลตามกฎหมาย คณะบุคคล และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ด้วยก็ได้

^{๓๙} อุดม เฟื่องฟูง, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๑, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๑), หน้า ๓๒๗-๓๒๘.

^{๔๐} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๙๔/๒๕๔๔.

สำหรับหลักเรื่องการฟ้องคดี ที่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีต้องถูกโต้แย้งสิทธิตามหลักในกฎหมายแพ่งนั้น ปรากฏตามคำสั่งของศาลแรงงานกลางในเรื่องเกี่ยวกับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ซึ่งยังคงเคร่งครัดกับหลักการดังกล่าวอยู่ เช่น คดีที่โจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียน ในการรับจดทะเบียนสหภาพแรงงาน โดยอ้างว่า ผู้เริ่มก่อการขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงาน ได้มีลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เริ่มก่อการ ขัดต่อมาตรา ๙๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ การรับจดทะเบียนของนายทะเบียนกลาง จึงเป็นเรื่องที่มีขอบด้วยกฎหมาย อาจกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของโจทก์ ในการบริหารงานบุคคล หากมีการยื่นข้อเรียกร้องเจรจากันตามกฎหมาย และหากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ย่อมทำให้การบริหารงานบุคคลของโจทก์เกิดข้อขัดข้อง เนื่องจากการลงโทษกรรมการลูกจ้าง โจทก์ต้องขออนุญาตศาลแรงงานก่อน โดยในชั้นรับฟ้องศาลแรงงานกลางได้มีคำสั่งว่า “ตามคำฟ้องของโจทก์ ยังไม่ปรากฏว่าคำสั่งของจำเลยทั้งสอง กระทบกระเทือนหรือเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์แต่อย่างใด ทั้งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิทางศาลในกรณีเช่นนี้ได้ จึงพิพากษายกฟ้อง”^{๔๐}

คำพิพากษาของศาลแรงงานในคดีดังกล่าว เป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายแพ่ง โดยมีได้มองว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครอง ซึ่งหากมีการดำเนินคดีนี้ยังศาลปกครอง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีเช่นนี้สู่ศาลปกครองได้ เนื่องจากมีการโต้แย้งตัวคำสั่งทางปกครองที่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานของนายทะเบียน อาจไม่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจโดยปกติของโจทก์หรือผู้ฟ้องคดี ย่อมส่งผลให้เป็นการกระทำที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว ศาลจึงมีสิทธิตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐในทางหนึ่ง ดังนั้น หากการดำเนินคดีปกครองในศาลแรงงาน ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของหลักการฟ้องคดีตามกฎหมายแพ่ง ที่ต้องให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ก่อน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมกับคดีประเภทดังกล่าว เนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ที่การกระทำต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ หากไม่มีกฎหมายฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจ การควบคุมตรวจสอบของศาล คงไม่ต้องรอจนกว่าจะกระทบสิทธิของผู้ใดผู้หนึ่ง เพราะหากล่าช้าก็จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ **การพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานนั้น ต้องไม่นำหลักเรื่องการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ ตามกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้**

^{๔๐} คำพิพากษาศาลแรงงานกลางคดีหมายเลขดำที่ ๕๓๗๒/๒๕๔๖.

(๒) การกำหนดให้ต้องมีค่าขอให้ศาลบังคับ เพื่อการแก้ไข หรือบรรเทาความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีตกอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องระบุให้ชัดเจนว่าประสงค์จะขอให้ศาลปกครอง สั่งให้เพิกถอนกฎหรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด หรือสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด มิฉะนั้นผู้ฟ้องคดีปกครองไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดีมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง^{๔๒} เป็นต้น

แต่ในเรื่องดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีการกำหนดไว้ดังเช่นศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลแรงงานถูกจำกัดไว้เพียงต้องแสดงโดยชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหา ข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา และคำขอบังคับเท่านั้น ซึ่งคำขอบังคับจะต้องสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา ทั้งต้องคำนึงถึงด้วยว่า สภาพแห่งนี้จะเปิดช่องให้ขอบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๓ ได้หรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ว่าด้วยการบังคับคดีว่า เป็นการบังคับให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน การกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ชักได้ ให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือให้ขนย้ายสิ่งของออกไป มิฉะนั้นศาลย่อมไม่รับคดีไว้พิจารณา^{๔๓}

จะเห็นได้ว่าการยื่นฟ้องคดีปกครองทั้งต่อศาลปกครอง และต่อศาลแรงงานนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำขอบังคับเหมือนกัน แต่หลักเกณฑ์คำขอบังคับของทั้งสองศาลมีความแตกต่าง

^{๔๒} คำสั่งศาลปกครองสงขลา ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๒๕๐/๒๕๔๕.

^{๔๓} ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๒ ลักษณะ ๑ วิธีพิจารณาสამัญในศาลชั้นต้น, (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗-๑๘.

กันบางประการ จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า การฟ้องคดีปกครองต่อศาลแรงงาน โจทก์หรือผู้ฟ้องคดี สามารถมีคำขอบังคับดังเช่นศาลปกครองได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงาน ที่มีคดีปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง การตรวจสอบกฎหมายลำดับรองที่ถือเป็นประเด็นรองในคดี คดีละเมิดทางปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แล้วนั้น หากคำขอบังคับในเรื่องดังกล่าวต่อศาลแรงงาน ตามสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัย เป็นหลักแห่งข้อหา เป็นเรื่องการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือขอให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ ล้วนแต่เป็นการขอให้ศาลแรงงานพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งเป็นปกติอยู่แล้ว เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์^{๔๔} หรือ ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนทดแทน^{๔๕} หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ของนายจ้าง ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ^{๔๖} คำขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ เป็นต้น คงมีปัญหาในเรื่องการขอให้ศาลแรงงานเพิกถอนกฎ การสั่งบังคับ สั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลแรงงาน กำหนด และคำขอให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิและหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ว่าจะต้องมีคำขอบังคับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เท่านั้น

ในเรื่องการขอให้ศาลแรงงานเพิกถอนกฎ และการขอสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิและหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ฟ้องขอให้ศาลแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น โจทก์หรือ ผู้ฟ้องคดีคงมีอาจมีคำขอให้ศาลแรงงานบังคับในเรื่องดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลปกครอง เพราะในเรื่องขอให้เพิกถอนกฎนั้น ศาลแรงงานมีอำนาจหน้าที่เพียงการตีความกฎหมายลำดับรอง ซึ่งมีผลเฉพาะคดีเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการทั่วไปดังเช่นศาลปกครอง ส่วนการขอให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิ และหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ก็มีใช้คดีพิพาทระหว่างคู่สัญญาที่มีฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง ดังเช่นสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจขอให้ศาลแรงงานมีคำสั่งใน เรื่องเช่นนั้นได้

^{๔๔} คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๔๔/๒๕๔๖.

^{๔๕} คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๙๕/๒๕๔๖ และ ๔๓๓๔/๒๕๔๖.

^{๔๖} คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๔๕-๒๘๔๗/๒๕๔๖.

ส่วนเรื่องการขอให้ศาลแรงงานสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลแรงงานกำหนด เมื่อได้ศึกษาแล้วว่าศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาคดีละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าแล้วนั้น **โจทก์หรือผู้ฟ้องคดียอมมีอำนาจขอให้ศาลแรงงานสั่งบังคับในเรื่องดังกล่าวได้เช่นกัน** เนื่องจากตามหลักเกณฑ์ในเรื่องคำขอบังคับของศาลแรงงานเอง ที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิได้มีการกำหนดห้ามไว้ การขอให้บังคับเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อหา และ ข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาในคดีปกครองประเภทดังกล่าว

แต่มีปัญหาว่าพิจารณาเกี่ยวกับเรื่อง อำนาจของศาลปกครองที่ว่า หากศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่า จะให้มีผลย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี โดยอำนาจดังกล่าวมิได้ปรากฏไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ **จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า ศาลแรงงานควรมีอำนาจเช่นเดียวกับศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวหรือไม่**

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ศาลปกครองเพื่อสั่งให้ฝ่ายปกครองให้กระทำการตามคำสั่งได้ เมื่อศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง เช่นเดียวกับศาลปกครองแล้ว แต่ไม่มีเครื่องมือหรืออำนาจตามกฎหมายให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำสั่ง ย่อมเป็นเหตุขัดข้องในทางปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง เช่น หากศาลแรงงานมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามกฎหมายประกันสังคม เกี่ยวกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติวิธีในกฎหมายมหาชน ศาลแรงงานจะไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง ศาลแรงงานต้องสั่งให้คณะกรรมการอุทธรณ์กลับไปพิจารณา และใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองออกคำสั่งใหม่ หากศาลแรงงานไม่มีอำนาจดังเช่นศาลปกครองในเรื่องนี้ เช่น อาจสั่งให้คณะกรรมการอุทธรณ์ออกคำสั่งใหม่ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ศาลกำหนด หรือภายในระยะเวลา ๑๕ วัน เป็นต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อลูกจ้าง หรือผู้มีส่วนได้เสียจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เพราะไม่ทราบว่าจะฝ่ายปกครองจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลแรงงานกำหนดหรือไม่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลแรงงานนั้นเอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงถูกระทบโดยตรง เป็นการไม่ชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำทางปกครอง **ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจเช่นเดียวกับศาลปกครองในกรณีนี้ด้วย**

(๓) การดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้น ในระบบกฎหมายไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน จึงจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากคู่กรณีไม่ดำเนินการดังกล่าวศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคดีไว้พิจารณา^{๔๗} โดยมีเงื่อนไขคือ กรณีแรก หากกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองจะกระทำต่อเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น กรณีที่สอง เป็นกรณีวางหลักของศาลปกครองให้ระบบการอุทธรณ์ภายในเขตอำนาจศาลปกครอง เป็นอุทธรณ์ระบบอุทธรณ์บังคับ โดยหากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ และเป็นการฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ ซึ่งหากมิใช่เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งของคณะกรรมการต่าง ๆ และมีใช่เป็นคำสั่งภายใน หรือคำสั่งทั่วไปทางปกครอง (คำสั่งที่มีความมุ่งหมายต่อกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ที่อาจกำหนดได้ตามลักษณะทั่วไปของกลุ่มบุคคลนั้น หรือกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของทรัพย์ในทางกฎหมายมหาชน หรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์มหาชนดังกล่าวโดยบุคคลทั่วไป) ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระงับหรือกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายใน ๑๕ วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยในการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่มีอำนาจทบทวนทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีการยกเลิก เปลี่ยนแปลง แก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิม^{๔๘}

การพิจารณาคดีในศาลแรงงานได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ เช่นเดียวกับศาลปกครอง คือ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ บัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ การจะดำเนินคดีในศาลแรงงานได้ ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว เช่น การฟ้องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้วินิจฉัยก่อน ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๒๑^{๔๙} หรือการฟ้องเพิกถอนคำสั่งของ

^{๔๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๑๐๐.

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๑ และ ๑๑๑-๑๓๑.

^{๔๙} คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๔๗/๒๕๔๔.

รัฐวิสาหกิจในการไม่ให้สิทธิในการรับเงินทดแทน ตามประกาศคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยและดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทน ต้องยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ก่อน ตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔^{๕๐} เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในเรื่องคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดเรื่องให้อุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ หรือเป็นกรณีที่กำหนดให้ฟ้องศาลได้โดยตรง หรือเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีและคณะกรรมการต่าง ๆ ศาลปกครองได้วางหลักให้เป็นอุทธรณ์ในระบบบังคับไว้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นผลจากหลักกฎหมายต่างประเทศที่เรียกว่า หลักการใช้การแก้ไขเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว (exhaustion of administrative remedies) เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทราบและแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาด หรือบกพร่อง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเพื่อลดจำนวนคดีความลง^{๕๑}

ตามกฎหมายแรงงานส่วนใหญ่ที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองไว้ว่า ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือต่อรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายแรงงานนั้น หรือให้สิทธินำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้โดยตรง แล้วแต่กรณี อาจเป็นเพราะวัตถุประสงค์การพิจารณาคดีแรงงาน ที่ต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความสงบสุขในอุตสาหกรรมแรงงาน อันเป็นการส่งผลให้เกิดความสงบสุข ความเจริญ และความมั่นคงแก่สังคมและประเทศชาติ แต่มีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายแรงงานอยู่บางประเภท ที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ เช่น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้ยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่นำส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๑๓๙ (๓) หรือคำสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานจำเป็นอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๗ (๒) หรือคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา ๕๐ เป็นต้น จึงเกิดปัญหาว่าศาลแรงงานต้องนำหลักอุทธรณ์ในระบบบังคับ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานด้วยหรือไม่

^{๕๐} คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๙๘/๒๕๔๕.

^{๕๑} กุทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, หน้า ๑๔๒.

ในปัญหานี้ได้มีนักกฎหมายมหาชนให้ความเห็นว่า ^{๕๒} “...คดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมมิได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ...” แต่ได้มีความเห็นของนักกฎหมายไปอีกทางหนึ่งว่า ^{๕๓} “...คดีดังกล่าว จำต้องใช้กฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับด้วย...” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดมิให้นำหลักเกณฑ์ระบบอุทธรณ์บังคับไปใช้ในศาลยุติธรรมแต่อย่างใด เมื่อคดีแรงงานเกิดข้อพิพาทจากคำสั่งทางปกครองโดยหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันต้องด้วยคำนิยามตามกฎหมายดังกล่าว จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้มาใช้ในศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษในศาลยุติธรรมด้วย เพราะย่อมส่งผลดีต่อการระงับคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เพื่อลดจำนวนคดีความลง และยังเป็นกาเปิดให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบ และแก้ไขการกระทำที่ผิดพลาดหรือบกพร่องของตนได้อีกด้วย **ดังนั้น คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานประเภทนี้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์อุทธรณ์ในระบบบังคับ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ หากกฎหมายแรงงานไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือต่อรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายแรงงานนั้น หรือให้สิทธินำคดีมาสู่ศาลแรงงานได้โดยตรง**

(๔) **ระยะเวลาในการฟ้องคดี** การฟ้องคดีปกครองที่ศาลปกครองถูกจำกัดตามประเภทของคดีปกครอง และมีระยะเวลาสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ เพราะการกระทำทางปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานความชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลใช้บังคับจนกว่าจะถูกยกเลิกเพิกถอน หากเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ในเวลาที่นานเกินกว่าความจำเป็น ย่อมกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปโดยฝ่ายปกครองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีการกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองไว้ หากเลยกำหนดระยะเวลา ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้

การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ให้เพิกถอนกฎ หรือกรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่

^{๕๒} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๑๐๐.

^{๕๓} ชนาธร จิตติเดโช, “การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑๘-๑๒๓.

พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี หรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าเป็นคดีปกครองที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นฟ้องในเรื่องคำสั่งทางปกครองนั้น หากผู้ออกคำสั่งไม่ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง หรือเมื่อผู้ออกคำสั่งตรวจพบเรื่องดังกล่าวแล้วมิได้มีการแจ้งข้อความให้ผู้รับคำสั่งทราบ ในกรณีเช่นนี้หากระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี กฎหมายได้ขยายระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องนั้นออกไปเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่หากมีการแจ้งแก้ไขข้อผิดพลาดจากผู้ออกคำสั่งแล้วนั้น กฎหมายกำหนดไว้เพียงแต่ให้ขยายระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถึงแม้ว่าการยื่นฟ้องคดีปกครองที่พ้นกำหนดเวลาในการฟ้องคดีแล้ว แต่หากศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ คงมีแต่เพียงหลักเกณฑ์เรื่องอายุความ ซึ่งมีใช่เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หากจำเลยมิได้หยิบยกขึ้นไว้เป็นข้อต่อสู้เป็นประเด็นแห่งคดีไว้ ศาลแรงงานจะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองไม่ได้ ย่อมส่งผลให้การฟ้องคดีปกครองในศาลแรงงาน มิได้ตกอยู่ภายในระยะเวลาฟ้องร้องคดีเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า **หลักเกณฑ์เรื่องอายุความ จะมีความเหมาะสมกับการฟ้องคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งหรือไม่ เพียงใด**

แม้คดีปกครองส่วนใหญ่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน จะมีระยะเวลาดำหนดให้นำคดีที่มาสู่ศาลแรงงานไว้ เช่น หากนายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้นำคดีไปสู่ศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ เป็นต้น แต่มีคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เช่น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้ยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ไม่นำส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓๖ และ มาตรา ๑๓๙ (๓) เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ปกครอง เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป อันอาจส่งผลทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารรัฐกิจ^{๕๔} และความมั่นคงแห่งสิทธิของการกระทำทางปกครอง ที่การกระทำทางปกครองมีผลใช้บังคับได้จนกว่าจะถูกยกเลิกเพิกถอน การที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับศาลปกครอง ย่อมทำให้คดีปกครองในศาลแรงงานตกอยู่ในความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นระยะเวลานาน ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีปกครองดังกล่าว เช่น คดีที่นายจ้างฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมที่ ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง โดยอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ซึ่งหากมิได้มีการนำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาลปกครองมาใช้ในศาลแรงงานด้วย ย่อมส่งผลให้ในเรื่องนี้นายจ้างสามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลแรงงานได้ภายใน ๑๐ ปี เนื่องจากกฎหมายมิได้มีการบัญญัติเรื่องอายุความในกรณีนี้ไว้โดยเฉพาะ^{๕๕} ทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองด้านแรงงาน ด้วยเหตุผลที่ว่า ในระหว่างที่คำสั่งให้ยึด आयัด และขายทอดตลาด ของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมยังมิได้ถูกยกเลิกเพิกถอน คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีอำนาจหน้าที่ยึด आयัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้างตามคำสั่งนั้น แต่การที่หลักเกณฑ์เรื่องอายุความทั่วไปกำหนดอายุความไว้ถึง ๑๐ ปี อาจทำให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว เพราะเกรงว่าอาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ หากถูกศาลแรงงานเพิกถอนคำสั่งในภายหลัง ย่อมส่งผลต่อการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากเป็นการทำให้ได้รับชำระเงินสมทบ และ/หรือเงินเพิ่มจากนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายล่าช้าเกินไป อาจส่งผลให้กองทุนประกันสังคมมิได้รับเงินที่ควรจะได้ เพื่อจัดสรรจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิได้รับเงิน ให้สมกับเจตนารมณ์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานจึงควรนำหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับ การนำหลักเกณฑ์เรื่องอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง

^{๕๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๑): ๗๒๒.

^{๕๕} ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐.

และพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว ย่อมไม่เหมาะสมกับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน

(๕) **ค่าธรรมเนียมน** แม้การฟ้องคดีปกครองจะเป็นเรื่องการขอให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีมิให้ได้รับการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม จากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บางกรณีต้องเสีย **ค่าธรรมเนียมนศาล** ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท คือ กรณีที่เป็นการฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ในคดีแรงงานส่วนใหญ่เป็นคดีที่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นชนชั้นแรงงาน มีรายได้จากการทำงานเพียงพอแก่การดำรงชีพเท่านั้น หากมีการกำหนดให้มีค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดียังศาลแรงงาน อาจส่งผลทำให้ลูกจ้างส่วนใหญ่เหล่านั้น ถูกจำกัดด้วยสภาพเศรษฐกิจของตน ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างดังกล่าว ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้การฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม

จากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คดีปกครองบางประเภทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดียังศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมน แต่คดีประเภทเดียวกันเมื่ออยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน กลับไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมนแต่อย่างใด อันจะเป็นการลักลั่นในระบบกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ที่เกี่ยวกับกรณีการฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จำต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมหรือไม่

ในปัญหานี้ แม้จะมีคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ของบุคคลที่อาจตกอยู่ในฐานะจำเลยจากคดีพิพาทดังกล่าว ก็ยังคงมีฐานะเป็นลูกจ้าง หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับคดีแรงงานโดยแท้ การแบ่งแยกชนชั้นของลูกจ้างเพียงแค่เป็นลูกจ้าง หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ อันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง แล้วต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมจากการกระทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง โดยแตกต่างจากลูกจ้างอื่นทั่วไปที่มีมูลฐานฟ้องร้องอย่างเดียวกัน อันได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมนย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง หรือพนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น เมื่อ

คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอื่นทั่วไป ซึ่งการดำเนินคดีต้องเป็นไปโดย
 ประหยัด ตามวัตถุประสงค์และเหตุผลของกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน **จึงไม่ควรนำหลักเกณฑ์
 เรื่องค่าธรรมเนียม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้กับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน**

๔.๒.๒ ผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน

ในศาลปกครองนั้นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง
 ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่มีประสบการณ์ที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชน และมี
 ประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นพิเศษ มีการกำหนดคุณสมบัติและการเข้าสู่
 ตำแหน่งแตกต่างกัน ระหว่างตุลาการศาลปกครองชั้นต้น กับตุลาการศาลปกครองสูงสุด และมี
 กลไกที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน จึงกำหนดให้มีระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่ายใน
 กระบวนพิจารณา ระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณา
 พิพากษา โดยทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีแตกต่างกันไป ทั้งยังมีพนักงานคดีปกครองคอยช่วยเหลือ
 ในการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีได้
 มีระบบดังกล่าวแต่อย่างไร

สำหรับในศาลแรงงานนั้น เนื่องจากคดีแรงงานต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดย
 ผู้พิพากษาที่มีความรู้ และความเข้าใจในปัญหาแรงงานอย่างแท้จริง ดังนั้น กฎหมายกำหนดให้
 ผู้พิพากษาในศาลแรงงาน เป็นระบบที่เรียกว่า ระบบไตรภาคี (tripartite) ประกอบด้วย ผู้พิพากษา
 ศาลแรงงาน ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย
 ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กับผู้พิพากษาสบทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสบทบฝ่าย
 ลูกจ้าง ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามบัญชี
 รายชื่อ ซึ่งได้รับการลงคะแนนเลือกตั้งจากสมาคมนายจ้าง และสหภาพแรงงาน โดยมีได้เป็น
 ข้าราชการตุลาการเหมือนกับผู้พิพากษาศาลแรงงานแต่อย่างไร แต่ในศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลที่มี
 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานในชั้นอุทธรณ์นั้น มีการดำเนินกระบวนพิจารณาโดย “แผนก
 คดีแรงงาน” โดยประธานศาลฎีกาเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกานั้น มิได้เป็น
 ระบบที่เรียกว่า ระบบไตรภาคี ดังเช่นศาลแรงงาน คงมีผู้พิพากษาประเภทเดียว คือ ผู้พิพากษาที่
 เป็นข้าราชการตุลาการ

จากการที่กฎหมายกำหนดโครงสร้างผู้พิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างกัน ระหว่างศาลปกครอง
 กับศาลแรงงาน ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ระบบผู้พิพากษาในศาลแรงงานมีความ

เหมาะสมกับการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานหรือไม่ โดยมีความเห็นเป็น ๒ แนว คือ *แนวความเห็นแรก*^{๕๖} เห็นว่า “...องค์คณะของศาลแรงงานที่มีผู้พิพากษาสมทบอันไม่มีฐานะเป็นข้าราชการตุลาการนั้น ทำให้มีปัญหาทางทฤษฎี โดยหากให้ผู้พิพากษาสมทบวินิจฉัยคดีปกครอง เท่ากับเป็นการเอาเอกชนมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้เอกชนมีอำนาจเหนือรัฐ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับทฤษฎีที่รัฐย่อมมีอำนาจเหนือเอกชน...” ส่วน*แนวความเห็นที่สอง*^{๕๗} เห็นว่า “...เมื่อศาลฎีกามีการจัดตั้งแผนกคดีแรงงาน ซึ่งมีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยคดีแรงงานเพื่อรองรับโดยเฉพาะ และระยะกว่า ๒๐ ปีที่ศาลแรงงานมีการตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง ของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะคดีของผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีแรงงาน ทำให้เกิดความเชื่อถือ และความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรม กรณีพิพาทที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายแรงงาน จึงอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน...”

เกี่ยวกับปัญหานี้ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเหตุผลในการออกกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน ได้กำหนดให้คดีแรงงานควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้ และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีที่มีลักษณะดังเช่นคดีปกครองตั้งแต่แรกเริ่ม เช่น คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น จึงเป็นการให้อำนาจองค์คณะผู้พิพากษาศาลแรงงาน ในการพิจารณาคดีปกครอง หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมแรงงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจกับสังคมของประเทศโดยรวม การพิจารณาโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และผู้พิพากษาคณกลาง ย่อมเหมาะสมกับระบบการพิจารณาคดีแรงงาน แม้ในศาลแรงงานจะไม่มีระบบถ่วงดุล ๓ ฝ่ายดังเช่น ระบบการพิจารณาคดีในศาลปกครองก็ตาม แต่ระบบการพิจารณาแบบไตรภาคี (tripartite) ที่ใช้ในศาลแรงงาน ก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในการพิจารณาปัญหาด้านแรงงานอยู่แล้ว ดังนั้นการมองเพียงว่าผู้พิพากษาสมทบเป็นเพียงเอกชน ไม่

^{๕๖} ชนาธร จิตติเดโช, “การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน,” หน้า ๑๕๔.

^{๕๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๑๘๓.

อาจพิจารณาคดีปกครองเพราะจะทำให้มีอำนาจเหนือฝ่ายรัฐนั้น จึงไม่เหมาะสมกับปัญหาด้านแรงงาน ซึ่งต้องพิจารณาโดยระบบไตรภาคี เพื่อให้เกิดแนวคิด ข้อเสนอแนะ อันส่งผลต่อสมดุลในการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน **ดังนั้น องค์คณะผู้พิพากษาในศาลแรงงานจึงมีความเหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน**

๔.๒.๓ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

แม้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน จะอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวนที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในคดีรวมทั้งมีอำนาจริเริ่มดำเนินกระบวนการโดยที่คู่ความไม่ได้ร้องขอ เช่นเดียวกับศาลปกครองก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า โดยที่ศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (trustee of public interest) อีกด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง จึงมีลักษณะพิเศษบางประการ โดยกำหนดให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด และรอบด้านที่สุด อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์มหาชน และประโยชน์สาธารณะของเอกชน^{๕๔} ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี และหลักเกณฑ์การขอพิจารณาคดีใหม่ อันอาจส่งผลต่อการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานได้ โดยสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

(๑) **การแสวงหาข้อเท็จจริง** การพิจารณาคดีของศาลปกครอง เป็นระบบการพิจารณาบนกระบวนการลายลักษณ์อักษร^{๕๕} ตั้งแต่กระบวนการทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษา และคำสั่งต่าง ๆ โดยมีได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการพิจารณาทางวาจา หรือการนั่งพิจารณามากนัก อันเห็นได้จากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่คู่ความอาจไม่มาแถลงด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณา และคำแถลงด้วยวาจาต้องกระชับและอยู่ในประเด็น ไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่น

^{๕๔} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า ๑๗๗.

^{๕๕} ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, หน้า ๑๑๘.

นอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้ โดยหากผู้ฟ้องคดีไม่มาให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานตามคำสั่ง ศาลปกครองอาจจำหน่ายคดี และหากคู่กรณีไม่แสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด กฎหมายจะถือว่าคู่กรณีฝ่ายนั้นไม่มีหลักฐานสนับสนุน หรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานอีกฝ่าย และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

นอกจากนี้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง เป็นระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่ายในกระบวนการพิจารณา ระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา กฎหมายกำหนดบทบาทให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วย ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบ สรุปลำนวน อันประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี เสนอความคิดเห็นในข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา เพื่อพิจารณาคดีต่อไป ในขณะที่เดียวกันกฎหมายกำหนดให้ส่งสำนวนคดีไปยังตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งเป็นการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้น คล้ายกับการทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว เพื่อถ่วงดุลในการพิจารณาของตุลาการเจ้าของคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง

แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลแรงงาน หาได้มีหลักเกณฑ์ดังเช่นศาลปกครองไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาบนกระบวนการลายลักษณ์อักษร และระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่ายในกระบวนการพิจารณาไว้เช่นเดียวกับศาลปกครอง เห็นได้จากกฎหมายกำหนดให้ศาลแรงงานกำหนดวันนัดพิจารณาคดีโดยเร็ว และให้ออกหมายเรียกจำเลยมาศาลตามกำหนด หลังจากมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา เมื่อจำเลยมาศาลแล้วเป็นหน้าที่ของศาลแรงงานต้องไต่ถามคู่ความ หากไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลแรงงานต้องจดประเด็นข้อพิพาทและบันทึกคำให้การจำเลย โดยกำหนดวันสืบพยานไปทันที ซึ่งหากจำเลยไม่มาศาลตามกำหนด ต้องถือว่าจำเลยขาดนัด ให้พิจารณาชี้ขาดตัดสินไปฝ่ายเดียว อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาในศาลแรงงานเน้นการพิจารณาด้วยวาจา โดยให้ความสำคัญกับการไต่ถามคู่ความประนีประนอมยอมความเป็นสำคัญ จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า การพิจารณาคดีของศาลแรงงานนั้นมีความเหมาะสมกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเช่น “คดีปกครอง” หรือไม่

ในเรื่องระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่ายในกระบวนการพิจารณา และระบบการพิจารณานบนกระบวนการลายลักษณ์อักษรนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของคดีแรงงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาในระบบการพิจารณา แบบไตรภาคี (tripartite) ที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการตุลาการ และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี แต่การพิจารณาคดีในศาลปกครองที่กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเสมือนเป็นผู้พิพากษาเพียงนายเดียว ทำหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม อันมีลักษณะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง แม้ผู้พิพากษาศาลแรงงานเพียงนายเดียวอาจจะมีอำนาจกระทำได้นี้ เนื่องจากอาจจะเป็นการดำเนินกระบวนการนอกจากการนั่งพิจารณา^{๖๐} แต่การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ก็เป็นการทำลายระบบการพิจารณาแบบไตรภาคี เพราะการแสวงหาข้อเท็จจริง และการตัดสินใจร่วมกันของผู้พิพากษาศาลแรงงาน กับผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ผู้ซึ่งมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบและปัญหาแรงงานเป็นอย่างดี ย่อมเป็นหัวใจสำคัญของระบบการพิจารณาคดีแรงงาน การให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานเพียงผู้เดียวทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสม ประกอบกับ หากมีการเพิ่มบทบาทและหน้าที่ของผู้พิพากษาในศาลแรงงานเพียงนายเดียวให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานนั้น ย่อมเป็นการเพิ่มกระบวนการโดยไม่จำเป็น ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีที่ยังศาลแรงงานเพิ่มมากขึ้น และในระบบไตรภาคีก็เป็นระบบที่มีการถ่วงดุลกัน ระหว่างผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างอยู่แล้ว เมื่อคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เป็นคดีพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอีกสถานหนึ่ง การถ่วงดุลและการแสวงหาข้อเท็จจริงใน ระบบไตรภาคี ที่ใช้อยู่ในศาลแรงงาน จึงมีความเหมาะสมเพียงพอกับการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน

แต่การที่คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานส่วนใหญ่ เป็นคดีโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ขอให้เพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ เป็นต้น อันมีพยานหลักฐานส่วนใหญ่เป็นเอกสารลายลักษณ์อักษร ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคำร้อง บันทึกคำพยาน คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ กฎหมายต่าง ๆ โดยการพิจารณาในศาลแรงงานเกี่ยวกับคดีดังกล่าว จำต้องพิจารณา

^{๖๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๘.

จากพยานหลักฐานเอกสารเหล่านั้นทั้งสิ้น พยานบุคคลที่จะนำมาสืบในชั้นพิจารณาของศาล ส่วนใหญ่เป็นเพียงพยานเบิกความรับรองเอกสารที่สร้างขึ้น ดังนั้น หากองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน นำระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงบนกระบวนการลายลักษณ์อักษร ที่ให้คู่ความรับข้อเท็จจริงในเอกสารดังกล่าวแทนการสืบพยานรับรองเอกสารนั้น อันเป็นการมิได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการพิจารณาทางวาจา หรือการนั่งพิจารณามากนัก เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาลปกครอง มาใช้กับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ย่อมส่งผลทำให้การพิจารณาคดีประเภทนี้รวดเร็วขึ้น เนื่องจากการประหยัดเวลาการพิจารณาคดีในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการสืบพยานนั่นเอง

การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน จึงไม่ควรนำระบบถ่วงดุล ๓ ฝ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมาใช้ แต่องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลแรงงาน ควรนำระบบการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงบนกระบวนการลายลักษณ์อักษร มาใช้ในการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน

(๒) การไกล่เกลี่ย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยไว้ อันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแรงงานที่ศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๘ ที่กำหนดให้ ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป จากหลักเกณฑ์กฎหมายที่แตกต่างกันนี้เอง ทำให้เกิดประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่า **คดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งนั้น ศาลแรงงานมีอำนาจนำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับกับคดีดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด**

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้^{๖๐} คือ “...กฎหมายปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์ของการกอนิติสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงตั้งอยู่บนหลักการของการรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ในคดีปกครองจึงไม่มีหลักเรื่องการประนีประนอมยอมความ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะเอาประโยชน์สาธารณะมาประนีประนอมกับเอกชนคนใดคนหนึ่ง การพิจารณาคดีปกครองต้องพยายามหา

^{๖๐} “มุมมองร่วมระหว่างนักกฎหมายเอกชนและมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กับอำนาจพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ,” บทบัญญัติ ๕๖, ๓ (กันยายน ๒๕๔๓): ๑๕๖-๑๕๗.

จุดตัดสินความเป็นธรรมระหว่างประโยชน์สาธารณะกับเอกชน เพื่อให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่ายในน้ำหนักที่สมดุลกัน เพราะกระทบกับคนส่วนมากมิใช่กระทบเฉพาะคนสองคนดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป...”

แต่มีความเห็นของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์^{๖๒} และศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์^{๖๓} เห็นเป็นทำนองเดียวกันว่า “...โดยหลักข้อกำหนดว่าด้วยอนุญาโตตุลาการไม่ควรมีในสัญญาทางปกครอง ที่มุ่งเน้นในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ มุ่งในเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองแทนคำสั่ง เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชนเป็นหลัก แต่ถ้ายึดถือหลักการเช่นนี้อย่างเคร่งครัดแล้วก็อาจทำให้การพัฒนาประเทศหยุดชะงัก หรือว่าติดขัดลง ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงสามารถตั้งอนุญาโตตุลาการได้ แต่การวินิจฉัยคงถูกจำกัดไว้เฉพาะประเด็นเรื่องของการค่าทดแทน หรือค่าเสียหายเท่านั้น และคุณสมบัติของผู้วินิจฉัยต้องเป็นคนที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ หรือว่ามีความรู้ความเข้าใจในปรัชญา หรือหลักกฎหมายมหาชน...”

เมื่อพิจารณาถึงความเห็นของนักกฎหมายมหาชนดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วในคดีปกครองย่อมไม่สามารถประนีประนอมยอมความกันได้ แต่จากความเห็นของนักกฎหมายมหาชนบางส่วนเองที่ยอมรับให้มีการกำหนดเรื่องอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง จึงถือเสมือนเป็นการยอมรับให้มีการจัดตั้งคณะบุคคลที่มีไช้ศาล เข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง นั่นคือ สัญญาทางปกครอง อันเป็นการนำระบบไกล่เกลี่ยวิธีการหนึ่งมาใช้ในคดีปกครองนั่นเอง และตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็มีได้บัญญัติห้ามศาลแรงงานในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานไว้ **ดังนั้น ศาลแรงงานจึงมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความ ในคดีทุกประเภทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ซึ่งรวมทั้งคดีแรงงานทั่วไป และคดีปกครองในศาลแรงงาน**

โดยที่คดีปกครองในศาลแรงงานส่วนใหญ่ เป็นคดีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงิน หรือจ่ายค่าเสียหายตามกฎหมายแรงงาน เช่น คำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายจากการกระทำอัน

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๐-๑๕๑.

^{๖๓} “มุมมองร่วมระหว่างนักกฎหมายเอกชนและมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กับอำนาจพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ,” บทบัญญัติ ๕๖, ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๓): ๑๒๖-๑๒๗.

ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๔ เป็นต้น ซึ่งหากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง กฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ โดยมีใช่เป็นคดีความผิดส่วนตัวอันอาจยอมความกันได้^{๖๔} เช่น ตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น **ดังนั้น แม้ศาลแรงงานจะใกล้เคียง ประนีประนอมยอมความกันระหว่างนายจ้างผู้ฟ้องโต้แย้งคำสั่ง กับลูกจ้างผู้ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาทในศาลแรงงานเสร็จสิ้นยุติไป โดยการประนีประนอมยอมความ หรือการถอนฟ้องก็ดี แต่การดำเนินคดีอาญาจากเรื่องพิพาทดังกล่าวไม่ยุติลง ทำให้นายจ้างต้องถูกดำเนินคดีอาญาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ในคำสั่งที่ยุติลงจากการใกล้เคียงของศาลแรงงานต่อไปอีก** โดยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๔๖^{๖๕} วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “...แม้ศาลแรงงานกลางจะมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ก็หาไม่ผลทำให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ระวังและสิ้นสุดลง...”

จากกฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ได้กำหนดให้คดีอาญาตามกฎหมายแรงงานระงับลงไว้แต่เพียง กรณีที่นายจ้างผู้กระทำความผิดยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้นเปรียบเทียบปรับ และได้ชำระค่าปรับภายในกำหนด โดยให้ถือว่า คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันได้แก่ มาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕, มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐, มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗, มาตรา ๑๕๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑, และมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติให้คดีอาญาระงับลงด้วยการยอมความกันระหว่างนายจ้าง

^{๖๔} การดำเนินคดีอาญาตามข้อพิพาทแรงงานโดยสังเขป โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก ชลิต จันประดับ, “การดำเนินคดีอาญาในความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑,” ใน เสี้ยวศตวรรษศาลแรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: สุขุมวิทการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๒๘-๑๓๗.

^{๖๕} โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก ส.สะพานเหลือง, “คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ นำสนใจ,” วารสารศาลแรงงานกลาง ๒, ๙ (สิงหาคม-กันยายน ๒๕๔๗): ๑๓-๑๙.

กับลูกจ้างแต่อย่างใด อันเป็นการสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบการไกล่เกลี่ยในศาลแรงงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากการทำลายบรรยากาศการเจรจาประนีประนอมยอมความ เพราะเหตุว่านายจ้างคงไม่สมัครใจเจรจากับลูกจ้าง หากผลของการเจรจายังคงทำให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในทางอาญาอยู่นั่นเอง อันเป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาคดีในศาลแรงงานที่ต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว และการระงับคดีที่ต้องจบลงด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่จะส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างมีความสัมพันธ์กันต่อไป **ดังนั้น จึงควรศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบไกล่เกลี่ยคดีปกครองในศาลแรงงานว่า มีวิธีการใดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว**

เมื่อพิจารณาในส่วนคดีอาญานั้น สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามมาตรา ๓๙ มาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้ “เงื่อนไขระงับคดีอาญา” มีได้ในกรณีดังต่อไปนี้คือ^{๖๖} โดยความตายของผู้กระทำความผิด หรือในกรณีคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือเมื่อคดีอาญาเลิกกัน หรือเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง หรือเมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น หรือเมื่อคดีขาดอายุความ หรือเมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอื่นที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น แล้วแต่กรณี เห็นชอบด้วยแล้ว หรือการดำเนินคดีอาญาซ้ำ

การที่กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งกฎหมายแรงงานดังกล่าวก็มีได้บัญญัติให้คดีอาญาตามกฎหมายเหล่านั้นเป็น “ความผิดอันยอมความได้”^{๖๗} ดังนั้น ตามกรณีปัญหาไม่ว่านายจ้างผู้ฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับลูกจ้างผู้เสียหาย ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว ก็มีได้ทำให้สิทธิ

^{๖๖} คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐-๑๓๔.

^{๖๗} “ความผิดอันยอมความได้” โปรดอ่าน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นต้นก่อนการพิจารณา, (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๔-๓๔.

การนำคดีอาญามาฟ้องระงับลง หากไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนั้นเปรียบเทียบปรับ และได้ชำระค่าปรับภายในกำหนด แต่การกระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายแรงงานนั้น นอกจากนายจ้างผู้กระทำความผิดจะกระทำครบ “องค์ประกอบความผิด”^{๖๘} ตามที่กฎหมายแรงงานบัญญัติไว้แล้ว นายจ้างจะต้องมีเจตนากระทำความผิดด้วย เมื่อนายจ้างมีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ออกคำสั่ง อันเป็นมูลฐานซึ่งทำให้เกิดบทกำหนดโทษตามกฎหมาย ต่อศาลแรงงานแล้ว นายจ้างสามารถทำความตกลงกับลูกจ้างผู้เสียหายตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน หรือมีการถอนฟ้องจำนำคดีออกจากศาลแรงงานก็ตาม ย่อมส่งผลให้มูลฐานแห่งคดี อันเป็นสาเหตุให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งตามกฎหมายแรงงานนั้นระงับลง การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวในศาลแรงงาน จึงเป็นสิ่งที่บ่งชี้แสดงเจตนาของนายจ้างเป็นอย่างดีว่า **นายจ้างหาได้มีเจตนาประสงค์ต่อผล หรือเล็งเห็นผลที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไม่** การกระทำของนายจ้างดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ครบองค์ประกอบความผิดในคดีอาญา **ย่อมไม่เป็นความผิดอาญาตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดโทษไว้** ดังนั้น **หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแรงงาน จึงไม่อาจดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างอีกต่อไปได้นั่นเอง**

(๓) **การขอพิจารณาคดีใหม่** การพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองมีหลักเกณฑ์การขอพิจารณาคดีใหม่ กว้างขวางมากกว่าศาลแรงงาน โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕ กำหนดไว้ว่า แม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดก็ตาม คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือกรณีคู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้น มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือกรณีมีข้อบกพร่องสำคัญ

^{๖๘} “องค์ประกอบความผิด” โปรดอ่าน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายอาญาภาค ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๘๖-๓๐๒.

ในกระบวนการพิจารณาพิพากษา ที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม หรือกรณีคำพิพากษา หรือคำสั่งได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย ต้องไม่ทราบถึงเหตุดังกล่าวในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น และการยื่นคำขอต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปี นับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาด

หลักเกณฑ์การขอพิจารณาคดีใหม่ในศาลแรงงานนั้น^{๖๙} เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๑ ซึ่งมีได้เฉพาะกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เมื่อโจทก์ไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา หรือกรณีที่มีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัด เพราะไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา หากโจทก์หรือจำเลยแถลงให้ศาลแรงงานทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจมาศาลได้ ภายในเจ็ดวันนับแต่มีคำสั่งดังกล่าว ศาลแรงงานมีอำนาจไต่สวนถึงเหตุแห่งความจำเป็นนั้นได้ และหากเห็นเป็นการสมควรศาลแรงงานอาจเพิกถอนคำสั่งนั้น และดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้กระทำหลังจากที่มีคำสั่งใหม่เหมือนหนึ่งมิได้เคยมีกระบวนการพิจารณาเช่นนั้น ดังนั้น หลักเกณฑ์การขอพิจารณาคดีใหม่ในศาลแรงงานย่อมแตกต่างจากหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลปกครอง **จึงเกิดปัญหาว่าการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานในเรื่องการขอพิจารณาคดีใหม่ จำต้องยึดถือหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาลปกครองหรือไม่**

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมไม่เหมาะสมกับ การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน เพราะหลักการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ที่การดำเนินคดีแรงงานควรเป็นไปโดยรวดเร็วที่สุด เพื่อความเหมาะสมกับสภาพคดีแรงงาน ซึ่งคู่ความฝ่ายลูกจ้างไม่มีเวลาในการดำเนินคดีมากนัก ทั้งต้องได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ที่เรียกร้องโดยเร็ว เพื่อบรรเทาปัญหา หรือความเดือดร้อนในการเลี้ยงดูชีวิตตนเองและครอบครัว และคู่ความฝ่ายนายจ้างต้องการทราบผลคดีโดยเร็วซึ่งเป็นประโยชน์แก่การบริหารการเงิน และบัญชี ไม่ต้องรับภาระตามกฎหมายแรงงานที่เป็นเงินเพิ่มหรือดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก^{๗๐} หากมีการขยายเวลาการขอพิจารณาคดีใหม่ออกไป

^{๖๙} เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, หน้า ๓๓๒-๓๓๕.

^{๗๐} เกษมสันต์ วิลาวรรณ, "การดำเนินคดีในศาลแรงงาน," บรรณานุกรมงานพระราชทานเพลิงศพ นายเย็น วิลาวรรณ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, (ม.ป.ป.), หน้า ๑๖.

เป็น ๕ ปี ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ดังเช่นหลักเกณฑ์ในศาลปกครอง ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ประกอบกับเมื่อเกิดเป็นคดีพิพาทด้านแรงงานส่วนใหญ่ นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้สิ้นสุดลงแล้ว และโดยธรรมชาติของลูกจ้างอาจมีการย้ายถิ่นฐานเพื่อไปประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตัวเอง การติดตามหาตัวลูกจ้างเพื่อมาดำเนินคดีใหม่ จึงอาจเกิดอุปสรรคได้ **ดังนั้น หลักเกณฑ์การขอพิจารณาคดีใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีความเหมาะสมแก่การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานอยู่แล้ว**

๔.๒.๔ การอุทธรณ์ วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หลังจากได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครอง ของศาลแรงงานและศาลปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์แตกต่างกันหลายประการ โดยสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

(๑) **การอุทธรณ์** การยื่นอุทธรณ์ในศาลปกครองนั้น คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ในศาลแรงงาน คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ในศาลแรงงานและศาลปกครองแตกต่างกัน ทั้งปัญหาที่อุทธรณ์ได้ และระยะเวลาในการอุทธรณ์ **ทำให้เกิดปัญหาว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานนั้นต้องยึดถือตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ดังเช่นศาลปกครองหรือไม่**

เมื่อพิจารณาถึงการอุทธรณ์คดีแรงงานนั้น เป็นการอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงไปยังศาลฎีกา ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาเป็นข้าราชการตุลาการ โดยมีได้เป็นระบบไตรภาคีดังเช่นศาลแรงงาน อันเป็นการยอมรับการวินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยอาศัยคุณค่าความเชี่ยวชาญในระบบไตรภาคีของศาลแรงงาน การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ เห็นได้ว่าเป็นการมุ่งหมายกำหนดบทบาทของศาลแรงงาน และศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานให้แตกต่างกัน โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลแรงงาน

เท่านั้น^{๓๑} การที่สามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงไปยังศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานได้ แม้จะเป็นเฉพาะแค่คดีปกครองก็ตาม ย่อมเป็นการทำลาย ระบบไตรภาคี ที่กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน กำหนดไว้ ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลแรงงานในคดีปกครอง เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ที่มีอาจใช้อำนาจก้าวล่วงข้อเท็จจริง อันเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน จำต้องเป็นไปโดย รวดเร็ว ดังที่ได้เคยวิเคราะห์ไว้แล้ว ดังนั้น **หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้ในศาลแรงงานมีความเหมาะสมเพียงพอกับการอุทธรณ์คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน**

(๒) วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง การพิจารณาคดีปกครองที่ศาลปกครอง ได้แยกมาตรการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาไว้เป็น ๒ ส่วนคือ การทุเลาบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับคำฟ้อง และพฤติการณ์แห่งคดีน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดียากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับหรือการบรรเทาทุกข์ ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือบริการสาธารณะ ส่วนการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น กฎหมายให้อำนาจศาลปกครองกำหนดบังคับได้ คือ สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตในขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

ในเรื่องดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ คือ ก่อนศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควรได้ด้วย แต่กฎหมายดังกล่าวเอง ก็มีได้มีการบัญญัติ

^{๓๑} วิชัย วิวิตเสวี, “ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน : ถึงเวลาหรือยังที่จะพิจารณาคดีแรงงานอย่างคดีแรงงาน,” เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง มุมมองของศาลฎีกาต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลแรงงานกลาง, หน้า ๑๗-๒๔.

ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ที่ให้อำนาจศาลในการสั่งเกี่ยวกับคดีพิพาทเรื่องคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ ให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตในขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะ กำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ๆ ก็ได้ รวมทั้งสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนดไว้ **จึงเกิดปัญหาว่า ในคดีปกครองที่อยู่ในเขต อำนาจศาลแรงงานนั้น ศาลแรงงานจะมีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกับศาลปกครองได้หรือไม่**

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง แก่ ศาลแรงงานค่อนข้างกว้างขวาง โดยในปัจจุบันมีคำสั่งบังคับของศาลแรงงาน อันมีลักษณะ เช่นเดียวกับคำสั่งบังคับตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง เช่น การสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๒} สั่งให้แก้ไข คำสั่งสำนักงานประกันสังคม และคำวินิจฉัยคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๐^{๑๓} เป็นต้น และในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาศาลแรงงานก็มี คำสั่งในเรื่องทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ เช่น ศาลแรงงานมีคำสั่งให้นายทะเบียน ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ระวังการจดทะเบียนกรรมการ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไว้ชั่วคราวก่อน ในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนการรับจดทะเบียนของ นายทะเบียน เนื่องจากคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย^{๑๔} เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อมีคดีปกครองอยู่ในอำนาจศาลแรงงานแล้ว และมีได้มีกฎหมายกำหนดห้ามให้ ศาลแรงงานใช้อำนาจ หรือเครื่องมือใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการ บังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังเช่นศาลปกครองไว้ แต่กลับกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจใน การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในเรื่องดังกล่าว หากศาลแรงงานเห็นว่า คดีที่พิพาทเป็นคดีปกครอง และจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับ เช่น ให้คำพิพากษาเกี่ยวกับคดีคำสั่งทางปกครองมีผลย้อนหลัง หรือ เห็นควรทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน เป็นต้น **ศาลแรงงานย่อมมีคำสั่งดังเช่น ปราบกฎในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ แต่ทั้งนี้ต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวของศาลปกครองมาใช้บังคับด้วย** เช่น หากจะมี

^{๑๒} คำพิพากษาศาลแรงงานกลางคดีหมายเลขดำที่ สป.๑๐๒๑/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ สป.๑๙๔๓/๒๕๔๖.

^{๑๓} คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๙๓๔/๒๕๔๖.

^{๑๔} คำสั่งคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความชั่วคราว ของศาลแรงงานกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๙/๒๕๔๗.

การสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ว่า เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับคำฟ้องและพฤติการณ์แห่งคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดียากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการบังคับหรือการบรรเทาทุกข์ ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือบริการสาธารณะ เป็นต้น

๔.๓ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน

ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติในศาลแรงงาน โดยบทบาทของศาลที่พิจารณาคดีปกครอง คือ การควบคุมฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาของข้อวินิจฉัยทางปกครอง โดยศาลไม่อาจแทรกแซงความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง เนื่องจากต้องยอมรับนับถือบทบาทหน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย สิ่งที่เป็นหัวใจของการพิจารณาคดีปกครอง คือการพิจารณาสำนวนวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง และการใช้กระบวนการย่อนสำนวน ดังที่เรียกว่า “พิจารณาทบทวน (review)” มากกว่า “พิจารณา (trial)” อย่างการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา^{๗๕}

ปัจจุบันการพิจารณาของศาลแรงงาน มิได้มีการแบ่งแยกการพิจารณาออกเป็นคดีแรงงานโดยแท้ และคดีปกครองในศาลแรงงาน การพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในศาลแรงงาน ยังมีลักษณะการพิจารณาอย่างคดีแพ่งทั่วไป การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงไม่ปรากฏชัดเจนในศาลแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาได้ดังนี้

๔.๓.๑ การตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง

มีนักกฎหมายให้ความหมายของดุลพินิจฝ่ายปกครองไว้ สรุปได้ว่า “...ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจ เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้กระทำการอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการ หรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำ

^{๗๕} วิจัย วิจิตเสวี, “ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน : ถึงเวลาหรือยังที่จะพิจารณาคดีแรงงานอย่างคดีแรงงาน,” เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง มุมมองของศาลฎีกาต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลแรงงานกลาง, หน้า ๘.

การก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดามาตรการหลาย ๆ ประการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดผลทางกฎหมาย...”^{๗๖}

ดุลพินิจฝ่ายปกครอง อาจเกิดขึ้นในส่วนเงื่อนไขการใช้อำนาจ หรือองค์ประกอบของกฎหมาย^{๗๗} เช่นอำนาจประเมินผล การปรับใช้กฎหมายที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน หรือการปรับใช้ในรูปแบบของคณะกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งขึ้นมา หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนแม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น การวินิจฉัยลงโทษของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยในการขึ้นดอกเบี้ย เป็นต้น ศาลจะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยซ้ำอีกไม่ได้^{๗๘}

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง พบว่า มีการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจ “ดุลพินิจฝ่ายปกครอง” โดยศาลแรงงานกลางเป็นผู้ใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (*rechtmässigkeitkontrolle*) ของการกระทำทางปกครอง ที่ศาลจะควบคุมดูแลการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น จะไม่เข้าไปควบคุม “การตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของวัตถุประสงค์” (*zweckmässigkeitkontrolle*)^{๗๙} ซึ่งเป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง การใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองของศาลแรงงาน หรือศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน ย่อมขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะเสมือนศาลแรงงาน ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น ลักษณะการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง

^{๗๖} วรพจน์ วศุตพิชญ์; กมลชัย รัตนสกาวงศ์; Hartmut Maurer; Hans J. Wolff และ Ernst Forsthoff อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๕๕-๕๘.

^{๗๗} เงื่อนไขการใช้อำนาจ หรือองค์ประกอบของกฎหมายนั้น คือ ขั้นตอนการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในส่วน ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง และพิสูจน์ความจริง อันเป็นขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง รวมทั้งขั้นตอนการตีความกฎหมาย และการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย อันเป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดอ่าน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๕๑-๕๔.

^{๗๘} กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๔๘-๕๔.

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓.

ของศาลแรงงาน หรือศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการตามกฎหมายมหาชนข้างต้น

ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองศาลแรงงาน เช่น

คำพิพากษาศาลแรงงานกลางคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๓๙/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๘๙๘๐/๒๕๔๗ ซึ่งศาลแรงงานวินิจฉัยว่า ที่คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้วมีคำสั่งไล่ออกพนักงานออกจากงานนั้น แม้จะฟังข้อเท็จจริงว่า พนักงานประพฤติตนเป็นที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ตามข้อบังคับ อันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในกรณีร้ายแรง ซึ่งสามารถลงโทษไล่ออกได้ แต่การผิดระเบียบข้อบังคับไม่ได้เป็นเหตุให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเสียหายร้ายแรง คำสั่งลงโทษจึงสูงกว่าความผิดที่ได้กระทำ **พิพากษาให้แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ออก เป็นให้ออก**

เมื่อพิจารณาถึงการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในความหมายหนึ่ง และมีคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ลงโทษพนักงาน โดยมีวิธีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวน การเปิดโอกาสให้พนักงานชี้แจงตามที่ถูกกล่าวหา เป็นต้น อันมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ศาลจะไม่ทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการดังกล่าวได้ฟังมา^{๘๐} ดังนั้น การที่ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงแล้วเปลี่ยนดุลพินิจการลงโทษจาก “ไล่ออก” เป็น “ให้ออก” จึงเป็นการใช้ “ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง” นั้นเอง^{๘๑}

^{๘๐} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๑๔๗.

^{๘๑} มีคำพิพากษาศาลแรงงานกลางทำนองเดียวกัน ที่มีการใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง เช่น คำพิพากษาศาลแรงงานกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๘๘๒๙/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๖๓/๒๕๔๖.

๔.๓.๒ การตรวจสอบความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง

ในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองของศาลปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน จากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การควบคุมหรือตรวจสอบของศาลในการกระทำดังกล่าว เป็นไปตามหลัก ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหมายความถึงว่า การกระทำทางปกครอง นั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เท่านั้น

การตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาลนั้น ไม่ใช่เป็นแบบเดียวกับ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ในการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจมีการควบคุมได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า เป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำ หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ปัญหาข้อเท็จจริง” ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ส่วน ปัญหาข้อเท็จจริงจะอยู่ในอำนาจของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ศาลไม่พึงแทรกแซง เว้นแต่การฟัง ข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ขั้นตอนการใช้อำนาจสืบสวนหาข้อเท็จจริง การพิสูจน์ความจริง และการฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนการตีความเกี่ยวกับถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง เช่น คำว่า “ร้ายแรง” “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นต้น ล้วนแต่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ต้อง อาศัยความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครองเฉพาะด้านในเรื่องที่วินิจฉัย ย่อมกล่าว ได้ว่า วัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกว่า “ปัญหาข้อเท็จจริง” เป็นความ เชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครองโดยแท้

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง พบว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน มิได้มีการควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่มีการเข้าไป ตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำ หรือ “ปัญหาข้อเท็จจริง” ที่มีใช่เป็นการ กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการตามกฎหมายมหาชนข้างต้น ส่งผลในทางทฤษฎีให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การดำเนินงาน เช่น พนักงานตรวจแรงงาน คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการ อุทธรณ์ หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการพิจารณา ภายใน เร็วขึ้นที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายครั้งที่แล้ว

มาของตน จึงไม่เป็นการส่งเสริม เพิ่มพูนความรู้ให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการทางด้านแรงงานมีความเข้าใจปัญหาแรงงานอย่างแท้จริง เพราะเสมือนว่าศาลแรงงาน ก็ได้มีการยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และยังก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานเกี่ยวกับคดีปกครอง เนื่องจากต้องมีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยมาแล้วซ้ำอีก ย่อมเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน ที่ต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานในส่วนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริง ที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วินิจฉัยชี้ขาด หรือมีคำสั่งมาแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานอย่างแท้จริง กระบวนการทางด้านแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมไม่เกิดการพัฒนา และทำให้การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานล่าช้าเกินจำเป็น

ตัวอย่างการเข้าตรวจสอบความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง ของศาลแรงงาน เช่น

คำพิพากษาศาลแรงงานกลางคดีหมายเลขดำที่ สป. ๑๐๒๑/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ สป. ๑๙๔๓/๒๕๔๖ ซึ่งศาลแรงงานกลางได้วินิจฉัยว่า การวินิจฉัยของอนุกรรมการแพทย์ที่ว่า อาการเจ็บป่วยของลูกจ้างมิได้เกิดจากการทำงานนั้น เป็นเพียงการคาดคะเนตามหลักวิชาการ แพทย์ และการวินิจฉัยการเจ็บป่วยจากข้อมูลในเวชระเบียน เป็นเพียงพยานบอกเล่า จึงไม่มีน้ำหนักให้รับฟัง แล้วฟังข้อเท็จจริงใหม่เป็นว่า อาการเจ็บป่วยของลูกจ้างเป็นการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายเงินทดแทนตามที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗^{๘๒}

เมื่อพิจารณาถึงการที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา ๕๒ อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ

^{๘๒} มีคำพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งได้พิพากษาไว้เป็นทำนองเดียวกัน คือ คำพิพากษาศาลแรงงานกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๑๕๗/๒๕๔๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๒๘/๒๕๔๓, คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๓๑/๒๕๔๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๙๙/๒๕๔๔ และคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๓/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๖๐๕/๒๕๔๔.

กฎหมายดังกล่าว จึงมีลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การที่คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ทางแพทยศาสตร์ ประกันสังคม เป็นต้น การที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนฟังข้อเท็จจริงว่า การเจ็บป่วยของ ลูกจ้างมิได้เกิดจากการทำงาน จึงเป็นการใช้ประโยชน์ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถ เฉพาะทางที่อยู่ในฐานะในการฟังข้อเท็จจริงที่ดีกว่าศาล อันเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การที่ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงใหม่ว่า การเจ็บป่วยของลูกจ้างเป็นการเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน และสั่งให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง จึงเป็นการกระทำในฐานะที่เสมือนเป็นผู้บังคับบัญชา ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายบริหารผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงไม่ชอบตามหลักการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวข้างต้น

๔.๓.๓ แนวทางการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ในศาลแรงงาน

เนื่องจากคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในศาลแรงงานส่วนใหญ่ เป็นคดีที่ขอให้ศาลแรงงานตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น คดีขอให้เพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน คำสั่งลงโทษของนายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา อันเป็นหน่วยงานทางปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน หรือของ คณะกรรมการอุทธรณ์ เป็นต้น และการควบคุมการกระทำทางปกครองของศาลแรงงานไม่ถูกต้อง ตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การศึกษาถึงแนวทางการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว ย่อมส่งผลดีต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในศาลแรงงาน เพราะเป็นการหารูปแบบที่เหมาะสมกับคดีประเภทดังกล่าวมากขึ้น ทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการแรงงาน จากการกระทำจากฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

๔.๓.๓.๑ แนวทางการควบคุมการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง

แม้ศาลแรงงานจะมีอำนาจล่วงในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองได้ แต่ การใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครอง ย่อมตกอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบ

ด้วยกฎหมาย ซึ่งมีนักกฎหมายให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสการวงศ์ ให้ความเห็นไว้ว่า^{๔๓} “...ศาลจะควบคุมการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองได้กรณีดังต่อไปนี้ คือ มิให้ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ (ultra vires) หรือถ้ากฎหมายกำหนดให้ใช้ดุลพินิจแต่เจ้าหน้าที่ไม่ใช้ หรือการใช้ดุลพินิจบิดเบือน เพราะตนเองมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสีย หรือมีอคติ (abuse of power)...”

ดร.ฤทัย หงส์สิริ ให้ความเห็นไว้ว่า^{๔๔} “...ศาลต้องใช้ความระมัดระวังการพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจนั้น ผิดพลาดร้ายแรงถึงขนาดที่บุคคลทั่วไปยอมไม่กระทำ หรือขัดต่อเหตุผลโดยชัดแจ้ง เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ศาลมีหน้าที่เพียงตรวจสอบหรือควบคุมให้การใช้ดุลพินิจให้อยู่ในขอบเขต และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ศาลเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเสียเอง...”

ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ให้ความเห็นไว้ว่า^{๔๕} “...ดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมมิใช่การใช้อำนาจอำเภอใจ โดยมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ประกอบด้วย การใช้ดุลพินิจที่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง และเป็นการใช้โดยไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่เกินวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด หรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ รวมทั้งไม่ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้เอง ตลอดจนการใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุผลเพียงพอ...”

จากความเห็นของนักกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ล้วนแต่มีความเห็นไปในทางเดียวกัน กล่าวโดยสรุปคือ การควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครองโดยศาลนั้น ศาลคงมีอำนาจเพียงควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย **ซึ่งการตรวจสอบโดยศาลนั้นจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในเรื่อง ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ** โดยมีให้ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ หรือการใช้ดุลพินิจบิดเบือน เพราะตนเองมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสีย หรือมีอคติ หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานนั้น คงจำกัดอยู่เฉพาะแต่ใน

^{๔๓} กมลชัย รัตนสการวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๕๕-๕๖.

^{๔๔} ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๒๖๖.

^{๔๕} จิรนิติ หะวานนท์, “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Administrative Discretion),” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า ๔๑๓-๔๑๙.

ปัญหาข้อกฎหมายว่า ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ หรือเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจบิดเบือนหรือไม่ หรือเป็นการใช้โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ อันเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ เท่านั้น

๔.๓.๓.๒ แนวทางการควบคุมความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ได้กำหนดรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ซึ่งพอนำมาเป็นแนวทางในการควบคุมความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครองในศาลแรงงานได้ โดยบัญญัติให้ความหมายเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ สรุปได้คือ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

โดยแนวทางดังกล่าว สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในทางทฤษฎี ที่ประกอบด้วยการพิจารณาหลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสบัญญัติ หรือในทางรูปแบบ ซึ่งต้องพิจารณาขอบเขตภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และขอบเขตทางพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจ รวมทั้งกระบวนการขั้นตอน แบบ และการให้เหตุผล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ กับหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา โดยการกระทำทางปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ตลอดจนไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ และต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน และหลักความชัดเจนแน่นอน^{๖๖}

เมื่อการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ได้ให้แนวทางในการควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายไว้ อันสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎี และจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการกระทำอันต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง เฉพาะด้านในเรื่องที่วินิจฉัย ดังนั้น การนำแนวทางการควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง และตามทฤษฎีมาใช้ โดยจำกัดการตรวจสอบของศาลแรงงานไว้เพียงการพิจารณาว่า เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือไม่ มี

^{๖๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า ๓๔-๖๖.

กฎหมายให้อำนาจหรือไม่ เป็นไปตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการจัดทำหรือไม่ วัตถุประสงค์ที่กระทำนั้นขัดต่อกฎหมายหรือไม่ มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือไม่ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ เท่านั้น ย่อมเหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เพราะเป็นการเพิ่มความเชี่ยวชาญให้แก่ฝ่ายปกครอง ทั้งเป็นการยอมรับนับถือประสิทธิภาพของฝ่ายปกครอง อันจะส่งผลให้มีการพัฒนาฝ่ายปกครองซึ่งเกี่ยวกับงานด้านแรงงานทั้งระบบ เพื่อจะเป็นการคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ในกระบวนการแรงงานอย่างแท้จริง

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีของศาลแรงงาน เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีของศาลปกครองแล้ว พอสรุปได้ว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอแก่การใช้อำนาจต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ขอบเขตของการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานมีลักษณะเป็นเช่นใด และมีคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน นอกเหนือจากคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลแรงงาน มีการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ แก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานโดยอนุโลม ซึ่งกระบวนการความคิดในกฎหมาย หรือ “นิติวิธี” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น ย่อมเกิดปัญหาในการพิจารณาคดีปกครองของศาลแรงงานหลายประการด้วยกันคือ ปัญหาเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองของศาลแรงงาน และปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน รวมทั้งปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน

หลังจากได้ทำการศึกษาตามปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่า นอกเหนือจากคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แล้ว ยังมีคดีปกครองประเภทอื่นที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘, พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗,

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑, พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดจรรยาบรรณฯ หน้าที่ การอุดหนุน ส่งเสริม การช่วยเหลือ การคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ ครูใหญ่และครู ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน อันได้แก่

(๑) **คดีประเภทคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะกฎหมายแรงงานดังกล่าวบัญญัติคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้เป็นที่สุดหรือไม่ก็ตาม** เช่น คดีพิพาทจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) ในเรื่องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการที่สำคัญ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

(๒) **คดีการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” โดยถือเป็นประเด็นรองในคดีโดยคู่ความหยิบยกเป็นประเด็นพิพาทในศาลแรงงาน** เช่น กรณีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างว่าจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หากนายจ้างให้การโต้แย้งว่า ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นมีชอบด้วยกฎหมาย เพราะการประชุมของคณะกรรมการค่าจ้าง ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่ครบองค์ประชุม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๒ ถึง มาตรา ๘๓ เป็นต้น

(๓) **คดีละเมิดทางปกครอง** อันได้แก่ คดีที่นายจ้างซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ฟ้องไล่เบี้ยลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง

(๔) **คดีสัญญาทางปกครอง** อันได้แก่ คดีที่หน่วยงานของรัฐอื่น นอกจากหน่วยงานราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ทำสัญญาให้ทุนลาศึกษาต่อแก่ลูกจ้าง หรือพนักงาน แล้วมีการผิดสัญญาไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่

(๕) **คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร** เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกินกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากลูกจ้าง ในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๑๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

เมื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน จะพบว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ก่อให้เกิดปัญหาบางประการในการพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว อันแตกต่างจากหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ

(๑) **ปัญหาเรื่องสิทธิการนำคดีปกครองมาฟ้องในศาลแรงงาน** อันได้แก่ ปัญหาเรื่องคู่ความในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และต้องถูกโต้แย้งสิทธิ ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

(๒) **ปัญหาการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน ที่ไม่มีเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีปกครองต่อศาลแรงงาน** อันได้แก่ ปัญหาการกำหนดให้คู่ความดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดี โดยการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน หากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ และปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งหากเลยกำหนดระยะเวลา ศาลแรงงานอาจไม่รับคำร้องไว้พิจารณาได้ ส่งผลให้ไม่เกิดการทบทวน และการแก้ไขข้อผิดพลาดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากภายในฝ่ายปกครองก่อน รวมทั้งอาจส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการบริหารรัฐกิจ หากการกระทำทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป

(๓) **ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน** อันได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้อำนาจการกำหนดค่าบังคับให้คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ อันอาจส่งผลให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแรงงานล่าช้าเกินควรก็ได้

(๔) **ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในศาลแรงงาน** กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดขอบเขตของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้เพียงแต่ เป็นกรณีกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็น

การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานดังกล่าว อาจเป็นการไม่ก่อให้เกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการสั่งสมประสบการณ์ของฝ่ายปกครอง เพื่อใช้ในการอำนวยความยุติธรรมทางด้านกระบวนการแรงงานแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องต่อไป

การที่ศาลแรงงานพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแรงงานโดยทั่วไป ย่อมไม่เหมาะสมกับ “นิติวิธี” ของคดีปกครองที่มีหลักความคิดแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ก่อให้เกิดปัญหาแก่การพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานเกิดความถูกต้องเหมาะสม อันจะเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกระบวนการแรงงาน ซึ่งจะเป็นหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาคุณภาพกับประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน ซึ่งจะได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

หลังจากที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง เพื่อจะพัฒนาขึ้นเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แนวความคิดด้านคดีปกครองจึงปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นความหมายของ **"คดีปกครอง"** ที่หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการแบ่งแยกคดีปกครองออกเป็น คดีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง และการออกกฎ คดีเกี่ยวกับการทำละเมิดของฝ่ายปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลต่างประเทศ แล้วพบว่า ลักษณะการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานของไทยเป็นลักษณะพิเศษ เนื่องจากในประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ศาลแรงงานจะสังกัดอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ประการใด คงมีอำนาจพิจารณาเพียงคดีที่พิพาทกันในทางแพ่งเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ส่วนประเทศที่ไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เช่น ประเทศอังกฤษ แม้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะ เป็นคดีแรงงาน หรือคดีปกครอง แต่การพิจารณาพิพากษาคดี ก็จำกัดอยู่เพียงการวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของคดีที่ตัดสินจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (tribunals) ซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการและกึ่งปกครอง โดยส่วนของคดีปกครองนั้น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Administrative Tribunals) สำหรับคดีแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมใน

ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่ละคณะย่อมมีองค์ประกอบ และหลักเกณฑ์ที่ใช้วินิจฉัยคดีแตกต่างกัน อันเสมือนกับเป็นการแยกพิจารณาคดีแรงงาน และคดีปกครองออกจากกันอย่างเด็ดขาด

การที่กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน คำนึงถึงผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย มากกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา และหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วพบได้ว่า ตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน พนักงานตรวจแรงงาน และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการใช้วิธีการฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง บังคับแก่เอกชน หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง ออกกฎการกระทำละเมิดทางปกครอง สัญญาทางปกครอง หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ตาม โดยถ้าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง หรือที่เรียกว่าเป็น **“คดีปกครอง”**

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) กำหนดให้คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เท่ากับเป็นการยอมรับให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองตามกฎหมายแรงงาน จึงอาจเรียกคดีปกครองดังกล่าวได้ว่า **“คดีปกครองในศาลแรงงาน”**

จากการศึกษาวิจัยที่พบว่า นอกจากคดีปกครองในเขตอำนาจศาลแรงงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) อันได้แก่ คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แล้วนั้น ยังมีคดีปกครองประเภทอื่นที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง อีกคือ คดีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย “กฎ” ของกฎหมายแรงงานอันเป็นประเด็นรองในคดี และคดีละเมิดทางปกครอง รวมทั้งคดีสัญญาทางปกครอง

ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายแรงงานละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อีกด้วย

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็น กฎหมายแม่บทในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน มิได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังเช่นตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการให้นิยามความหมายดังกล่าว นั้น สามารถนำมาใช้เป็นหลักสำคัญในการแบ่งแยกคดีปกครองออกจากคดีแรงงาน ลักษณะเช่นนี้ ย่อมส่งผลก่อให้เกิดปัญหาต่อความชัดเจนในการแบ่งแยกคดีปกครองออกจากคดีแรงงานทั่วไป

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้นิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทาง ปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณา คดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ระบบกฎหมายมหาชนยังมีหลักการพื้นฐาน ตลอดจนแนวคิดทางทฤษฎี ในการ ควบคุมการกระทำทางปกครองแตกต่างกันเป็นอย่างมากจากแนวคิดในระบบกฎหมายแพ่ง ซึ่ง คดีแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของระบบดังกล่าว โดยหลักการสำคัญของการกระทำทางปกครอง คือ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ดังนั้นการกระทำใดก็ตามของ ฝ่ายปกครอง อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของ เอกชนนั้น ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องทำภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ ตามหลัก *ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (principle of the legality of administrative action)* การควบคุมของศาลจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง จึงถูกจำกัดไว้ เพียงแต่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลย่อมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัย ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากศาลมิใช่ผู้บังคับบัญชา ของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร แต่การใช้อำนาจของศาลเป็นการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ อันชอบธรรมของราษฎรจากการใช้อำนาจตาม อำนาจใจของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของฝ่ายปกครอง

การที่ศาลแรงงานสังกัดอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ที่ผู้พิพากษาศาลแรงงานส่วนมากได้รับการอบรมให้มีความรู้ ความชำนาญในระบบกฎหมายแพ่งมากกว่ากฎหมายมหาชน รวมทั้ง

ผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง อันอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายเอกชน ก็ขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชน อาจเป็นเพราะในขณะที่มีการจัดตั้งศาลแรงงาน ยังมิได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางด้านนี้มาก่อน

ตลอดจนวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ก็มีลักษณะพิเศษในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องสิทธิการฟ้องคดี ที่ผู้ฟ้องไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องถึงขนาด ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ เพียงแค่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลแห่งคดีเท่านั้น ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และการฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขก่อนฟ้องคดีปกครอง เช่น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดี ค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น โดยผู้พิพากษาพิพากษาคดีปกครอง ต้องเป็นตุลาการที่มีประสบการณ์การปกครอง และมีความรู้ด้านมหาชนเป็นอย่างดี ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครอง และการถ่วงดุลการพิจารณา พิพากษาคดีปกครอง ที่ได้สร้างระบบการถ่วงดุลระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิพากษาพิพากษา โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้กระบวนการในการขอพิจารณาคดีใหม่ การอุทธรณ์คำพิพากษา และวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ต่างก็มีลักษณะซึ่งต่างจากที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งสิ้น

จากลักษณะที่ต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ ได้บัญญัติกำหนดประเภทคดีที่มีลักษณะดังเช่นคดีปกครองไว้เพียงกรณีเดียว คือคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นคดีประเภทคำสั่งทางปกครอง โดยแตกต่างจากศาลปกครองที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)-(๖) บัญญัติไว้ชัดเจนถึงประเภทคดีปกครอง อันประกอบด้วย คำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การกระทำละเมิดทางปกครอง

สัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และกฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แล้ว ยังมีกฎหมายแรงงานฉบับอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานด้วย การที่กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดปัญหาว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองประเภทอื่น และตามกฎหมายแรงงานอื่น นอกเหนือจากคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้หรือไม่

จากการศึกษาถึงความหมายและประเภทคดีแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และตามกฎหมายที่กำหนดให้ฟ้องคดียังศาลแรงงานรวมทั้งตามแนวคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางแล้ว พบว่า นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗, พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นกฎหมายแรงงานที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน

โดยในส่วนของ**พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗** เมื่อเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในกรณีหนึ่ง ถึงแม้ลูกจ้างจะประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน หรือเกิดจากการทำงานก็ตาม จึงเป็นการคุ้มครองลูกจ้างนอกเหนือจากกฎหมายแรงงานอื่น สำหรับ**พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐** เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อประสงค์จะให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและการจัดการกองทุนให้เกิดความมั่นคง และเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ถือได้ว่าเป็นสวัสดิการของนายจ้างที่ให้แก่ลูกจ้าง อันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และ**พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓** เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ ของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยมีบทบังคับ

วางมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นคดีแรงงานที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การเกิดข้อพิพาทตามกฎหมายดังกล่าวขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งทั้งสิ้น

แต่สำหรับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชน ซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายประกอบด้วยข้อพิพาท ๒ ส่วน ส่วนแรก เป็นเรื่องการอนุญาต การควบคุม การบริหาร และการส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ อันมิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ที่มีต่อกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงมิใช่ข้อพิพาทแรงงาน ส่วนที่สอง เป็นเรื่องการกำหนดจรรยา มารยาท หน้าที่ การอุดหนุน ส่งเสริม การช่วยเหลือ การคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู ซึ่งมีลักษณะที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐที่มีต่อกันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน รวมทั้งการคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ลูกจ้าง ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในส่วนนี้ เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง

เมื่อข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานต่างเป็นข้อพิพาทแรงงาน จึงเป็นคดีที่อยู่เขตอำนาจของศาลแรงงานทั้งสิ้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การกระทำละเมิดทางปกครอง สัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ตาม ย่อมเป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง

จากการศึกษาถึงแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่งศาลปกครองกลาง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของนักกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ในส่วนคดีปกครองประเภท “กฎ” นั้น ศาลแรงงานมีอำนาจเพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ที่ถือเป็นประเด็นรองในคดี ซึ่งคู่ความได้หยิบยกเอาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดี อันศาลแรงงานจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท และมีประเด็นว่ากฎหมายลำดับรองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เท่านั้น โดยไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ที่ถือเป็นประเด็นหลักในคดีได้โดยตรง สำหรับคดีปกครองประเภท **“คำสั่งทางปกครอง”** แม้ตามกฎหมายแรงงานจะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุจริตก็ตาม แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ศาลแรงงานจึงมีอำนาจในการพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีคดีปกครองประเภท **“การกระทำละเมิดทางปกครอง”** หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งคดีปกครองประเภท **“สัญญาทางปกครอง”** หากเป็นคดีที่หน่วยงานของรัฐนอกจากหน่วยงานราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ทำสัญญาให้ทุนลาศึกษาต่อแก่ลูกจ้าง หรือพนักงาน แล้วมีการผิดสัญญาไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการผิดสัญญาดังกล่าว และ **“คดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”** หากเป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแรงงาน ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่าด้วยการประกันสังคม ว่าด้วยเงินทดแทน และว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตลอดจนกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้นิยามความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง”, “กฎ” และ “สัญญาทางปกครอง” และไม่บัญญัติโดยชัดแจ้งกำหนดให้ประเภทคดีปกครองดังกล่าว รวมทั้งคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงส่งผลกระทบต่อความไม่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงความหมาย และประเภทคดี ตลอดจนอำนาจการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้นิยามความหมายของคำว่า **“คำสั่งทางปกครอง”** “กฎ” และ **“สัญญาทางปกครอง”** ตลอดจนเพิ่มคดีประเภทดังกล่าว และคดี **“หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ**

ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยบัญญัติให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ว่าด้วยการประกันสังคม ว่าด้วยเงินทดแทน ว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นอกเหนือจากคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่ได้บัญญัติไว้เดิม

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน จากการศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีของศาลปกครอง และศาลแรงงานเปรียบเทียบกัน พบว่าวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานในปัจจุบัน ย่อมไม่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน แม้วิธีพิจารณาที่ใช้ในศาลแรงงานจะมีลักษณะพิเศษ อันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไป แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติในเรื่องสิทธิการนำคดีมาฟ้องยังศาลแรงงานไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานในเรื่องนี้ จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งคู่ความจะต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย และการฟ้องคดีจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ หรือกรณีที่ต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการพิจารณาคดีปกครอง ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกระบวนการแรงงานให้ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไปแล้ว สิทธิการนำคดีปกครองมาฟ้องต่อศาล จึงไม่ถูกจำกัดโดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้ผู้ใดจะยังไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือจะต้องใช้สิทธิทางศาล จากการกระทำทางปกครองตามกฎหมายแรงงาน รวมทั้งแม้มิได้มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ย่อมมีสิทธินำคดีพิพาทจากการกระทำทางปกครองดังกล่าว มาฟ้องร้องยังศาลแรงงานได้

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองไว้แตกต่างกับการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน เช่น เงื่อนไขการฟ้องคดี โดยต้องมีการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี และต้องอยู่ในระยะเวลาฟ้องคดี รวมทั้งค่าธรรมเนียมและผู้พิจารณาคดี ตลอดจนการแสวงหา

ข้อเท็จจริง การขอพิจารณาคดีใหม่ การอุทธรณ์ และวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า **หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความเหมาะสมแก่การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานหรือไม่**

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ย่อมเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ศาลจึงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น เมื่อศาลมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครอง อันจะส่งผลทำให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนฝ่ายปกครอง ในการเยียวยาการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเบื้องต้น **ทั้งในเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องเหมาะสม ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี หรือที่เรียกว่า “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง” จึงเป็นสิ่งจำเป็นแก่การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน** เนื่องจากผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจให้ถูกต้องเหมาะสมได้ ทั้งยังอาจเป็นการลดปริมาณคดีที่จะฟ้องต่อศาล หากผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครองได้แก้ไขการกระทำทางปกครองให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว และหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เพื่อทำให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป อันอาจเป็นอุปสรรคในการบริหารรัฐกิจ เมื่อการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในกระบวนการแรงงานนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเช่นกัน ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าบังคับคดีปกครอง ที่แม้ในปัจจุบันศาลแรงงานจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำหนดค่าบังคับ หากเห็นว่ามีคามจำเป็นและเพื่อความเป็นธรรม แต่การที่ไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ หรือไม่กระทำการตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลแรงงาน ย่อมกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการแรงงาน หากฝ่ายปกครองเพิกเฉย หรือไม่ทำตามคำสั่งในคำสั่งบังคับของศาลแรงงาน แม้ฝ่ายปกครองจะมีความผิดทั้งทางวินัย และทางอาญา แต่การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง อาจเป็นข้อโต้แย้งจากฝ่ายปกครองที่จะปฏิเสธไม่ทำตามคำสั่งศาลแรงงานได้ ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนบังคับคดีล่าช้าออกไป ขัดต่อหลักการพิจารณาคดีในศาลแรงงานที่ต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว **ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติไม่เพียงพอแก่การ**

พิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ในส่วนการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหาย ก่อนฟ้องคดีปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และอำนาจการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน

สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าธรรมเนียม และผู้พิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริง การขอพิจารณาคดีใหม่ การอุทธรณ์ และวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษานั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ และเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้ และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสประนีประนอมยอมความ และสามารถให้นายจ้างกับลูกจ้างกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ดังนั้น การดำเนินคดีที่ศาลแรงงานจึงเป็นไปโดย **ประหยัด** คู่ความได้รับการยกเว้นไม่จำต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม ทั้งปวง และการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน กระทำโดยองค์คณะผู้พิพากษาในระบบไตรภาคี เพื่อให้เกิดความ **เป็นธรรม** แก่คู่ความทุกฝ่าย ตลอดจนการดำเนินคดีเป็นไปโดย **รวดเร็ว** ทั้งการกำหนดวันนัดสืบพยาน วันนัดฟังคำพิพากษา และกำหนดวันขอพิจารณาคดีใหม่โดยเร็ว ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลมีระบบใกล้เคียงให้คู่ความตกลงกัน โดยไม่จำเป็นต้องมีการสืบพยาน และคู่ความ สามารถอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งศาลแรงงานมีอำนาจสืบพยานได้เองตามที่เห็นสมควร การดำเนินคดีในศาลแรงงานจึงกระทำได้โดยเรียบง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เป็นไปโดย **สะดวก** การเกิดข้อพิพาทขึ้นในกระบวนการแรงงาน จนส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องคดีดังกล่าวต่อศาลแรงงาน ไม่ว่าจะเกิดจากกรณีที่เกิดจากนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานในทางแพ่ง หรือเกิดจากการกระทำทางปกครอง อันเป็นนิติสัมพันธ์ในทางมหาชนก็ตาม ต่างก็เป็นข้อพิพาทแรงงานอันมีมูลฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทั้งสิ้น เมื่อหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผล ของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลแรงงาน ไม่ว่าจะกำหนดให้มีการชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีปกครอง หรือองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งมิใช่เป็นระบบไตรภาคี และระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงก็เป็นการเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการพิจารณา การอุทธรณ์ที่สามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ การขอพิจารณาคดีใหม่ที่สามารถดำเนินการได้ในเวลาเนิ่นนาน และไม่มีระบบการใกล้เคียงให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน เพื่อเปิดให้นายจ้างกับลูกจ้างกลับไป

ทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในเรื่องค่าธรรมเนียม และผู้พิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริง การขอพิจารณาคดีใหม่ การอุทธรณ์ และวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความเหมาะสมแก่การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรบัญญัติให้นิยามความหมายของคำว่า “คู่ความ” และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง เงื่อนไขการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และอำนาจการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ประการสุดท้าย ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้น ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานถูกจำกัดให้มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในศาลแรงงาน ส่วนใหญ่จึงปรากฏจากแนวคำพิพากษาศาลแรงงาน จากการศึกษาวิจัยแนวคำพิพากษาของศาลแรงงานพบว่า ศาลแรงงานมีการใช้อำนาจดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง และมีการเข้าตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองรับฟังมา เช่น การฟังข้อเท็จจริงของพนักงานตรวจแรงงานว่า นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนว่า การประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยของลูกจ้าง เป็นการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ หรือการฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในหน่วยงานของรัฐที่เป็นนายจ้าง เกี่ยวกับการลงโทษลูกจ้างหรือพนักงานทางวินัย และดุลพินิจการลงโทษตามข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งมีได้เป็นการพิจารณาที่จำกัดขอบเขตการพิจารณาอยู่เพียงว่า การกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นการไม่ชอบตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (principle of the legality of administrative action)” ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องทางเนื้อหา หรือเรื่องข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองรับฟังมา หรือใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองที่ได้วินิจฉัยมา เนื่องจากศาลต้องยอมรับนับถือบทบาท

หน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย การกระทำดังกล่าวของศาลแรงงาน มีผลทำให้ฝ่ายปกครองไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาการวิจัย และปรับปรุงขั้นตอนการพิจารณาหรือวิธีพิจารณา ตลอดจนหลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงาน จากการกระทำที่ผิดพลาดของตน เพราะศาลแรงงานจะเป็นผู้แก้ไขความผิดพลาดของฝ่ายปกครองทั้งหมด จึงเป็นการไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาระบบกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ในวิธีพิจารณาคดีทางปกครองด้านแรงงาน อันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในกระบวนการแรงงานโดยตรง

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดขอบเขตของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้เพียงแต่ กรณีกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ **ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ควรถูกจำกัดขอบเขตการพิจารณาไว้เพียง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในกระบวนการแรงงาน เหมือนกับที่กำหนดขอบเขตการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งไว้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒**

ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน เป็นไปโดยถูกต้อง และเหมาะสมตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง **ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒**

ปัญหาที่พบจากการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของการกระทำทางปกครอง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยเป็นศาลอีกระบบหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณา พิพากษา

หรือมีคำสั่งในข้อพิพาททางปกครอง อันมีกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองจากกระบวนการพิจารณาคดี เพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง จนก่อให้เกิดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของฝ่ายปกครองในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ในระบบแรงงานกลับมิได้มีการส่งเสริมการกระทำของฝ่ายปกครองเช่นนี้ หากปัญหาที่ได้ทำการศึกษาี้ มิได้รับการแก้ไขในการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน ข้อเปรียบเทียบอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีของระบบศาลที่ต่างกัน ย่อมไม่ส่งผลดีกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานต่อไปอย่างแน่แท้

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ แก่การใช้อำนาจต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน ในเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน และหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนแนวทางการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำทางปกครองในคดีปกครองของศาลแรงงาน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับ **“ความคิดและหลักการพื้นฐาน” (basic concepts and principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของ “นิติวิธี” ของกฎหมายมหาชน** เพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญแก่การพิจารณา พิพากษา หรือมีคำสั่ง ในคดีปกครองของศาลแรงงาน ตามประเด็นปัญหาที่ได้ศึกษาแล้ว ดังนี้

(๑) ควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๓ โดยให้นิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง”, “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”, “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”, “คู่ความ”, “กฎ”, “คำสั่งทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง” ดังนี้

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

...

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒)

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“คู่ความ” หมายความว่า รวมถึง หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันสืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงาน หรือจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ

การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่
 หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“สัญญาทางปกครอง” หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใด
 ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะ
 เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
 หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

...

(๒) ควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๘
 วรรคหนึ่ง (๗) และ (๘) โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า คดีปกครองในศาลแรงงานประกอบด้วย
 คดีประเภทใดบ้าง และเป็นไปตามกฎหมายแรงงานใดบ้าง รวมทั้งกำหนดขอบเขตในเรื่องควบคุม
 ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน
 ให้ชัดเจน ดังนี้

“มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

...

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม
 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมาย
 ว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วย
 เงินทดแทน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทำการโดยไม่ชอบด้วย
 กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใด เนื่องจากการ
 กระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่
 ถูกต้องตามแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
 หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็น
 การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็น
 การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ
 ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

...

(๗) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๘) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันสืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงาน หรือจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

...

(๓) ควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๘ วรรคสอง โดยกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีปกครองในศาลแรงงานให้ชัดเจน สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การดำเนินคดีปกครอง ที่ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ และบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ดังนี้

“คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การดำเนินคดีในศาลแรงงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติการตามหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ทั้งนี้หากเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

(๔) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๘ ทวิ เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในศาลแรงงานให้ชัดเจน อันเป็นการทำให้นิติกรรมทางปกครองในกระบวนการแรงงานมีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป จนอาจเป็นอุปสรรคในการบริหารรัฐกิจ โดยให้สอดคล้องกับการดำเนินคดีในศาลปกครอง ดังนี้

“มาตรา ๘ ทวิ การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่โจทก์ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่โจทก์เห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

คำสั่งใดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อาจฟ้องต่อศาลแรงงาน ได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระงับให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งคำสั่งใหม่ และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๗) หรือ (๘) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

การฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา นี้ ถ้าศาลแรงงานเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลแรงงานจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้”

(๕) ควรเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา ๕๘ ทวิ เพื่อเป็นการบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลแรงงาน มีอำนาจบังคับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการแรงงาน ซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

“มาตรา ๕๘ ทวิ หากศาลแรงงานมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งหรือห้ามกระทำทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ศาลแรงงานมีอำนาจกำหนดว่า จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี”

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. ใน บรรณานุกรมสำนักงานพระราชทานเพลิงศพ นายเย็น วิลาวรรณ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, (ม.ป.ป.).

คิงงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖.

จำรัส เขมะจารุ. ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาความคดีแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๒๗.

จิรนิติ หะวานนท์. ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Administrative Discretion). ใน คู่มือการศึกษาวิชา กฎหมายปกครอง, หน้า ๓๙๓-๔๒๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

ชนาธร จิตติเดโช. การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๔.

ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๕.

ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔.

ธีระพงศ์ จิระภาค. การยุติข้อพิพาทแรงงานโดยศาลแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๕.

นันทวัฒน์ บรรمانันท์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, ๒๕๔๔.

บวรเจตน์ สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและ
วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. ใน รวมบทความเนื่องในโอกาส
ครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล, หน้า ๓-๔๗. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม,
๒๕๔๐.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการระบบ
กฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ ๑-๗. หน้า ๑๑๓-๑๗๔. พิมพ์ครั้งที่ ๒. นนทบุรี:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง ๗, ๓ (ธันวาคม
๒๕๓๑): ๗๑๓-๗๕๓.

ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล และเกษมสันต์ วิลาวรรณ. รายงานการดูงานศาลแรงงาน ณ ประเทศ
อิสราเอลและประเทศฝรั่งเศส. ดูเฉพาะ ๓๑, ๑ (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗): ๔๒-๘๒.

ประยูร กาญจนดุล. คดีปกครอง. ดูเฉพาะ ๒๗, ๕ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๓): ๙-๒๑.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๕.

เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (แก้ไขเพิ่มเติม). พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: สำนักประธานศาลฎีกา, (ม.ป.ป.).

ไพโรจน์ วายุภาพ. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๒ ลักษณะ ๑ วิธีพิจารณาสามัญในศาลชั้นต้น. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๓.

โกคิน พลกุล. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.

โกคิน พลกุล. สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net ปีที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๙๗-๑๗๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗.

มุมมองร่วมระหว่างนักกฎหมายเอกชนและมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กับอำนาจพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ. บทบัญญัติ ๕๖, ๓ (กันยายน ๒๕๔๓): ๑๔๔-๑๖๘.

มุมมองร่วมระหว่างนักกฎหมายเอกชนและมหาชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กับอำนาจพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ. บทบัญญัติ ๕๖, ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๓): ๑๑๙-๑๖๖.

ระพี แพ่งสภา. ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.

ฤทัย หงส์สิริ. การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง ๓, ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๖): ๖๘-๙๔.

ฤทัย หงส์สิริ. นิตินกรรมทางปกครอง. ใน คู่มือการศึกษาวិชากรกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๗๓-๓๖๑.
กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน, ๒๕๔๖.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ ๓๑, ๓ (กันยายน ๒๕๔๔)
: ๕๑๒-๕๗๑.

ลาวัลย์ หอนพรัตน์. องค์ประกอบและอำนาจของคณะผู้พิพากษาในศาลแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๕.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายว่าด้วยควมรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์ ๒๘,
๒ (มิถุนายน ๒๕๔๑): ๓๖๖-๓๘๗.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔.

วรรณชัย บุญบำรุง. หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส. วารสาร
นิติศาสตร์ ๓๐, ๑ (มีนาคม ๒๕๔๓): ๗๘-๑๑๒.

วรวิมล ทวาทสิน. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี. ใน
คู่มือการศึกษาวิชากรกฎหมายปกครอง, หน้า ๔๒๒-๔๗๓. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

วิชัย วิวิตเสวี. กฎหมายปกครองอเมริกัน. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), ๒๕๔๖. (อัดสำเนา)

วิชัย วิวิตเสวี. ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน: ถึงเวลาหรือยังที่จะพิจารณาคดีแรงงานอย่างคดีแรงงาน. เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง มุมมองของศาลฎีกาต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลแรงงานกลาง. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), ๒๕๔๖. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๒.

สุชาติ สุคนธกานต์ พงษ์ศักดิ์ ถนอมวงษ์ และบัณฑิตย ธรรมตรีรัตน์. บทบาทศาลแรงงานกับ ขบวนการแรงงาน. ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย, หน้า ๖๗-๑๒๐. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ พงศ์พังน, ๒๕๓๒.

สุดาศิริ วศวงศ์. คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, ๒๕๔๕.

อมร จันทรสุมบุญ. หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของศาสตราจารย์ดร.อมร จันทรสุมบุญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง. ศุลพาห ๔๔, ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๐): ๒๕-๔๘.

อุดม เฟื่องฟู. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งนิติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๑.

ภาษาอังกฤษ

Collins, H., Ewing, K. D., and McColgan, A. Labour Law Text and Materials. Oxford: Hart Publishing, 2001.

Dadomo, C., and Farran, S. The France Legal System. Second Edition. London: Sweet & Maxwell, 1996.

Deakin, S., and Morris, G. S. Labour Law. Third edition. London: Butterworth, 2001.

Holland, J., and Burnett, S. Employment Law. Oxford: Oxford University Press, 2002.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง. ใน คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, หน้า ๓๖๒-๓๗๕. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙. ใน คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, หน้า ๓๗๖-๓๙๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วย การดำเนินคดีในชั้นต้นก่อนการพิจารณา. กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, ๒๕๔๔.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายอาญา ภาค ๑. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, ๒๕๔๖.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. การจัดตั้งและการดำเนินงานศาลแรงงาน. ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ ๑-๗. หน้า ๘๒๙-๙๑๖. พิมพ์ครั้งที่ ๒. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๒๙.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. ข้อคิดเกี่ยวกับการนำวิธีพิจารณาคดีแรงงานบางประการไปใช้ในศาลยุติธรรม. ตุลพาห ๒๘, ๔ (กรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๒๔): ๕๒-๕๗.

คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

จุฬาลักษณ์ แก้วศิระวงศ์. ศาลแรงงานและการดำเนินคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ๒๕๔๓.

ชลิต จันประดับ. การดำเนินคดีอาญาในความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑. ใน เสี้ยวศตวรรษศาลแรงงานไทย, หน้า ๑๓๐-๑๓๙. กรุงเทพมหานคร: สุขุมวิทการพิมพ์, ๒๕๔๘.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๐.

ชาญชัย แสงศักดิ์. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครองในต่างประเทศ ๑๒๐ ปี เคาน์ซิลออฟสเตต. วารสารกฎหมายปกครองฉบับพิเศษ ๑๓, ๑ (๒๕๓๗): ๔๖๑-๕๓๔.

ณรงค์ ใจหาญ และปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์. ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงการดำเนินคดีแรงงาน. วารสารนิติศาสตร์ ๓๒, ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๕): ๓๒๘-๓๔๘.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, ๒๕๓๖.

นรินทร์ อิศาร. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำอธิบาย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๓.

นิคม จันทรวีฑูร. แรงงานและกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, หน้า ๓๔๑-๓๗๗. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. ใน อาจารย์บุญชูธรรมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, หน้า ๑๘๗-๒๑๕. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๘.

บรรเจิด สิงคะเนติ. อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๗.

บันลือ สันถวไมตรี. อำนาจไต่สวนและไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน. วารสารแรงงานสัมพันธ์ ๔๑, ๒ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๔๓): ๗-๑๐.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การทบทวนและสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง. ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า ๒๓๕-๒๖๐. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๓.

ประกอบ หุตะสิงห์. ข้อสังเกตในการดูงานศาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรป. อุลพาห ๒, ๑๒ (ธันวาคม 2498): ๑๐-๔๖.

ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: ประยูรวงศ์พรีนติ้ง, ๒๕๓๖.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

พรเพชร วิชิตชลชัย. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์
กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร:
นิติบรรณการ, ๒๕๒๓.

พูนศักดิ์ ใสสารวจ. ประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองในฝรั่งเศส. ใน
อาจารย์ชูชาวมบตความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร
จันทรสมนบูรณ์, หน้า ๑๒๒-๑๓๐. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๕.

ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. กฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, ๒๕๒๓.

ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. ศาลแรงงาน. บทบัญญัติ ๓๔, ๔ (ธันวาคม ๒๕๒๐): ๕๖๓-๕๗๔.

พงษ์ แสงธรรม. วิธีพิจารณาคดีแรงงาน. ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ ๑-๗.
หน้า ๙๑๗-๙๗๒. พิมพ์ครั้งที่ ๒. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
๒๕๒๙.

มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์. การพิจารณาคดีแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๓๗.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำทางปกครอง. ใน อาจารย์ชูชาวมบตความทางวิชาการเนื่องใน
โอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนบูรณ์, หน้า ๑๓๑-๑๖๓.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๕.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลยพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ. ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์, หน้า ๑๙๕-๒๐๘. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”. ใน คู่มือการศึกษาวินิจฉัยกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๒๑-๑๗๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.

วรพงศ์ มนตรีกุล ณ อยุธยา. เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง. ใน อภิวินิจฉัยรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, หน้า ๑๖๔-๑๘๖. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๕.

สุดาศิริ วศวงศ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรียงมาตรา). พิมพ์ครั้งที่ ๒. ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายสงวน มัธพันธ์ จ.ม.บ.ช. กรุงเทพมหานคร: ศรีอนันต์การพิมพ์, ๒๕๔๐.

ส.สะพานเหลือง. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ. วารสารศาลแรงงานกลาง ๒, ๙ (สิงหาคม-กันยายน ๒๕๔๗): ๑๓-๑๙.

อรรวรรณ คุณเงิน. คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๑.

อำพน เจริญชีวินทร์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, ๒๕๔๕.

ภาษาอังกฤษ

Freckmann, A. and Wegerich, T. The German Legal System. London: Sweet & Maxell, 1999.

Pitt, G. Employment Law. London: Pitman, 1994.

Wallington, P. Employment Law. London: Butterworths, 1990.

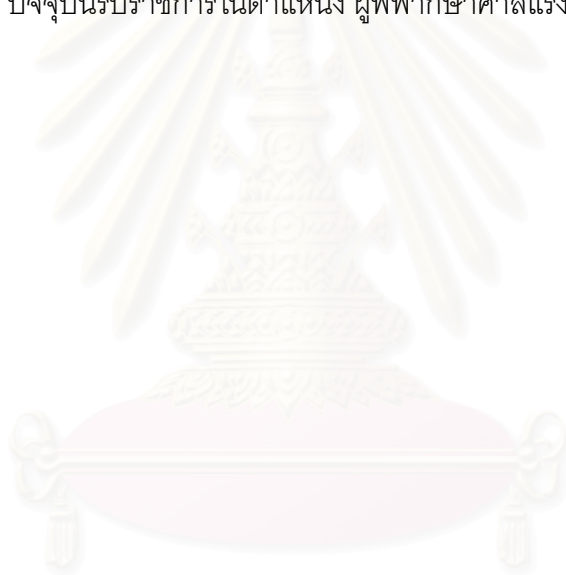
West, A., Desdevises, Y., Fenet, A., Gaurier, D., and Heussaff, M. C. The French Legal System : An Introduction. London: Fourmat Publishing, 1992.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ที่อำเภอคลองเตย จังหวัด กรุงเทพมหานคร เป็นบุตรของนายแก้ว และนางวิมล นิตกรไชยรัตน์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา ๒๕๓๗ ได้รับประกาศนียบัตร เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๕๐ ปีการศึกษา ๒๕๔๐ หลังจากนั้น สอบเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๓ เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา ๒๕๔๔ ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย