

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงาน ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “วิกฤติแฮมเบอร์เกอร์” ต่อมาในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดจากเหตุการณ์สึนามิที่ประเทศญี่ปุ่น และเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ต้องเผชิญกับวิกฤติมหาอุทกภัยครั้งใหญ่ ซึ่งวิกฤติเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนทำงาน เศรษฐกิจ และสังคมในภาพรวม อันเนื่องมาจากรูปแบบความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ มีการเลิกจ้างแรงงานนับแสนคน ผู้นำองค์กรแรงงานถูกเลิกจ้างเป็นจำนวนมากอันส่งผลกระทบโดยตรงต่อดุลอำนาจในการเจรจาต่อรองของลูกจ้างหรือคนทำงาน ในส่วนที่มีได้เลิกจ้าง นายจ้างหรือสถานประกอบกิจการใช้มาตรการสั่งหยุดงานชั่วคราวโดยจ่ายค่าจ้างเพียงร้อยละ ๗๕ ตามกฎหมาย และลดค่าจ้างหรือสวัสดิการต่าง ๆ ลงโดยอ้างความจำเป็นเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้ลูกจ้างหรือคนทำงานต้องสูญเสีย ค่าจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นสภาพการจ้างมีผลกระทบต่อหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำเนินชีวิตเป็นอย่างยิ่ง

จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้มีคดีแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่การพิจารณาคดียังคงเป็นไปอย่างล่าช้า ลูกจ้างมีภาระค่าใช้จ่ายและได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมากในระหว่างดำเนินคดี บางกรณีต้องดำเนินการเองตั้งแต่ต้นจนถึงชั้นบังคับคดี นำเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินนายจ้างมาขายทอดตลาด อีกทั้งเผชิญกับกระบวนการในการไกล่เกลี่ยที่มุ่งเน้นความตกลงหรือความพึงพอใจของคู่ความเป็นสำคัญ ทำให้ส่งผลกระทบต่อหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักประกันสิทธิและเสรีภาพการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม เป็นต้น ลูกจ้างต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมรับเงินจากกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าว เนื่องจากหากยืนยันที่จะดำเนินคดีต่อไปเพื่อให้ศาลแรงงานพิพากษา นายจ้างก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกา ปรากฏว่าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาเป็นเวลา ๓ ถึง ๕ ปีความล่าช้าดังกล่าวนับเป็นปัจจัยที่บีบบังคับให้ลูกจ้างตกอยู่ในภาวะจำยอมมากยิ่งขึ้น ทำให้ลูกจ้างเข้าไม่ถึงสิทธิตามกฎหมายกระบวนการยุติธรรมและความยุติธรรมด้านแรงงาน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ที่มีหลักการสำคัญ คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเที่ยงธรรม

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยและศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤติแรงงาน ในฐานะองค์กรแรงงานและองค์กรภาคประชาสังคมได้ร่วมกันจัดทำ “ข้อเสนอการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานอันเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ” เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๕ และจากการทำงานร่วมกันดังกล่าว จึงเกิดการดำเนินงานในรูปแบบ “เครือข่ายเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน” และได้ยื่นข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ต่อประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ เพื่อมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของเรื่อง

เดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ศาลแรงงานกลางภายใต้โครงการส่งเสริมการประสานความร่วมมือด้านการยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ได้ดำเนินการจัดทำร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. อันเป็นไปเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม และเมื่อประธานศาลฎีกาเห็นชอบแล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งขณะนี้ร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การปฏิรูปกฎหมายให้หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิบัติการตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย การร่างกฎหมาย หรือการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายทั้งระบบ¹

เนื่องจากปัญหากระบวนการพิจารณาคดีแรงงานและการยกร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการร่างกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดภารกิจสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายไว้หลายด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน และร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. รวมทั้งข้อเสนอของเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน

¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ . มาตรา ๔

โดย (๑) จัดเวทีเสวนาและรับฟังความเห็นจากผู้แทนฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยผู้แทน คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ผู้แทนเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ผู้แทนจาก สภาทนายความ ทนายความด้านแรงงาน นักวิชาการ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง (๒) จัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นจากผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางมีนบุรี และ (๓) เข้าพบหารือเบื้องต้นกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง และผู้แทนประธานศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาและทำความเข้าใจในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.

