

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย พนักงานรัฐวิสาหกิจในศาลแรงงาน¹

ณัฐพงศ์ ณ ลำปาง²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจในศาลแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษพนักงานรัฐวิสาหกิจในศาลแรงงาน โดยเฉพาะในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามความหมายของหน่วยงานทางปกครองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งหน่วยงานทางปกครองประเภทนี้ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ในลักษณะของการผสมผสานระหว่างหน่วยงานราชการและธุรกิจเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผ่านการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักของรัฐ ทั้งยังมีอำนาจเอกสิทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้หน่วยงานทางปกครองประเภทดังกล่าวย่อมต้องผูกพันตนหรือเคารพต่อกฎหมายและหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองนั่นเอง

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในส่วนที่ว่าด้วยความหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอยู่ภายใต้การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง นั่นก็คือ ศาลปกครอง จะพบว่า เมื่อใดที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น เพื่อเป็นการรักษาความคงอยู่ของสภาพแห่งข้อบังคับทางวินัยที่เป็นมาตรฐานความประพฤติของพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกคนในหน่วยงานนั้น ซึ่งในบางครั้งอาจปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน กรณีจึงกำหนดไว้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะลงโทษทางวินัย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจในศาลแรงงาน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์สุธินี รัตนาราท

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พนักงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อกำหนดให้ประชาชนกลับมามีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ³ ซึ่งการลงโทษเช่นนี้ยังกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมาย โดยมีผลเฉพาะเจาะจงแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ถูกลงโทษ ทั้งยังมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครองอันกระทบต่อสถานะส่วนตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้น อันอยู่ในความหมายของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ประเภทนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว⁴

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองประเภทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแสดงออกซึ่งการกระทำทางปกครองดังกล่าวข้างต้นกลับมีแนวโน้มการพิจารณาเรื่องดังกล่าวปรากฏตามคำพิพากษาของศาล⁵ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล⁶ ว่า การที่โจทก์เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัยปลดหรือไล่ออกจากการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้วมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและจ่ายค่าจ้าง ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด กับคืนสิทธิต่างๆ ของโจทก์ที่ควรจะได้รับหลังเกษียณอายุ นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งเป็นการพิจารณาบนฐานของนิติสัมพันธ์ความเป็นนายจ้างกับลูกจ้างขณะออกคำสั่งลงโทษ ทั้งยังเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) เข้าข้อยกเว้นเป็นคดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ทำให้คดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลแรงงาน ซึ่งการวินิจฉัยในลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้การกระทำทางปกครองเป็นวัตถุแห่งการตรวจสอบในศาลแรงงาน อาจก่อให้เกิดปัญหาอยู่หลายประการ อันเนื่องมาจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีแนวความคิดและลักษณะของวิธีพิจารณาคดีที่เป็นพิเศษแตกต่างกัน นอกจากนี้ ปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายสองเรื่องนี้ยังมีหลักการพื้นฐานและ

³ ประวิณ ฒ นคร, “จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย”, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2530), หน้า 34-35.

⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง”, (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 17.

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 575/2566 ระหว่างพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย กับการรถไฟแห่งประเทศไทย.

⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 86/2566 ระหว่างพนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทย กับการกีฬาแห่งประเทศไทย.

การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะขัดแย้งกับสภาพแห่งข้อพิพาท ผู้ศึกษาจึงได้ทำการแยกพิจารณาตามประเด็นปัญหา เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเป็น 4 ประการ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและศาลแรงงาน

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะของคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งก่อนที่พนักงานดังกล่าวจะถูกลงโทษทางวินัยได้นั้นจะต้องผ่านกระบวนการสอบสวนทางวินัย หรือที่เรียกว่า ขั้นตอนพิจารณาทางปกครอง โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้น เพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในขณะเดียวกัน คณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องให้สิทธิแก่ผู้กรณีในการที่จะได้รับการพิจารณา การเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ และการมีที่ปรึกษาทางกฎหมาย ตลอดจนการให้โอกาสในการโต้แย้งข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐานในส่วนของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่รับฟังได้เป็นที่ยุติผ่านกระบวนการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายประกอบเข้ากับเงื่อนไขแห่งข้อกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพนักงานดังกล่าวใช้เป็นฐานในการตัดสินใจสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น ทั้งกรณีการจัดทำคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของหนังสือยังต้องแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงที่ทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองอันมาจากเหตุแห่งกฎหมายที่ใช้เป็นเงื่อนไข และฐานที่มาแห่งอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ และต้องมีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น⁷ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการปฏิบัติราชการที่สะท้อนมาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจให้ออกมาในรูปแบบของวิธีการปฏิบัติราชการอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ก็ปฏิบัติราชการในลักษณะดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากับสัญญาจ้างลูกจ้างหรือข้าราชการในส่วนราชการแล้วยังมีลักษณะที่เหมือนกัน เนื่องจากการจัดจ้าง การปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบ ก็ล้วนแล้วแต่มีลักษณะเป็นการจัดให้บุคคลดังกล่าว

⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, (2566)).

เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง⁸ ซึ่งอาจนำมาซึ่งความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และอาจถูกชี้มูลความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 โดยองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองอีกด้วย จึงทำให้สถานะของสัญญาจ้างดังกล่าวแตกต่างจากสัญญาจ้างเอกชนทั่วไป หรือสัญญาจ้างพนักงานในรัฐวิสาหกิจในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีแนวความคิดในการบริหารรัฐวิสาหกิจอย่างธุรกิจเอกชน⁹

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ตามลักษณะโดยเนื้อแท้ของคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นเรื่องในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง ซึ่งสมควรให้วัตถุแห่งการตรวจสอบเช่นนี้ถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอย่างศาลปกครอง มิใช่อยู่ในวัตถุแห่งการตรวจสอบโดยศาลแรงงานแทน ซึ่งเป็นผลมาจากสาเหตุที่มีการบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 5 วรรคสอง กำหนดให้ รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใด ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ทั้งที่หากมีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประเภทนี้ ย่อมจะต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เสียมากกว่าการตรวจสอบโดยศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดเช่นนี้น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากการจะตรวจสอบลักษณะของเนื้อหาคดีพิพาทดังกล่าว ควรต้องใช้วิธีวิธีในทางกฎหมายมหาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอนและเนื้อหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผลทางกฎหมายของการบังคับใช้กฎหมายตรงกับสภาพแห่งข้อเท็จจริงเป็นบรรทัดฐานในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาต้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อาจส่งผลให้งานเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต่อประชาชนไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องหรือได้รับผลกระทบอันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อความเชื่อมั่นในระบบสาธารณูปโภค และเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ดังนั้น เพื่อ

⁸ พงสนาถ เลหาภิชาติชัย, “ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 160-164.

⁹ Jean Pivéro et Jean Waline, Droit Administratif แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545): หน้า 488.

ประสิทธิภาพในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยองค์ภายนอกฝ่ายปกครอง นั่นก็คือ ศาลปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้พนักงานดังกล่าวได้รับจัดสรรประโยชน์ตอบแทนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จะต้องกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จัดให้มีระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดให้พนักงานดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกันทั้งระบบนั้น จึงควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) โดยเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้ชัดเจน ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” เพิ่มเติมเป็น “มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่ไม่รวมถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของปกครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ด้วยเหตุนี้เอง หากการตราพระราชกฤษฎีกาและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสามารถกระทำได้แล้ว ย่อมทำให้สภาพแห่งปัญหาดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ได้รับแก้ไขอย่างถูกต้องตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง แต่หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ การที่จะทำให้ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันถูกตรวจสอบด้วยเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกันตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองแล้ว จึงต้องได้รับข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่จะกล่าวในลำดับต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาการพิจารณาสหสิทธิในการนำคดีปกครองมาฟ้องในศาลแรงงาน ซึ่งมีความแตกต่างจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 จำนวน 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นปัญหาการพิจารณาสหสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ และประเด็นปัญหาเงื่อนไขการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์

ประเด็นปัญหาการพิจารณาสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ กล่าวคือ สิทธิของผู้ฟ้องคดีแรงงานเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งจะต้องเป็นผู้ซึ่งสิทธิของตนถูกระทบกระทบโดยตรงเท่านั้น โดยไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดีปกครองในศาลแรงงานเช่นเดียวกับมาตรา 42 ซึ่งคำนึงถึงเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่นำมาฟ้องมากกว่าเกณฑ์พิจารณาเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นการขยายโอกาสให้ประชาชนนำเสนอคดีให้ศาลปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเป็นไปตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่นำมาใช้กับคดีปกครองประเภทขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (กฎหรือคำสั่งทางปกครอง) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่แตกต่างจากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง ถือเอาเรื่องสิทธิเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจฟ้องคดีเช่นเดียวกับแนวความคิดของศาลยุติธรรมในประเทศไทย¹⁰ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากนำหลักเกณฑ์เช่นนี้มาใช้ในการพิจารณาเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานที่มีลักษณะเนื้อหาเป็นคดีปกครองแล้วย่อมทำให้การนำคดีขึ้นสู่ศาลแคบลงไปจนไม่อาจทำให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อันมีลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามแนวทางหรือขอบเขตของกฎหมายมหาชน

ประเด็นปัญหาเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ กล่าวคือ เมื่อมีการนำคดีที่มีลักษณะเนื้อหาพิพาททางปกครองดังกล่าวขึ้นสู่ศาลแรงงานนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้คู่ความในคดีแรงงานจะเพียงเป็นบุคคลตามกฎหมายที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เช่นนี้ หากมีข้อพิพาทตามเงื่อนไขการฟ้องคดีแรงงานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 โจทก์หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ลูกจ้าง) ก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้ ทำให้การเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของโจทก์ต้องรองจนกว่าศาลจะพิจารณาคดีและมีคำพิพากษา ในขณะที่การนำข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองได้จำเป็นต้องมีการดำเนินการตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ไม่ว่าจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง มิฉะนั้นแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์หรืออุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แม้จะเป็นผู้ได้รับ

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 129-138.

ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นก็จะไม่มีสิทธินำคดีไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ รวมทั้งยังมีการกำหนดให้เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย เป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันเป็นไปตามแนวความคิดพื้นฐานขอบเขตของกฎหมายปกครองที่ว่าด้วยการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี (Exhaustion of Administrative Remedy) เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ด้วยเหตุนี้เอง การไม่นำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับกับคำสั่งลงโทษทางวินัยออกโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมก่อให้เกิดจำนวนข้อพิพาทที่อาจขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันถูกตรวจสอบด้วยเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกันตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยมีข้อความเป็น “มาตรา 31/1 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานตามมาตรา 8 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำขอบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และขอให้กลับเข้าทำงาน และหรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่นนี้ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้เมื่อดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะแล้ว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ประเด็นปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

จากการศึกษาพบว่า เมื่อการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่รัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือโจทก์อาศัยสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้าง หรือมีการกล่าวอ้างเรื่องการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม เพื่อมีคำขอบังคับเรียกค่าเสียหายจากรัฐวิสาหกิจ (นายจ้าง) หรือให้รับกลับเข้าทำงานได้ภายในกำหนดอายุความ 10 ปี ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความลักลั่นในการบังคับใช้นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากในคดีแรงงานไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีหรืออายุความการฟ้องคดีกำหนดไว้เป็น

การเฉพะเช่นเดียวกับบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติในทำนองว่าให้นำบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่รัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน คงมีแต่เพียงการตีความปรับใช้บทบัญญัติว่าด้วยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก่คดีที่มีเนื้อหาหรือลักษณะพิพาททางปกครองดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งหากเปรียบเทียบกับสัญญาจ้างลูกจ้างหรือข้าราชการในส่วนราชการ หรือกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นหน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษบุคคลดังกล่าวกลับใช้นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น เพื่อให้ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันถูกตรวจสอบด้วยเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกันตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยมีข้อความว่า “มาตรา 31/2 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากับพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี

วรรคสอง คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลได้ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระงับตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

วรรคสาม การฟ้องคดีพิพาทตามวรรคหนึ่งที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลแรงงานจะรับไว้พิจารณาได้”

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แม้การบัญญัติให้อำนาจศาลแรงงานในการดำเนินกระบวนการพิจารณานับพื้นฐานของหลักความเข้าใจอันดี

ต่อกัน เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป¹¹ อันเป็นแนวความคิดที่เหมาะสมแก่การนำไปปรับใช้กับคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนบนพื้นฐานของสัญญาจ้างแรงงานโดยแท้เท่านั้น แต่ไม่ควรรวมไปถึงการนำคดีพิพาทที่มีลักษณะเนื้อหาทางปกครองไปใช้วิธีวิธีตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแรงงาน เพราะขอบเขตของนิติวิธีในแต่ละกฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายที่จะปรับใช้ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ทั้งในศาลปกครองยังมีการแสวงหาข้อเท็จจริงนอกจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำคู่ความ แต่การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงานนั้นกลับไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจศาลแรงงานทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติลักษณะเช่นนี้

นอกจากนี้ ลักษณะพิเศษของคดีปกครองอีกประการที่สำคัญตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทร่วมในการพิจารณาคัดสินคดีร่วมกับองค์คณะ เพื่อให้ความคิดเห็นและการใช้ดุลพินิจของตุลาการผู้แถลงคดีมาช่วยให้องค์คณะมีความรอบคอบมากขึ้นจากการประชุมปรึกษาและจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตัดสินคดีเช่นเดียวกับแนวความคิดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งตุลาการผู้แถลงคดีมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองด้วยการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกละเมิดโดยรัฐด้วย ทั้งยังได้ช่วยสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอีกด้วย¹² ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างจากคดีแรงงานหรือศาลยุติธรรม ทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกมามีความรอบคอบ เนื่องจากผ่านการกลั่นกรองจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองควรจะต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองนำเสนอคดีพิพาทที่มีลักษณะเช่นนี้ต่อศาลปกครองให้ทำการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวว่าจะถูกต้องตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเสียมากกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมนั่นเอง

ดังนั้น เพื่อให้ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันถูกตรวจสอบด้วยเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกันตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยมีข้อความเป็น “มาตรา 31/3 ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม”

¹¹ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “การพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบได้ส่วน.” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 47, (2561): หน้า 243-250.

¹² ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 42-51.

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2566).

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. “การพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวน.” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 47, (2561): หน้า 243-250.

ประวิณ ฒ นกร. จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530).

พงศนาถ เลหาภิชาติชัย. “ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ”. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ศาลฎีกา. เผยแพร่คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานที่น่าสนใจ. (ออนไลน์). <http://www.supremecourt.or.th>

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ. (ออนไลน์). <https://oscj.coj.go.th>

สำนักงานศาลปกครอง. สืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำแถลงการณ์ฯ. (ออนไลน์). <https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>

Jean Pivero et Jean Waline, Droit Administratif แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 488