

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยกฎหมายและการยุติธรรมที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดทำกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย ซึ่งต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้น โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำหนดยุทธศาสตร์หลักประการหนึ่งคือ การปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน พร้อมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงานดำเนินการเป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับหนังสือจากองค์กรภาคประชาสังคมด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ ว่าลูกจ้างและองค์กรแรงงานยังไม่ได้ความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานหลายประการ มีคดีแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ลูกจ้างมีภาระค่าใช้จ่ายและได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมากในระหว่างการดำเนินคดี บางกรณีลูกจ้างต้องดำเนินการเองในการดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนถึงชั้นบังคับคดี และนำเจ้าพนักงานยึดทรัพย์สินของนายจ้างมาขายทอดตลาด อีกทั้งเผชิญกับกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ส่งผลกระทบต่อหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักประกันสิทธิและเสรีภาพการรวมตัวและเจรจาต่อรอง เป็นต้น

ในกรณีที่ลูกจ้างยืนยันที่จะดำเนินคดีต่อไปเพื่อให้ศาลแรงงานพิพากษา นายจ้างก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกา ปรากฏว่าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาเป็นเวลา ๓ ถึง ๕ ปี ความล่าช้าดังกล่าว นับเป็นปัจจัยสำคัญที่บีบบังคับให้ลูกจ้างตกอยู่ในภาวะจำยอมมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ลูกจ้างเข้าไม่ถึงสิทธิตามกฎหมาย และความยุติธรรมด้านแรงงาน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วย

/การจัดตั้ง...

การจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ที่มีหลักการสำคัญ คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรม องค์การภาคประชาสังคมจึงขอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ในช่วงเวลาดังกล่าว สำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดทำ “ร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.” และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ ต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานและร่างข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.” เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โดยเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน ให้เป็นกระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนหาความจริงอย่างแท้จริง และสรุปว่าการใกล้เคียงคดีแรงงานไม่เอื้อต่อการสร้างความยุติธรรม วิธีพิจารณาคดีแรงงานที่ปฏิบัติกันมายังไม่ใช้ระบบไต่สวนหาความจริงอย่างแท้จริง เนื่องจากบทบาทหลักในการนำสืบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ยังคงเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง ข้อเท็จจริง กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และศาลแรงงาน ยังมีใช้ศาลชั้นอุทธรณ์อย่างแท้จริง เนื่องจากกระบวนการบริหารงานข้าราชการตุลาการที่เกี่ยวกับศาลแรงงาน ยังมีข้อจำกัดในการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต่อมา ศาลแรงงานได้จัดทำ “ข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๖” ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งระบบได้ จึงดำเนินการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เรื่อง “การพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวน”

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ทบทวนกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานแล้วเห็นว่า แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงาน แต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่อาจแก้ปัญหาในเชิงระบบได้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอไว้ในกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อ นายกรัฐมนตรี^{*} สภานิติบัญญัติแห่งชาติ^๑ สภาปฏิรูปแห่งชาติ^๒ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ^๓ ในประเด็นการปฏิรูปศาลแรงงานโดยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม

/อย่างไรก็ตาม...

* หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก.๐๑/๔๔๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๑ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่ ๓๓ ที่ คปก.๐๑/๑๖๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

๒ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่ ๓๓ ที่ คปก.๐๑/๑๖๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

๓ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่ ๓๓ ที่ คปก.๐๑/๑๖๔ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

๔ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ค่วนที่ ๓๓ ที่ คปก.๐๑/๑๖๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยังไม่ได้มีการปฏิรูปศาลแรงงานโดยการแก้ไขโครงสร้างศาลแรงงาน สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอหลักการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์และฎีกา รวม ๙ ฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ โดยมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ พ.ศ.^๖ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกา) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญให้จัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษแผนกคดีแรงงานขึ้น โดยกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษแผนกคดีแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ โดยให้คำตัดสินของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด แต่ยังให้มีการฎีกาคดีแรงงานได้ในกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาปริมาณคดีแรงงานที่ค้างอยู่เป็นจำนวนมากในศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน แต่ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่แท้จริง และยังเป็นการเพิ่มศาลอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง ต่างจากหลักการและเจตนารมณ์เดิมของการจัดตั้งศาลแรงงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูล ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้น และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ บทความ เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน”^๗

ผู้เขียนได้กล่าวถึงระบบศาลของประเทศในระบบ “ซีวิลลอว์ (Civil Law)” ที่ประเทศไทยกำหนดเป็นระบบกฎหมายของประเทศมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ซึ่งเท่ากับการแยกสาขากฎหมายเป็น

/สาขากฎหมาย...

^๖ ขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ คณิต ฒ นร. “รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม”. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘. หน้า ๘๑-๘๔, อ้างถึงใน คณิต ฒ นร. “ศาลรัฐธรรมนูญในคดียื่นบัญชีทรัพย์สิน”. ใน มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ ๒๓ และ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔.

สาขากฎหมายมหาชนกับสาขากฎหมายเอกชนมาตั้งแต่ต้น โดยในระบบ Civil Law ส่วนใหญ่จะใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ จะมี “ศาลยุติธรรม” ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญา และจะมีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ที่ทำหน้าที่ในลักษณะเป็น “ศาลชำนาญพิเศษ” เช่น ศาลปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยจะมีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดยเด็ดขาด บางประเทศมีศาลชำนาญพิเศษอื่นนอกเหนือจากศาลยุติธรรมหลายศาล เช่น ในประเทศเยอรมัน มีศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลสังคม แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

๒.๑.๒ หนังสือ เรื่อง “การตีความกฎหมาย”^๔

ผู้เขียนได้จำแนกระบบกฎหมายใหญ่ ๆ ของโลกมี ๒ ระบบที่สำคัญ คือ “ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law)” กับ “ระบบซีวิลลอว์ (Civil Law)” โดยมีความแตกต่างที่สำคัญ คือ ในระบบกฎหมาย Common Law หลักกฎหมายโดยทั่วไป จะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินของศาลสูง เป็นการวางบรรทัดฐานเกิดเป็นหลักกฎหมาย ส่วนในระบบกฎหมาย Civil Law หลักกฎหมายโดยทั่วไปของประเทศ จัดทำในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีประมวลกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะวางหลักกฎหมายไว้ในลักษณะเป็นการทั่วไปอย่างกว้างโดยครบถ้วนและชัดเจน และมีกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติต่าง ๆ เสริมประมวลกฎหมายที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป

ในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law จะมีหลักกฎหมายที่แยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกันอีกด้วย และส่วนใหญ่จะใช้ระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เป็นศาลทั่วไปในคดีแพ่งและคดีอาญา และจะมีศาลอื่น ทำหน้าที่ในลักษณะศาลชำนาญพิเศษ มิใช่มีศาลเดียวที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของทุกประเภท

นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความแตกต่างในระบบวิธีพิจารณาความ ซึ่งในคดีแพ่งและคดีอาญานั้น โดยทั่วไปจะใช้ระบบกล่าวหา ขณะที่ในระบบ Civil Law จะใช้ระบบการไต่สวน หรือค้นหาความจริง โดยที่บทบาทของผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาจะแตกต่างกัน ในระบบกล่าวหาเท่านั้น ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่เป็นกรรมการ กำกับดูแลให้โจทก์และจำเลยอยู่ในกติกาเท่านั้น จะไม่ก้าวล่วงไปซักถามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงนอกเหนือที่คู่ความดำเนินอยู่ เพราะมีแนวความคิดว่าจะทำให้ผู้พิพากษาไม่เป็นกลางในการพิจารณาคดี ขณะที่ระบบไต่สวนของกลุ่ม Civil Law ผู้พิพากษาจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การซักถามเพื่อให้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการที่จะนำไปสู่การตัดสินที่ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ใช่เป็นเพียงกรรมการแล้วปล่อยให้คู่ความแต่ละฝ่ายใช้ความสามารถในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาเพื่อให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏของทั้งสองฝ่ายเท่านั้น

/๒.๑.๓ รายงาน...

^๔ อัคราทร จุฬารัตน. “การตีความกฎหมาย”. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒. หน้า ๑๑-๒๔.

๒.๑.๓ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและข้อเสนอต่อการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน”^๔

ผู้วิจัยได้ศึกษาสถานการณ์ปัญหากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานทั้งในสถานการณ์ภาวะปกติและในสถานการณ์วิกฤติ และพบว่า องค์กรแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน มีการกล่าวถึงปัญหากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานมากขึ้น ภายหลังประเทศไทยผ่านวิกฤติทางการเงินในทวีปเอเชีย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๓ - พ.ศ.๒๕๕๔ องค์กรแรงงานดังกล่าว ได้มีข้อเสนอการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ทั้งในกรณีปัญหาในสถานการณ์ภาวะปกติ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับระบบของศาลแรงงาน ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดี ปัญหาระบบไต่สวนในคดีแรงงาน และกรณีปัญหาในสถานการณ์วิกฤติ เช่น ศาลยังไม่ได้ทำหน้าที่บทบาทเชิงรุกคดีแรงงานในวิกฤติเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ระบบการพิจารณาคดีในศาลแรงงานบางภาคล่าช้ามาก เป็นต้น

ผู้วิจัย ได้เสนอแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานในระยะสั้น ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะหน้าหรือเร่งด่วนในด้านบริหารกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

- (๑) ควรทำความเข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงาน
- (๒) ควรนำหลักการและสาระสำคัญในเรื่องอำนาจของศาลแรงงานที่เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของคดีแรงงาน มากำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อความชัดเจนและเพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติจริง
- (๓) ควรนำข้อเสนอดังกล่าวไว้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานที่มีข้อขัดข้องในการแก้ไขปัญหาลง มากำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อทุกฝ่ายจะได้เรียนรู้และทำความเข้าใจอันจะเป็นการแบ่งเบาภาระในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน
- (๔) ควรให้การพิจารณาคดีแรงงานอยู่ในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง
- (๕) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาสมทบในด้านประสบการณ์ให้ชัดเจน การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาศาลแรงงานให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในศาลแรงงาน เนื่องจากศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งต้องการความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ
- (๖) ควรปรับปรุงระบบและกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าพนักงานที่เชื่อมต่อกับศาลแรงงาน เพื่อให้เชื่อมประสานกันและมีให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความล่าช้า

/(๗) ควรแก้ไข...

^๔ จีรุตม์ ณ หนองคาย. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาและข้อเสนอต่อการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน”. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๕.

(๗) ควรแก้ไขปรับปรุงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในทางกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานเกือบทุกฉบับ แต่ไม่เกิดผลทางปฏิบัติ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ภาคประชาชนมีส่วนร่วมและลูกจ้างเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

๒.๑.๔ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง“การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวน”^{๑๐}

ผู้วิจัยได้ศึกษาและสรุปปัญหาการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานได้ดังต่อไปนี้

(๑) แนวคำวินิจฉัยของศาลแรงงานและศาลฎีกา มีแนวโน้มที่จะนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับคดีแรงงานอย่างเคร่งครัด แทนที่จะนำมาใช้โดยอนุโลม ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานไม่แตกต่างจากการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งเท่าใดนัก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ได้ทำหน้าที่ในการรับข้อพิพาทแรงงานก่อนที่ข้อพิพาทเหล่านั้นจะมาถึงศาลแรงงาน ทำให้ศาลแรงงานต้องพิจารณาพิพากษาคดีมากเกินไป และส่งผลโดยตรงต่อความรวดเร็วแห่งคดี

(๒) ความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทแรงงานของผู้พิพากษาอาชีพในศาลแรงงาน และปัญหาที่มา คุณสมบัติ และบทบาทของผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน ทำให้ยังไม่สามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้

(๓) กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมยอมความในศาลแรงงานไม่สามารถสร้างระบบที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้อย่างแท้จริง^{๑๑} อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ศาลสูงจะวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ปัจจุบันยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยศาลแรงงานยังไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายให้ถูกต้องครบขั้นตอน ทำให้เป็นกระบวนการพิจารณาคดีผิดพลาด เกิดความล่าช้า และคู่ความไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที^{๑๒}

/(๔) ปัญหาการแบ่ง...

^{๑๐} ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง“การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวน”. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๗.

^{๑๑} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๒๓๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยข้อกฎหมายไว้ว่า คดีแรงงานเป็นคดีมีลักษณะพิเศษอันควรจะได้รับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อไม่ปรากฏว่าศาลแรงงานได้ไกล่เกลี่ยให้โจทก์จำเลยตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกัน ศาลฎีกาจึงให้ศาลแรงงานดำเนินกระบวนการใหม่ตั้งแต่การไกล่เกลี่ยโจทก์จำเลยตาม มาตรา ๓๘ เป็นต้นไป แล้วมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี

^{๑๒} อนันต์ ลิมอ้าย. “การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน”. ใน รายงานการวิจัยการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ ๑๑, (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม), ๒๕๕๖. หน้า ๑ และ ๔.

(๔) ปัญหาการแบ่งชั้นศาลแรงงาน และปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งคำพิพากษาที่อาจทำให้ข้อพิพาทแรงงานยังไม่ได้รับการพิจารณาโดยครบถ้วน

ผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน และความจำเป็นหรือความเหมาะสมในการนำมาใช้ในคดีแรงงาน ประกอบกับการศึกษากรณีของประเทศเยอรมัน ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันปัจจุบันเป็นระบบกฎหมายเดียว ที่มีการแยกศาลแรงงานออกเป็นเอกเทศจากศาลในระบบอื่น ๆ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาในคดีแรงงานเป็นของตนเอง ระบบดังกล่าวจึงเป็นระบบที่มีความพยายามในการสร้างรูปแบบเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ที่วางอยู่บนหลักการของการสร้างความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาในคดีแรงงาน

ได้มีการจัดตั้งศาลสาขาต่าง ๆ เฉพาะ เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษารรคดีเฉพาะเรื่อง ทำให้ผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีและข้อพิพาทต่าง ๆ นั้น มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน^{๓๓} ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานกลาง สาขามินบุรี ซึ่งกระบวนการวิธีพิจารณาในศาลแรงงานกลาง สาขามินบุรีนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มากที่สุด โดยลักษณะพิเศษที่สำคัญที่สุด ได้แก่ ทศนคดีและทักษะของผู้พิพากษา กระบวนการใกล้เคียงในศาล และกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบ

นอกจากนี้ งานวิจัยได้เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และจัดทำข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน เพื่อรองรับกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานตามระบบไต่สวนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศาลแรงงานในอนาคต ดังนี้

/ - แก้ไข...

^{๓๓} ศาลซึ่งเป็นสาขาต่าง ๆ นั้น ได้แก่

๑. ศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย ศาลแพ่งและศาลอาญา
๒. ศาลแรงงาน
๓. ศาลปกครอง
๔. ศาลล้มคม
๕. ศาลภาษีอากร

ศาลยุติธรรมนั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง แต่ยกเว้นข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในความสัมพันธ์ตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นศาลสาขาเฉพาะสาขาหนึ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน ส่วนศาลปกครอง ศาลล้มคม และศาลภาษีอากรนั้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมัน ยังจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นพิเศษทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และระงับข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ด้วย

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยศาลแรงงานของเยอรมันนั้น ศาลแรงงานจะประกอบไปด้วย ศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลแรงงานชั้นต้น ศาลแรงงานมลรัฐซึ่งเป็นศาลแรงงานชั้นอุทธรณ์ และศาลแรงงานสหพันธ์ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีแรงงาน

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑) เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อชี้ให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ให้กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเป็นไปในระบบไต่สวน และจะต้องมีการบัญญัติมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้พิพากษาคดีแรงงานเข้าใจลำดับการใช้กฎหมายอย่างถูกต้องต่อไปด้วย

(๒) เพิ่มเติมหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้พิพากษาอาชีพในศาลแรงงานให้มีความชัดเจน และมีความละเอียดมากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการได้มาซึ่งผู้พิพากษาในศาลแรงงาน ที่จะมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงานและปัญหาแรงงาน

(๓) ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดสถานะของผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้มีความชัดเจนว่าในกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาอาชีพกับผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานนั้น จะมีรายละเอียดและขั้นตอนอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเรื่องบทบาทที่ไม่ชัดเจนของผู้พิพากษาสมทบในกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน นอกจากนั้น ควรกำหนดกระบวนการให้ผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานมีส่วนร่วมในการบริหารงานของศาลแรงงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานคดีด้วย เพื่อเพิ่มบทบาทของผู้พิพากษาสมทบในกระบวนการทำงานของศาลแรงงานให้มากยิ่งขึ้นอย่างแท้จริง และการแก้ปัญหากรณีดังกล่าวได้นั้น จะเป็นการทำให้กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ในที่สุด

(๔) ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอมยอมความให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะตามบทบัญญัติในปัจจุบันนั้น กำหนดแต่เพียงให้ศาลแรงงานทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่ความตกลงกันได้ แต่ไม่ได้ระบุหลักการการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาในศาลแรงงาน ว่าควรจะไกล่เกลี่ยอย่างไร และควรหยุดการไกล่เกลี่ยเมื่อใด เพื่อไม่ให้กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นอุปสรรคในการพิจารณาคดีแรงงาน หรือทำให้กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเกิดความล่าช้า ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้นนั้น เป็นปัญหาที่ยังคงต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มากที่สุดด้วย

/- แก้ไข...

- แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

แรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๖

(๑) แก้ไขข้อ ๔ ในหมวดทั่วไป ดังนี้

“ข้อ ๔ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงานเป็นไปตามหลักไต่สวน
 ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีแรงงานเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค
 และเป็นธรรม ตามหลักการของระบบไต่สวน หากมีกรณีศาลแรงงานจะต้องตีความ หรือปรับใช้ด้วยบท
 กฎหมาย อำนาจศาล สัญญา หรือข้อตกลงใด ศาลแรงงานจะต้องตีความ หรือปรับใช้โดยคำนึงถึงภารกิจหน้าที่
 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามระบบไต่สวน โดยประกอบกับหลักการในการคุ้มครองแรงงาน
 สวัสดิภาพแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และการสร้างความเป็นธรรมในสังคมด้านแรงงาน รวมถึงการส่งเสริม
 การผลิต การค้าและอุตสาหกรรมของประเทศด้วยเสมอ”

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการไกล่เกลี่ยในข้อ ๒๘ ให้มีรายละเอียดของกระบวนการ
 ไกล่เกลี่ยเพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
 พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขใหม่ โดยให้มีเนื้อหาดังนี้

“ข้อ ๒๘ กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้น ให้เป็นไป
 ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ ในมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.
 ๒๕๒๒ ไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการประนีประนอมยอม
 ความ ศาลแรงงานอาจส่งให้คู่ความไปพบผู้ประนีประนอม หรือบุคคลอื่น ตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงาน
 กลาง อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานภาค หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแรงงานจังหวัดมอบหมายก็ได้ เพื่อให้บุคคล
 ดังกล่าวให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้มีการประนีประนอมกับคู่ความอีกฝ่ายในระหว่างการศึกษาของศาลได้”

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เข้าพบหารือ และศึกษากระบวนการทำงานกับผู้พิพากษา
 ศาลแรงงานกลาง สาขามีนบุรี ณ ศาลจังหวัดมีนบุรี และอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง ณ ศาลแรงงาน
 กลาง เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕
 ตามลำดับ รวมทั้งได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน
 ในระบบศาลคู่” เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ
 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน ผู้แทนนายจ้าง และลูกจ้าง เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว

/ผลการรับฟัง...

ผลการรับฟังความคิดเห็น ได้สรุปสาระสำคัญของสถานการณ์ปัญหา และประเด็นที่เห็นพ้องถึงการปฏิรูปศาลแรงงานให้เป็นศาลคู่ แยกออกจากศาลยุติธรรม ดังนี้^{๑๔}

(๑) ต้องแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม เหมือนศาลปกครอง ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีมีความรวดเร็วและรอบคอบมากขึ้น ผู้พิพากษาในศาลแรงงานต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายแรงงานด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี

ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงาน คือ ผู้พิพากษาที่โยกย้ายตามระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยผู้พิพากษาส่วนใหญ่ย้ายมาจากศาลแพ่ง จึงใช้การดำเนินคดีเหมือนในศาลแพ่ง ทั้งที่การดำเนินคดีในศาลแรงงานไม่ใช่เรื่องของการพิพาทระหว่างสองฝ่ายเหมือนการดำเนินคดีในศาลแพ่ง แต่มีรายละเอียดอื่นที่ต้องพิจารณาอีกมาก และคำพิพากษาคดีแรงงานนั้นมีความสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง จึงต้องใช้วิธีการพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน โดยวิธีการ คือ ให้ศาลแรงงานชั้นต้นทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง มีลักษณะเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ข้อเท็จจริงยุติที่ศาลชั้นต้น และให้ศาลสูงสุดพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น อีกทั้งจะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงานให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานนั้น สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด^{๑๕}

(๒) เจตนารมณ์ของการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีที่มาจากการที่คดีแรงงานเป็นคดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และอื่น ๆ ดังนั้น ทำอย่างไรที่จะให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรม ที่สำคัญ คือ ผู้พิพากษาต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ จึงต้องมีการอบรมให้ผู้พิพากษามีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องแรงงาน กฎหมายและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน การโยกย้ายผู้พิพากษาไปยังศาลอื่น ทำให้ได้ผู้พิพากษาที่เข้ามาสู่คดีแรงงานที่ขาดความชำนาญ กรณีที่จะกำหนดให้ประเทศไทย กำหนดให้ศาลแรงงานเป็นศาลเอกเทศนั้น ในอดีตเคยมีการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการในประเด็นนี้ ผลคะแนนเสียงของกรรมการในการประชุมเป็น ๗ ต่อ ๗ และประธานเป็นเสียงสุดท้ายที่ชี้ขาดให้ศาลแรงงานอยู่ในกระทรวงยุติธรรม^{๑๖}

/ (๓) ประเด็น...

^{๑๔} รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านแรงงาน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย และโปรดดูเพิ่มเติมจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย <http://www.lrc.go.th>

^{๑๕} คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๔.

^{๑๖} ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๔.

(๓) ประเด็นศาลคู่ในคดีแรงงานเคยจะมีมาแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ มีความพยายามในการร่างกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน โดยศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ได้เสนอว่า ควรให้ผู้พิพากษามาจากอาจารย์ผู้สอนกฎหมายแรงงานในมหาวิทยาลัย และจากศาลยุติธรรม และให้ศาลแรงงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่แนวคิดนี้ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ และในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฉบับดังกล่าว ไม่ให้ผู้พิพากษาศิดยึดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ให้ยึดถือเอาความเป็นธรรมเป็นหลักในการพิจารณาคดี ทั้งนี้ หลังจากที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒ หลายท่านก็ได้พยายามทำให้ศาลแรงงานเป็นศาลคู่ในศาลยุติธรรม เช่น เจ้าหน้าที่ศาลจะไม่รับมาจากศาลยุติธรรมแต่จะรับสมัครใหม่ และให้ผู้พิพากษาใช้วิธีพิจารณาคดีแรงงานโดยใช้ระบบไต่สวนในทางกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเช่นนั้น แต่เกิดจากการตีความตามมาตราที่เกี่ยวข้อง และในขณะนั้น มีการวางระบบวิธีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลแรงงานไว้ว่า ต้องคัดเลือกจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่มีอาวุโสสูงสุดหลังจากขึ้นไปเป็นผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ จึงมาเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแรงงาน เมื่อมีอาวุโสสูงสุดก็ให้มาเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา แต่ในที่สุด ระบบนี้ก็ถูกยกเลิกไป และในปัจจุบันผู้พิพากษาศาลแรงงาน คือ ผู้พิพากษาใหม่ เหตุเพราะในกฎหมายกำหนดไว้ว่า ให้ศาลแรงงานเป็นศาลชั้นต้น ซึ่งในระบบใหม่นี้ เมื่อผู้พิพากษามีความรู้ความชำนาญในคดีแรงงาน แต่หากครบวาระ ๗ ปีก็ต้องย้ายไปยังศาลอื่นต่อไปตามระบบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

“ หากต้องการให้ศาลแรงงาน เป็นศาลคู่อย่างศาลปกครอง จะเป็นไปได้หรือไม่ ก็เป็นไปได้ และเห็นด้วย แต่ยังไม่เห็นโอกาสที่จะเกิด ถ้าเป็นศาลคู่ได้ก็ดี เพราะทุกอย่างก็จะเหมือนกับศาลปกครอง คือ คนที่เป็นผู้พิพากษาศาลแรงงานจะไม่ถูกโยกย้ายไปไหน ไม่ถูกย้ายตามระบบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) แต่จะขึ้นเป็นแท่งเดียวเหมือนอย่างศาลปกครอง รวมทั้ง หากได้ผู้พิพากษาใหม่มาจริง ๆ ก็จะทำให้ไม่ติดขัดกับกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่ง”^{๑๙}

อนึ่ง จากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์และฎีกา โดยกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษแผนกคดีแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอนั้น หลายฝ่ายเห็นพ้องกันว่า ไม่ใช้การแก้ไขปัญหาการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง เป็นเพียงการป้องกันไม่ให้คดีขึ้นสู่ศาลฎีกาจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ยังเปิดช่องให้มีการฎีกาคดีแรงงานได้ โดยการขออนุญาตในกรณีเป็นคดีที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นปัญหาสำคัญ ขณะที่โครงสร้างของศาลแรงงาน ต้องแตกต่างจากศาลยุติธรรม และควรวางระบบให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานมีความเชี่ยวชาญ^{๒๐}

/๓.ความเห็นและ...

^{๑๙} เกษมสันต์ วิจารณ์ธรรม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๔.

^{๒๐} นายสมชัย วัฒนการุณ, นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, นายชัยปิติ ม่วงกุล และนางสาววิไลวรรณ แซ่เตีย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๔.

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ได้ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการ หลักการ และเหตุผล แล้ว เห็นสมควรปฏิรูปศาลแรงงาน โดยการแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม และเสนอให้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกรณีที่มีการเสนอตั้งศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษแผนกคดีแรงงาน เพิ่มขึ้นอีกชั้นหนึ่งนั้น เห็นว่า ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่แท้จริง และทำให้เพิ่มขึ้นตอนของคดีมากยิ่งขึ้น ไม่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลแรงงาน

เหตุผลและความจำเป็นที่ควรต้องแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม ดังนี้

๓.๑ คดีแรงงานมีลักษณะพิเศษ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไป จากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการจ้างงานและสิทธิทางด้านแรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน ซึ่งนายจ้างกับลูกจ้างนั้นมีความไม่เท่าเทียมกัน จึงมุ่งให้ศาลแรงงานเป็นศาล ชั้นอุทธรณ์พิเศษ นอกจากนี้ ข้อพิพาททางแรงงานเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ ประชาชน ปัญหาแรงงานมีความสำคัญและซับซ้อน จึงจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาที่มีความรู้และทักษะเฉพาะด้าน แรงงาน โดยการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อีกทั้งการดำเนินคดีต้องเป็นไป โดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและ สามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ตลอดจนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีแรงงานไว้เป็นการเฉพาะ

๓.๒ กระบวนพิจารณาคดีแรงงานควรเป็นระบบไต่สวน

ในทางปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานยังมีข้อจำกัดหลายประการ และไม่อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเป็นระบบไต่สวนหาความจริงอย่างแท้จริง เนื่องจากมีลักษณะ เป็นการพิจารณาแบบคดีแพ่งกึ่งมหาชนมากกว่าคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน จึง จำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐาน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ช่วยเหลือศาลแรงงานในการดังกล่าวตามระบบไต่สวนหาความจริง โดยจะต้องวางแนวทางให้ศาลชั้นต้นมีลักษณะเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ข้อเท็จจริง ยุติที่ศาลชั้นต้น อันสอดคล้องกับหลักการที่ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

๓.๓ ระบบการบริหารข้าราชการตุลาการ

โดยที่ระบบบริหารงานศาลยุติธรรมปัจจุบัน ไม่ได้สร้างความเชี่ยวชาญและความต่อเนื่องของ ผู้พิพากษา ทำให้ไม่ได้ผู้พิพากษาศาลแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแรงงานที่มีลักษณะ คดีแตกต่างจากคดีในศาลยุติธรรมทั่วไป เนื่องจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลชั้นอุ ทธรณ์พิเศษ มีวาระการดำรงตำแหน่งศาลละไม่น้อยกว่าสองปีติดต่อกัน และทุกตำแหน่งรวมกันศาลละไม่เกิน ๗ ปี

/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นว่า ศาลชำนาญพิเศษด้านแรงงาน จำเป็นต้องมี ผู้พิพากษาที่มีองค์ความรู้และทักษะเฉพาะ ตลอดจนต้องมีการส่งเสริมบทบาทและความก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษา ที่มีความสนใจ หรือมีความสามารถด้านแรงงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในศาลแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง และมีความมั่นคงก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่ เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการไม่อาจสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ จึง จำเป็นต้องพัฒนาศาลแรงงานให้เป็นศาลชำนาญพิเศษอย่างแท้จริง โดยการแยกศาลแรงงานจากศาลยุติธรรม เพื่อปกป้องและอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางด้านแรงงานอันนำไปสู่สันติสุขในสังคม

๓.๔ คดีแรงงานมีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง

ศาลแรงงานมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนทำงาน และผู้จ้างงานจำนวนมากทั้งภาครัฐและเอกชน ผลของคำพิพากษาของศาลแรงงานตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจ และการเปิดเสรี ประชาคมอาเซียนที่กำลังจะมาถึงในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในอนาคต ปัญหาคดีแรงงานจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การปฏิรูประบบศาลแรงงานให้ออกจากศาลยุติธรรมจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ มีมติเห็นชอบบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการ แยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม โดยเห็นควรให้แยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม และไม่เห็น ด้วยกับการตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษแผนกคดีแรงงาน จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว มาเพื่อพิจารณาประกอบการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

๑ เมษายน ๒๕๕๘