๓. สารสำคัญ

ร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๓.๑ บททั่วไป ประกอบด้วย การตีความ การติดต่อระหว่างศาล และการแก้ไขกระบวนการพิจารณาที่ไม่ถูกต้อง

๓.๒ การดำเนินกระบวนการพิจารณา ประกอบด้วย การฟ้องและการให้การ การฟ้องคดีของผู้เยาว์ การแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินคดี การพิจารณาคดีที่ศาลจังหวัด กำหนดวันเวลาในการพิจารณา การโอนคดี การไกล่เกลี่ย การยื่นบัญชีระบุนายาน การนัดพิจารณาพยานหลักฐานและจัดประเด็นข้อพิพาท การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่คู่ความตกลงกัน การบันทึกถ้อยคำพยานบุคคล บันทึกถ้อยคำแทนการสืบพยานบุคคลของผู้ให้ถ้อยคำซึ่งอยู่ต่างประเทศ บันทึกความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญ การสืบพยานบุคคลโดยระบบการประชุมทางจอภาพ และการจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักของพยาน ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์และรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีสาระสำคัญ คือ คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา โดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการจ้างงานและสิทธิทางด้านแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน ซึ่งนายจ้างกับลูกจ้างนั้นมีความไม่เท่าเทียมกัน จำเป็นต้องมีผู้พิพากษาที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านแรงงาน โดยการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อีกทั้งการดำเนินคดีต้องเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกันตลอดจนจำเป็นต้องยกเว้นวิธีพิจารณาคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีแรงงานไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้น สารสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจึงให้อำนาจแก่ศาลแรงงานไว้เป็นพิเศษ เช่น ผู้พิพากษาศาลแรงงานต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในปัญหาแรงงาน ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมเป็นองค์คณะผู้พิพากษาด้วย ศาลเป็นผู้ซักถามพยานเองและมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง สามารถพิพากษาเกินคำขอและมีผลผูกพันบุคคลอื่นที่มีใช้คู่ความ มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้วางกรอบหรือเกณฑ์ที่ศาลควรคำนึงถึงในการพิจารณาคดีแรงงาน ตลอดจนในการออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงมีความเห็น ดังต่อไปนี้

๔.๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.

การไกล่เกลี่ยคดีแรงงานเป็นหลักการสำคัญของการดำเนินคดีแรงงาน ดังที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๘ ได้บัญญัติไว้ความว่า

“เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป

ในการไกล่เกลี่ยของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ หรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้

ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป”

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ที่เป็นอยู่และจากการรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแล้ว พบว่าศาลมีการมอบหมายให้ผู้ประนีประนอมเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และศาลอาจเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย แต่การไกล่เกลี่ยมักมุ่งเน้นไปในทางทำให้คดีเสร็จโดยเร็ว ซึ่งปรากฏในหลายกรณีว่าทำให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ได้รับค่าจ้างค้างจ่าย ค่าล่วงเวลา ค่าชดเชยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งเป็นการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ลูกจ้างยอมรับค่าเสียหายแทนการกลับเข้าทำงาน เป็นต้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าในคดีแรงงาน ลูกจ้างอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกับฝ่ายนายจ้างและต้องพึ่งพานายจ้างในทางการจ้างงานและรายได้ ประกอบกับคดีแรงงาน หรือข้อขัดแย้งทางด้านแรงงานเป็นคดีแพ่งกึ่งมหาชน และเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงมุ่งหมายให้ศาลแรงงานมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความ และสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ศาลแรงงานย่อมมีหน้าที่ทำความเข้าใจให้ถูกต้องเกี่ยวกับหลักกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานและการแก้ไขข้อ

ขัดแย้งด้านแรงงาน เพื่อให้มีการปฏิบัติต่อกันที่ถูกต้องตามกฎหมายและจะช่วยให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างได้มีความสัมพันธ์อันดีในทางการจ้างงาน มิใช่กลับไปทำงานภายใต้สภาพการจ้างที่ทั้งสองฝ่ายพอใจแต่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคู่ความจะได้รับความยุติธรรมจากการไกล่เกลี่ยนั้น การไกล่เกลี่ยทั้งก่อนและระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา จึงเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลแรงงาน ร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจข้อกฎหมายและปัญหาแรงงาน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. เรื่อง การไกล่เกลี่ย ในข้อ ๒๘ ที่ระบุว่า “ในระหว่างการพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการประนีประนอมยอมความ ศาลแรงงานอาจสั่งให้คู่ความไปพบผู้ประนีประนอมหรือบุคคลอื่นตามที่ศาลแรงงานมอบหมายก็ได้” อันเป็นการนำหลักการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งมาใช้บังคับกับคดีแรงงานตามแนวนโยบายการลดปริมาณคดี อาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๘

๔.๑.๒ ระบบไต่สวนในคดีแรงงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาเห็นว่า วิธีพิจารณาของศาลแรงงานที่ปฏิบัติยังมีใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง เนื่องจากบทบาทหลักในการนำสืบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังคงเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง แม้ศาลแรงงานมีอำนาจที่จะกำหนดให้ฝ่ายใดนำสืบก่อนหรือหลังได้ ก็ตาม และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นพ้องกับความเห็นของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง ดังที่ปรากฏตามข้อมูลที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศาลแรงงานกลาง ที่ระบุว่า

“ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีระบบพิจารณาคดีแรงงานโดยใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีข้อพิพาทแรงงาน ไม่ใช่ระบบกล่าวหาซึ่งให้อยู่ในศาลธรรมดา ระบบนี้ผู้พิพากษาเท่านั้นที่มีอำนาจซักคู่ความและพยาน ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและให้เป็นธรรมแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างโดยไม่จำเป็นต้องมีการตั้งทนาย ถ้าใช้ระบบกล่าวหาลูกจ้างจะเสียเปรียบเพราะไม่สามารถจ้างทนายที่มีชื่อเสียงให้ว่าความแทนตนได้

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานจึงต้องให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริง (ระบบไต่สวน) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง มากกว่าใช้ระบบผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นพิสูจน์ (ระบบกล่าวหา) การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นหน้าที่ของศาล ในการสืบพยานให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน ตัวความหรือทนายความจะซักถามได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่แจ้งชัดและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการตัดสินไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่ความ

แต่ศาลเรียกมาเองได้ ศาลแรงงานต้องรับฟังข้อเท็จจริงให้แน่ชัดและครบถ้วนก่อนพิพากษาเนื่องจากในคดีแรงงาน ข้อเท็จจริงอยู่ที่ศาลชั้นต้น อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลส่วนใหญ่ในศาลยุติธรรม ใช้ระบบ “กล่าวหา” ทำให้ผู้พิพากษาทนายความและคู่ความติดรูปแบบการใช้ระบบดังกล่าว ทางแก้ คือ สร้างความรู้ให้ผู้พิพากษา หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องและประชาชนนำ “ระบบไต่สวน” มาปฏิบัติใช้จริง”

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า หลักการสำคัญของระบบไต่สวน คือศาลมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งปวง รวมทั้งจัดทำข้อสรุป ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อพิจารณาร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. แล้วเห็นว่า ยังคงยึดหลักให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ฝ่ายที่กล่าวอ้างตามระบบกล่าวหา ตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และได้แสดงกระบวนการที่ชัดเจนของระบบไต่สวน อาทิ การยื่นบัญชีพยาน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นว่าร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ควรกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่หลักและขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่กระทำโดยศาลแรงงานดังที่ปรากฏในร่างข้อกำหนดศาลแรงงาน ฯ ข้อ ๔๑ และข้ออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับศาลแรงงานและในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและพัฒนา และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ดังนี้

๔.๒.๑ ความเป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลแรงงาน

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มุ่งให้ศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษ เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ คู่ความมีความไม่เท่าเทียมกัน และข้อพิพาททางแรงงานเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานมีความสำคัญ ซับซ้อน ปริมาณการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจมีเพิ่มมากขึ้น และมีผลกระทบต่อสิทธิในการมีงานทำและความมั่นคงในการทำงาน ประกอบกับประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นว่าศาลชำนาญพิเศษด้านแรงงาน จำเป็นต้องมีผู้พิพากษาที่มีองค์ความรู้และทักษะเฉพาะ ตลอดจนต้องมีการส่งเสริมบทบาทและความก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษาที่มีความสนใจ หรือมีความสามารถด้านแรงงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีความมั่นคงก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่ เช่น การแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้งการ

เลื่อนขึ้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการไม่อาจสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลชั้นอุทธรณ์มีวาระการดำรงตำแหน่งศาลละไม่น้อยกว่า สองปีติดต่อกัน และทุกตำแหน่งรวมกันศาลละไม่เกิน ๗ ปี จึงจำเป็นต้องพัฒนาศาลแรงงานให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ อย่างแท้จริง เพื่อปกป้องและอำนวยความยุติธรรมทางด้านแรงงานและนำไปสู่สันติสุขในอุตสาหกรรม

๔.๒.๒ การส่งเสริมและพัฒนาบทบาทผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน

๑) ควรพัฒนาบทบาทหน้าที่และศักยภาพของผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่าย ลูกจ้าง ในการปฏิบัติหน้าที่ในทุกขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน นับตั้งแต่การไต่สวนก่อน ฟ้องคดีและระหว่างพิจารณาคดี การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีทั้งปวง เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานและการทำคำพิพากษา ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ คดี

๒) กำหนดมาตรการเพื่อให้ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง สามารถ ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาศาลแรงงานเป็นศาลชั้นอุทธรณ์ โดยให้ถือว่าการ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการทำงานตามสัญญาจ้าง และมีหลักประกันในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามสัญญาจ้าง แรงงานและหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติ หน้าที่เพื่อสังคมส่วนรวม

๓) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมคุณภาพมาตรฐานกระบวนการพิจารณา คดีแรงงาน ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการตุลาการและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายละเท่ากัน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม การพัฒนาองค์ความรู้และทักษะเฉพาะด้านแรงงานให้แก่ผู้พิพากษาในศาลแรงงาน เช่น กระบวนการพิจารณา คดี การบริหารงานของศาล ตลอดจนกำกับและติดตามการดำเนินคดีของศาลให้เป็นไปตามมาตรฐานและเจตนารมณ์ ของกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศาลแรงงานให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ในระบบได้ส่วนที่สมบูรณ์ต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการ พิจารณาร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. และการพัฒนา กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานในระยะยาวต่อไป

(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย