

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง  
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

นางสาวกิ่งดาว สีสาวแห



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**The Legal Proceeding about Administrative' order  
in Labour Protection Act B.E. 2541**

**Miss Kingdao Seesaohae**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University  
2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติ  
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541  
ชื่อและนามสกุล นางสาวกิ่งดาว สีสาวแห  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



..... (รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว้ออิสระ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติ  
**คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541**

**ผู้ศึกษา** นางสาวกิ่งดาว สีสาวแห **รหัสนักศึกษา** 2614002083 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีลส์ **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงาน (2) ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงานในประเทศไทย (3) ศึกษาวิเคราะห์อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยทางเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำราทางกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความและเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการใช้อำนาจทางปกครองและมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดยหลักแล้วจะมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง เว้นแต่บางกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจศาลเป็นอย่างอื่น เช่น คดีแรงงาน (2) คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายไทยเป็นไปตามนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งโดยหลักมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ เช่น คดีแรงงาน (3) คำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน อย่างไรก็ตามยังมีบางกรณี เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งตามหลักทั่วไปพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา แต่เนื่องจากคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานดังกล่าวมีลักษณะเกี่ยวข้องกับคดีแรงงานจึงมีข้อพิจารณาว่าควรให้ศาลแรงงานเป็นผู้พิจารณา (4) ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรให้ศาลแรงงานเป็นผู้พิจารณาเพื่อความสะดวกและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้านคดีแรงงาน

**คำสำคัญ** คำสั่งทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน ศาลปกครอง ศาลแรงงาน

**Independent Study title:** The Legal Proceeding about Administrative' order in Labour Protection Act B.E. 2541

**Author:** Miss Kingdao Seesaohae; **ID:** 2614002083; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Chaninat Leeds, Associate Professor;

**Academic year:** 2019

### **Abstract**

This independent study aims to (1) study the concepts, theories and the principles of law relating to administrative orders. Administrative cases and labor cases (2) study the law principles on administrative orders Administrative and labor cases in Thailand (3) study and analyze the power of judicial proceedings on administrative orders under the labor protection law with labor protection.

This independent study is a qualitative research. By documentary research From the text of the law, the book of legal texts Research reports, thesis articles and academic papers Court judgment Electronic media And other related documents.

The study found that (1) an administrative order is an order issued by a government official using administrative power and has an impact on the rights and duties of a person. Essentially, there will be a legality review by the administrative court. Except in some cases where there is a law that sets the jurisdiction otherwise, such as labor cases (2) administrative orders under Thai law are in accordance with the definition provided in the Administrative Procedure Act B.E. Legality exam by the Administrative Court Unless it is a case within the jurisdiction of a specialized court, such as a labor case. (3) An order of the administrative department under the Labor Protection Act, B.E. However, there are cases where government officials neglect their duties. As required by law to perform or perform such duties undue delay In accordance with the general principles of the Act Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure, BE 2542, Section 9, paragraph one (3), requires the Administrative Court to consider. However, since the order under the law on labor protection is related to the labor case, it is considered that the labor court should consider it. (4) The educator therefore proposes to amend the Act on Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. As required by law to perform or perform such duties undue delay According to the Labor Protection Act 1998, the Labor Court should consider it for convenience and in line with the spirit of the labor lawsuit law.

**Keywords:** Administrative order Law on Labor Protection, Administrative Court, Labor Court

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเมตตากรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีตส์ ที่ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและเป็นประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ขอมเสียดเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นทางวิชาการอันทรงคุณค่าในการจัดทำการศึกษา เรื่อง การพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ขอมเสียดเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ เสนอแนะ และข้อสังเกตบางประการ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้อุปการะเลี้ยงดูและให้ทุกสิ่งแก่ผู้วิจัยตลอดมา ขอขอบพระคุณคณาจารย์ เจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่เมตตากรุณา ให้คำแนะนำในจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สำเร็จ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จักมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง โดยผู้วิจัยขอยกความดีให้กับทุกท่านที่กล่าวมาทั้งหมด และมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา บุรพจารย์ รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

กิ่งดาว ลีสาวแห

พฤศจิกายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
3. ขอบเขตของการศึกษา .....	6
4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา .....	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
บทที่ 2 แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองคดีปกครองและคดีแรงงาน .....	7
1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีปกครอง .....	8
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง .....	8
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง .....	12
1.3 คดีปกครองในต่างประเทศ .....	13
2. แนวคิดพื้นฐานของคดีแรงงานและศาลแรงงาน .....	17
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับคดีแรงงาน .....	17
2.2 ศาลแรงงานในต่างประเทศ .....	18
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน .....	26
1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีปกครองของไทย .....	26
1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย .....	26
1.2 คดีปกครองในประเทศไทย .....	32
2. คดีแรงงานและศาลแรงงานของประเทศไทย .....	54
2.1 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีแรงงานในประเทศไทย .....	54
2.2 เจตนารมณ์ของศาลแรงงาน .....	56
2.3 หลักการของการดำเนินคดีในศาลแรงงาน .....	57
2.4 เขตอำนาจศาลแรงงาน .....	60

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน .....	69
2.6 องค์คณะของผู้พิพากษาในศาลแรงงาน .....	74
2.7 การพิพากษาคดีแรงงาน .....	80
2.8 การอุทธรณ์ฎีกาในคดีแรงงาน .....	81
2.9 การฎีกาคดีแรงงาน .....	84
3. แนวคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองในศาลแรงงาน .....	85
3.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครองและคดีแรงงาน .....	85
3.2 คำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 .....	93
4. กรณีศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลแรงงานและศาลปกครอง .....	95
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน .....	104
1. วิเคราะห์ลักษณะคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน .....	106
2. วิเคราะห์การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทะเล ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร .....	108
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	112
1. บทสรุป .....	112
2. ข้อเสนอแนะ .....	115
บรรณานุกรม .....	116
ประวัติผู้ศึกษา .....	119



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นายจ้างและลูกจ้างนอกจากจะมีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ยังมีความสัมพันธ์กันในกรณีอื่นๆ ที่นายจ้างและลูกจ้างมีความประสงค์จะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง นอกเหนือจากข้อตกลงที่ได้จัดทำไว้ตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้มีการเรียกร้องและเจรจาต่อรองกัน และหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานที่อาจจะยืดเยื้อไม่มีที่สิ้นสุด และนำมาซึ่งการโต้ตอบกันหรือฟ้องร้องเรียกเงินต่างๆ ตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและความสงบสุขของประชาชน ซึ่งกฎหมายแรงงาน มีเจตนารมณ์ที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างที่ต่างมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอาจนำไปสู่ข้อพิพาท ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ กล่าวคือ นายจ้างหวังผลกำไรจากการประกอบกิจการและในขณะเดียวกัน ลูกจ้างก็หวังผลตอบแทนจากการใช้แรงงาน จึงทำให้ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตของนายจ้างที่สูงขึ้น ทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างขึ้น จึงส่งผลให้มีคดีแรงงานขึ้นสู่ศาลแรงงาน เป็นจำนวนมาก

“ข้อพิพาทแรงงาน” หมายถึง ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการจ้างงาน โดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างหรือตกอยู่ในสภาพของคนว่างงานย่อมมีความเดือดร้อน การพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานที่รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ยุ่งยากซับซ้อนมีความสะดวก และเสียค่าใช้จ่ายน้อยในการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์สูงสุด ซึ่งข้อพิพาทแรงงานนั้นอาจแยก ออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิและหน้าที่ ตามสัญญาจ้างแรงงาน การไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเรียกว่า ข้อพิพาท เกี่ยวกับสิทธิ (Disputes over rights) อีกอย่างหนึ่งก็คือ ข้อพิพาทอันเกิดจากข้อเรียกร้องระหว่างนายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ที่ได้มีการเจรจาต่อรองกันแล้วแต่ไม่อาจตกลงกันได้ และยังรวมไปถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความและการใช้บังคับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่เรียกว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Disputes over interests)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ไพสิษฐ์ พิพัฒน์กุล. ระบบศาลแรงงานในต่างประเทศ. ค้นคืน 1 กรกฎาคม 2563. จาก <http://www.tulawcenter.org>

คดีแรงงานเป็นคดีที่ตั้งอยู่บนข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปจึงควรเป็นข้อพิพาทที่จะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษาที่เป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในปัญหาด้านแรงงาน โดยเฉพาะร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างในการพิจารณาคดี นอกจากนั้น เพื่อให้คู่ความ (นายจ้างและลูกจ้าง) ได้มีโอกาสประนีประนอมยอมความกันและสามารถที่จะกลับไปทำงานร่วมกันได้โดยไม่เกิดความรู้สึกที่เป็นอริต่อกัน ไม่เป็นศัตรูกัน และเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม วิธีพิจารณาคดีแรงงานจึงต้องเป็นไปโดยความสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เท่าเทียมและเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ขึ้น เพื่อใช้สำหรับการดำเนินคดีแรงงาน โดยกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงานอันเป็นศาลชำนาญพิเศษ และต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (4) ที่บัญญัติให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 9 วรรคสอง (3) ซึ่งได้วางหลักไว้ว่าคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงทำให้เห็นได้ว่าคดีแรงงานนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คดีแรงงานที่เกิดจากข้อพิพาทของเอกชนด้วยกัน ซึ่งจะบังคับตามกฎหมายแพ่ง และคดีแรงงานที่เป็นข้อพิพาทอันเกิดจากผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง กฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะคดีแล้ว ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษด้านคดีแรงงาน

แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) จะกำหนดให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามีคดีปกครองประเภทใดบ้าง อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทคดีแรงงานไว้ ก็ไม่ได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครอง เช่นเดียวกับศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)-(6) ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในศาลแรงงาน ทั้งในเรื่องของขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานตามกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับว่ามีอย่างน้อยเพียงใด ประเภทคดีปกครองในศาลแรงงานจะประกอบไปด้วยคดีประเภทใดบ้าง รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ดังตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การอนุญาตให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา กรณีตามมาตรา 120/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง และกรณีตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ซึ่งหากพิจารณาความหมายของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะพบว่าบางกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งหากมีการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวหรือมีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับความละเอียดล่าช้าของการออกคำสั่งดังกล่าว อาจยังมีข้อพิจารณาในทางวิชาการว่าศาลใดควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 จะเห็นว่า นิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฯลฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน เป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่

ของบุคคลหรือไม่ โดยพิจารณาถึงลักษณะอำนาจในทางมหาชนและผลของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานในการออก “คำสั่ง” ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามได้ โดยการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ แต่หากบางกรณีเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายเอกชนก็เป็นกรณีซึ่งอยู่ในขอบเขตของคดีแรงงานโดยทั่วไป

สำหรับคดีปกครอง หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครอง หรือผู้ใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำกิจกรรมหรือจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรูปแบบของการแก้ไขและสร้างกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการที่ดีให้เป็นแนวทางแก่ฝ่ายปกครองพร้อมไปกับการแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้ผู้เดือดร้อนเสียหายอันจะมีผลให้มีการแก้ไขกฎหมายและการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่มีข้อบกพร่องและไม่เป็นธรรม ซึ่งก็คือการประสานผลประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตัวของคนในสังคมเข้าด้วยกันและทำให้หลักนิติรัฐเป็นจริงในสังคมมากยิ่งขึ้น<sup>2</sup>

คดีปกครองนั้น นอกจากจะอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองแล้วยังมีคดีปกครองโดยเนื้อหาหรือโดยสภาพที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาหรือพิพากษาโดยศาลซึ่งเกิดจากการแบ่งระบบศาลออกเป็นระบบศาลคู่เพื่อให้ศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะทางสำหรับการอำนวยความสะดวกที่จัดตั้งขึ้นก่อนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งปรากฏอยู่หลายเขตอำนาจศาล แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีคำสั่งทางปกครองใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานแล้วถือได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางคดีแรงงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ที่เป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลตามที่ได้อ้างข้างต้น

อย่างไรก็ตามอาจยังมีคำสั่งของฝ่ายปกครองบางลักษณะที่แม้เป็นคำสั่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่มีข้อพิจารณาว่าควรให้องค์กรใดเป็นผู้พิจารณา เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>2</sup> เชาวณี ชาววิสิฐ. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน. มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์.

ซึ่งคดีประเภทนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้ให้อำนาจผู้ฟ้องคดีว่ามีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้โดยถือว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ไม่ได้ให้อำนาจโจทก์ที่แจ้งสิทธิหรือหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวสามารถฟ้องต่อศาลแรงงานได้ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าศาลแรงงานควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การอนุญาตให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกา กรณีตามมาตรา 120/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง และกรณีตามมาตรา มาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อนายจ้างปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ซึ่งตามแนวคำพิพากษาฎีกา ศาลแรงงานเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญควรศึกษาในทางวิชาการว่ากรณีคำสั่งของฝ่ายปกครองดังกล่าวควรให้องค์กรใดเป็นผู้พิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองคู่กรณีในการออกคำสั่งและประโยชน์ของรัฐให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงาน

2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงานในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาเฉพาะคดีคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

### 4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัย ทางเอกสาร (Documentary Research) จากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำราทางกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความและเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ที่เกี่ยวข้อง

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครอง และคดีแรงงาน

5.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงาน ในประเทศไทย

5.3 ทำให้ทราบผลวิเคราะห์อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

5.4 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่ง ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

## บทที่ 2

# แนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองและคดีแรงงาน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นลักษณะของระบบศาลคู่ โดยแยกออกจากศาลยุติธรรมอย่างเด็ดขาด เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยได้มีการนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับในการตัดสินคดี แต่เนื่องจากคดีแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษามีลักษณะผสมกันอยู่ระหว่างกฎหมายเอกชน ในส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และกฎหมายมหาชน หากมีลักษณะเป็นข้อบังคับที่รัฐในฐานะผู้มีอำนาจเหนือกว่าบัญญัติขึ้น เพื่อบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนมากกว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ได้บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มีคดีแรงงานบางประเภทที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ดังนั้น การศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และลักษณะของคำสั่งทางปกครองและคดีปกครอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญที่จะทำให้ทราบได้ว่ามีคดีแรงงานประเภทใดบ้างที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น คดีปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้เข้าใจเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน ให้มีความชัดเจน และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

---

<sup>3</sup> พงษ์รัตน์ เกรือกลืน. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2545 หน้า 4

## 1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีปกครอง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง เป็นศัพท์ทางกฎหมายที่พัฒนามาจากแนวความคิดเรื่อง “Acte Administratif” ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส และ “Verwaltungsakt” ในกฎหมายปกครองเยอรมัน โดยนักวิชาการกฎหมายมหาชนของไทยได้ยอมรับและใช้ที่เรียกกันว่า นิติกรรมทางปกครอง (Rechtsgeschäft des Verwaltungsrechtes หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า Verwaltungsakt) ซึ่งเป็นศัพท์เทคนิคทางกฎหมายและเป็นสถาบันทางกฎหมายที่คิดและกำเนิดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการประกันสิทธิทางศาลแก่ประชาชน (Rechtsschutz) กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน หรือเป็นการกำหนดถึงลักษณะของการกระทำของฝ่ายปกครองใดบ้างที่จะถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง

### 1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีพัฒนาการของกฎหมายปกครองมาเป็นเวลายาวนาน และเป็นต้นแบบที่สำคัญของกฎหมายปกครองของประเทศไทย ได้มีการยอมรับมานานแล้วว่าการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยความชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบของการทำคำสั่งทางปกครองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการให้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครองก็เป็นรูปแบบของการทำคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์<sup>4</sup>

ฝ่ายปกครองโดยหลักแล้วต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองจึงจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลสมบูรณ์ โดยชอบด้วยกฎหมาย และเหตุผลประกอบการมีคำสั่งทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นมูลเหตุพื้นฐานของการออกคำสั่งนั้นต้องเป็นเหตุผลที่ถูกต้องด้วย ซึ่งหลักการนี้มีปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองของประเทศไทยเช่นเดียวกัน

<sup>4</sup> เอกสิทธิ์ จันตะมา, การใช้ดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศสเพื่อเปลี่ยนเหตุอันเป็นเงื่อนไขของการทำคำสั่งทางปกครองในขั้นตอนการ พิจารณาคดีปกครอง, คั่นคืน 15 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://www.admincourt.go.th>



ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท<sup>5</sup>  
ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป  
เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจง  
ตัวบุคคล ซึ่งอาจเทียบได้กับ “กฎ” ในระบบกฎหมายไทย

ประเภทที่สอง คือ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป  
ซึ่งแบ่งออกเป็น

1) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล เป็นนิติกรรมทางปกครอง  
ที่กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี โดยมีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เจาะจงตัวไว้ซึ่งเทียบเคียงได้กับคำสั่ง  
ทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

2) กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครอง  
ที่ผสมผสานลักษณะของกฎและคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณีอันเป็น  
ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง แต่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล อันเป็นลักษณะ  
ของกฎ เช่น ประกาศเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกและกำหนดวันสอบคัดเลือก คำสั่งขึ้นทะเบียน  
โบราณสถานแห่งหนึ่ง เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้อาจเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทั่วไป  
ทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย

ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่านิติกรรมทางปกครอง  
มีผลบังคับในตัวเอง หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเองโดยทันทีโดยไม่ต้อง  
ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดยศาลในเบื้องต้นเสียก่อนและนิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผล  
บังคับตราบเท่าที่ยังไม่ถูกระงับผลเป็นการชั่วคราวโดยการทุเลการบังคับคดีหรืออุทลบล้าง  
ให้สิ้นผลไปโดยการเพิกถอนโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง<sup>6</sup> ซึ่งสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด  
ของฝรั่งเศสได้นิยามว่าการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองนี้ถือเป็นหลักการพื้นฐาน  
ของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส

เมื่อฝ่ายปกครองได้ทำนิติกรรมทางปกครองขึ้นใช้บังคับและมีการแจ้ง  
หรือประกาศให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับโดยทันที  
ส่วนการดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหา  
ของนิติกรรมทางปกครอง โดยนิติกรรมทางปกครองบางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการบังคับ

<sup>5</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*, เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา,  
กุมภาพันธ์ 2552

<sup>6</sup> “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้มีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิหรือมีลักษณะเป็นการอนุมัติ การอนุญาต การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่ได้รับสิทธิตามนิติกรรมทางปกครอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด การดำเนินการให้คำสั่งมีผลเป็นรูปธรรมก็คือการก่อสร้างอาคารซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตว่าจะใช้สิทธินั้นเมื่อใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยฝ่ายปกครอง แต่กรณีของนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้กระทำ เช่น คำสั่งให้หรือถอนอาคารที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีกำหนดหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ เช่น คำสั่งห้ามใช้อาคารที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย ซึ่งนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะมีผลเป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามโดยผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง

### 1.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดย Otto Mayer ซึ่งได้ให้ลักษณะสำคัญของนิติกรรมนิติกรรมทางปกครองว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือต่อประชาชนในกรณีเฉพาะราย อันชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งสิทธิทางศาลปกครองต่อนิติกรรมทางปกครองทุกประเภท อันเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมายทำให้หลังจากนั้นได้มีหารกำหนดนิยามนิติกรรมทางปกครองไว้ในประมวลกฎหมายในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25 Mai 1976) มาตรา 35<sup>7</sup> ซึ่งได้ให้นิยามของคำสั่งทางปกครอง ว่าหมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใดๆ ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องเฉพาะรายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก ทั้งนี้ แยกพิจารณาสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองได้ดังนี้

1) คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการ ได้แก่ การกระทำทุกอย่างที่มีวัตถุประสงค์ซึ่งแสดงออกด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือเคลื่อนไหวร่างกาย รวมทั้งวิธีการอื่นๆ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรโบกมือให้สัญญาณ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการจราจรบนท้องถนน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการสัญจรไปมาและเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวไม่ได้เกิดจากการเจรจาร่วมตกลงกับประชาชน

<sup>7</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. คำสั่งทางปกครอง. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advanced Administrative Law)*. หน่วยที่ 6-10. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556. หน้า 6-8, 6-12

หรือไม่จำเป็นต้องของความยินยอมจากประชาชน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเวนคืนที่ดินของประชาชนเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่น ก่อสร้างถนน เป็นต้น

2) *ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง* ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบและปฏิบัติงานทางปกครองขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายแบ่งส่วนราชการต่างๆ อันรวมไปถึงการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการด้วย เช่น การที่สภานิติบัญญัติอนุญาตให้ดำเนินคดีอาญากับสมาชิกสภานิติบัญญัติระหว่างสมัยประชุมตามมาตรา 46 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมอบอำนาจ (Beleihung) งานปฏิบัติการทางปกครองของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งกระทำการแทนในนามของตนเองได้ เช่น การที่รัฐมอบหมายงานให้สมาคมการตรวจสอบมาตรฐานการใช้งานของรถทุกชนิดออกใบตรวจสอบสภาพรถ (Prüfplakette) ให้แก่เจ้าของรถ เป็นต้น

3) *กฎเกณฑ์* เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่แก่ประชาชน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่ในรูปของกฎหมายอันมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปและนามธรรม (generelle abstrakte Regelung) กลายเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะรายเจาะจงบุคคลและเป็นรูปธรรม (individualisiert und konkretisiert) หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ การกระทำนั้นก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การจัดป้ายจราจรให้เรียบร้อย การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองเกี่ยวกับเงื่อนไขการชุมนุม เป็นต้น

4) *อำนาจทางปกครอง* กฎเกณฑ์ดังกล่าวมานั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ในทางปกครองโดยคำนึงถึงเนื้อหาของกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางปกครองหรือไม่ กล่าวคือถ้ามีลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายปกครองก็จะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลในทางแพ่ง เช่น การเลิกสัญญาเช่า มาตรการทางปกครองที่มีผลทางแพ่ง (verwaltungsprivatrechtliche Massnahmen) หรือการใช้อำนาจที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายปกครอง เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การที่ประธานาธิบดีประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา 82 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมันกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการจะพิจารณาว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางปกครองไม่ได้ถือเอาองค์กรที่กระทำการเป็นหลักในการพิจารณา เช่น การปลดข้าราชการรัฐสภาของประธานรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ

5) *ความมีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก* เป็นการกำหนดถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก้าวไปสู่ขอบเขตสิทธิหน้าที่ของประชาชน และหากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนย่อมฟ้องร้องต่อศาลได้แต่ถ้าเป็นการกระทำที่ยังไม่มีผลโดยตรงสู่ภายนอก เช่น กฎเกณฑ์ภายในที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ไม่ว่าจะป็นหนังสือเวียน คำสั่งภายใน หรือในรูปแบบอื่นก็ตาม ย่อมเป็นเรื่องฝ่ายในของฝ่ายปกครอง ประชาชนไม่มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งกฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวทันทีไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลางรับเรื่องมาจากเจ้าหน้าที่ชั้นต้นสั่งให้เจ้าหน้าที่ชั้นต้นรื้อถอนบ้านพักซึ่งสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งนี้มีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ชั้นต้นซึ่งเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่ของบ้านพักไม่อาจฟ้องต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามหากต่อมาเจ้าหน้าที่ชั้นต้นได้มีคำสั่งให้เจ้าของบ้านพักรื้อถอนตามคำสั่ง คำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นนี้ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เจ้าของบ้านพักสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งได้ ในการนี้ศาลชอบที่จะควบคุมตรวจสอบถึงคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับกลางได้ว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

6) *กรณีเฉพาะเรื่อง* เป็นการออกคำสั่งให้แก่เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (individual) และเฉพาะข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (konkret) เท่านั้น เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้นาย ก. ได้รับใบอนุญาตประกอบการร้านอาหาร เป็นต้น

1.2 *แนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง* ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ถือได้ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยตามหลัก “นิติรัฐ” ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

หลักสำคัญของ “นิติรัฐ” มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ 2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความชัดเจนและอยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และ 3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย การควบคุมไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2546 หน้า 53

ดังนั้น การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดสถานะ การเปลี่ยนแปลง หรือการระงับ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองของรัฐด้วยกัน และต่อประชาชนในการบริหารประเทศ ที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมอาจกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน ทำให้เกิดข้อโต้แย้งหรือเกิดข้อพิพาทขึ้น จากการกระทำดังกล่าวขององค์กรฝ่ายบริหารของรัฐ ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้ก็คือ “คดีปกครอง”

คดีปกครอง เป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งของกฎหมายมหาชน การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญของกฎหมายมหาชนย่อมทำให้สามารถเข้าใจแนวคิดของกฎหมายปกครองได้ดียิ่งขึ้น

### 1.3 คดีปกครองในต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งมีการพัฒนาหลักการและวิธีคิดเกี่ยวกับคดีปกครองมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง จึงเป็นประเทศที่น่าสนใจในการศึกษาถึงความหมายและประเภทคดีปกครองเปรียบเทียบกับประเทศไทย

#### 1.3.1 คดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

1) องค์กรศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สามารถแบ่งแยกได้ ดังนี้<sup>9</sup>

(1) ศาลยุติธรรม มีอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งตามหลักกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยหุ้น และกฎหมายว่าด้วยบริษัท เป็นต้น และคดีอาญาซึ่งเป็นการวินิจฉัยทางด้านอาญา เกี่ยวกับการนำผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่ออกมาเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคมมาลงโทษ

(2) ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในเรื่องทางมหาชน โดยใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มีภารกิจที่สำคัญ คือ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง เพื่อก่อให้เกิดผลในการคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว

(3) ศาลภาษี เป็นศาลปกครองเฉพาะเรื่อง เพราะเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับทางภาษี

<sup>9</sup> ไพโรจน์ นิตกรไชยพจน์. *คดีปกครองในศาลแรงงาน*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547

(4) ศาลสังคม เป็นศาลปกครองเฉพาะเรื่องเช่นกัน มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องของการประกันสังคม เช่น การประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ การประกันคุณภาพ และการประกันเงินเลี้ยงชีพ รวมถึงข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในกรณีที่ถูกจ้างหยุดพักที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงาน

(5) ศาลแรงงาน เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่ใช่พิพาทตามกฎหมายแพ่ง และเป็นข้อพิพาทในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน

เมื่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการแยกศาลออกเป็น 5 ศาลดังกล่าว โดยศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้นคดีปกครองจึงจำกัดอยู่เฉพาะคดีที่ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ การกระทำของรัฐทุกประเภท เว้นแต่การกระทำของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่ากฎหมายจะให้สิทธิฟ้องโต้แย้งการกระทำนั้นหรือไม่ ถ้าเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

2) ประเภทคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แบ่งได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

(1) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีที่มีความมุ่งหมายให้ลบล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีและต้องถูกโต้แย้งได้ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ หรือไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ดำเนินการสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ถูกยกเลิกแล้ว ซึ่งการจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องมีการผ่านขั้นตอนอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองก่อน เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหพันธ์หรือมลรัฐ หรือผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทบสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งแรก

(2) คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีที่มุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการปฏิเสธ ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธ หรือละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ จึงขอให้มีการออกคำสั่งแก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีในกรณีผู้ฟ้องคดีถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ผู้ฟ้องได้ยื่นคำร้องขอขึ้น เป็นการโต้แย้งเจ้าหน้าที่ไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ตามที่ร้องขอ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ศาลลบล้างคำสั่งทางปกครอง ที่ปฏิเสธการออกคำสั่งดังกล่าว จึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกระงับจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ภายในที่สมควรจึงยังไม่มีกรณี

กระทำการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเนื่องจากไม่มีคำสั่งทางปกครองให้ได้แย้งนั่นเอง

(3) คดีขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ เป็นคดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ ที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เป็นการฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการทางกายภาพ หรือการกระทำการในระบบของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่น การให้ชำระเงิน การให้ส่งมอบทรัพย์สิน การให้ข้อมูลตามกฎหมายมหาชน ในเรื่องสัญญาทางปกครอง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการละเว้นการให้ข้อมูล ความเห็น การก่อการรบกวนใดๆ เป็นต้น

(4) คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ เป็นคดีฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงการมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ใดนิติสัมพันธ์หนึ่ง หรือเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเพื่อแสดงความเป็น โฆษะของคำสั่งทางปกครอง หรือเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปแล้วและการขอพิสูจน์สิทธิในเรื่องขอบเขตของทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

(5) คดีฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง เป็นการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในระดับต่ำกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เพราะมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

### 1.3.2 คดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป และระบบศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีปกครอง โดยเป็นคดีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นคู่ความอันเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน โดยระบบศาลทั้ง 2 ระบบ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างเด็ดขาด<sup>10</sup> ดังนั้น ความหมายและประเภทคดีปกครองจึงจำกัดอยู่เฉพาะคดีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งแยกประเภทคดีปกครองไว้ดังนี้<sup>11</sup>

Leon Aucoc ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 เป็นคดีที่ศาลจะพิจารณาถึงเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง โดยศาลมีอำนาจออกคำสั่งแทนคำสั่ง

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป. ชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2543. หน้า 130-131

<sup>11</sup> ไพโรจน์ นิตกรไชยพจน์. คดีปกครองในศาลแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547

หรือการกระทำทางปกครองนั้นได้ ประเภทที่ 2 เป็นคดีที่ศาลปกครองพิจารณาถึงความหมาย และขอบข่ายของการกระทำทางปกครองที่มีการส่งประเด็นมาให้ และประเภทที่ 3 เป็นคดีขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมา Laferriere ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากอำนาจของศาลเป็นหลัก ดังนี้

1) คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม เป็นคดีที่ขอให้ศาลใช้อำนาจที่มีอยู่ทั้งหมด วินิจฉัยและสั่งการ โดยสมบูรณ์ คือ นอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจเต็มในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจสั่งการให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย หากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองมีประเด็นที่ศาลปกครอง พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำ ทางปกครองซึ่งเป็นประโยชน์แก่มหาชน ดังนั้น การฟ้องคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีค่าใช้จ่าย และอาจไม่ต้องใช้ทนายความ ส่วนคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองนั้น เป็นประโยชน์เฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น การฟ้องคดีประเภทนี้ จึงต้องเสียค่าใช้จ่ายและจำเป็นต้องใช้ทนายความเป็นผู้ว่าคดี

2) คดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เป็นคดีที่ผู้ฟ้องมุ่งประสงค์ จะให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งหรือกฎ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ โดยเป็นการฟ้องตัวนิติกรรมทางปกครองไม่ใช่เป็นการฟ้องตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ออกนิติกรรม ทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้เอกชนฟ้องร้อง คดีประเภทนี้ได้ แม้ว่าการกระทำทางปกครองจะยังไม่ละเมิดสิทธิของเอกชนดังเช่นการโต้แย้งสิทธิ ตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปเพียงแต่จะมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียอันควรของเอกชนในการมีอยู่ หรือการสิ้นไปของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น เอกชนก็มีสิทธินำคดีมาสู่ศาลปกครองได้

3) คดีที่ขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของตน เป็นคดี ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลตีความการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยขอให้อธิบาย หรือชี้แจงความหมายในทางกฎหมายของเรื่องดังกล่าวหรือเป็นกรณีที่ศาลปกครองจะพิจารณาความชอบ ด้วยกฎหมายของกฎ เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถนำผลของกฎนั้นมาใช้บังคับในคดีนั้นได้หรือไม่

4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ เป็นคดีที่ศาลปกครองสามารถปฏิบัติตามคำร้อง ของฝ่ายปกครองที่สั่งให้ลงโทษปรับเอกชนได้ โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีอาญา เช่น ความผิดโดยก่อให้เกิดความเสียหาย หรือถูกล้ำเข้าไปในที่สาธารณะ



ซึ่งเป็นการป้องกันสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของคดีปกครอง เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

หลังจากนั้น Leon Deguit ได้เสนอให้มีการแบ่งแยกคดีปกครองใหม่ โดยพิจารณาจากสภาพของปัญหาหรือคดีที่เสนอต่อศาลเป็นหลัก แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) คดีปกครองแบบภาวะวิสัย (contentieux objectif) เป็นคดีที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดกฎหมายแห่งกฎหมายหรือเกิดความเสียหายแก่สิทธิที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองคดีที่ศาลยุติธรรมส่งประเด็นมาให้ศาลปกครองพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คดีฟ้องขอให้ศาลลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อการใช้และการบำรุงรักษาทางสาธารณะ เป็นต้น

2) คดีปกครองแบบอัตวิสัย (contentieux subjectif) เป็นคดีที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายระหว่างคู่กรณีหรือคู่สัญญา หมายถึง คดีที่กล่าวอ้างว่าสิทธิส่วนหนึ่งของสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงถูกกระทำให้ได้รับความเสียหาย เช่น คดีเกี่ยวกับสิทธิของคู่สัญญาและคดีเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย

## 2. แนวคิดพื้นฐานของคดีแรงงานและศาลแรงงาน

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับคดีแรงงาน

ปัญหาแรงงานนั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงมีแนวความคิดที่จะจัดให้มีองค์กรมาทำหน้าที่ในการเป็นผู้ระงับข้อพิพาทแรงงาน ได้อย่างเป็นธรรมที่สุด

อย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม วิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานและวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านต่างๆ เนื่องจากแต่ละประเทศมีพื้นฐานทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ประวัติและหลักการแรงงานสัมพันธ์ (ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง) ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ วิธีที่จะระงับข้อพิพาทแรงงานที่จะเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีและถือว่าเป็นธรรม

กับทั้งสองฝ่าย จึงต้องมีองค์กรพิเศษโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ องค์กรดังกล่าวก็คือ ศาลแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยคดีแรงงาน โดยจะเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย จะเรียกชื่อว่าศาลแรงงาน ส่วนประเทศสิงคโปร์ จะเรียกว่า ศาลชี้ขาดข้อพิพาททางอุตสาหกรรม เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันแต่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ต้องการให้เป็นสถาบันที่ระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมมากกว่าที่จะเป็นการชี้ขาด ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าใจกันและกลับมาทำงานร่วมกันได้อย่างมีความสุข

## 2.2 ศาลแรงงานในต่างประเทศ

### 2.2.1 ศาลแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในสาธารณรัฐเยอรมันศาลแรงงานเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในศาลแพ่ง ดังนั้น ศาลแรงงานจึงไม่ใช่ศาลเฉพาะเรื่องเหมือนศาลสังคม และศาลภาษี ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ได้แก่ ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้าง อันเป็นเรื่องสัญญาจ้างที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งการกระทำละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดจากการนัดหยุดงาน ข้อพิพาทในเอกชนระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้าง หรือเรื่องสิทธิหรือหน้าที่จากความสัมพันธ์ในการจ้าง รวมทั้งข้อพิพาทจากการทำละเมิด มีความสัมพันธ์ในการจ้าง และข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างด้วยกันจากการทำงานร่วมกัน เช่น สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดเท่าที่การกระทำนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้าง<sup>12</sup>

นอกจากนี้ระบบศาลเยอรมัน ยังมีอีกศาลที่เกี่ยวกับการประกันสังคม คือ ศาลสังคม ซึ่งเป็นศาล ปกครองเฉพาะเรื่อง มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายมหาชน ในเรื่องเกี่ยวกับประกันสังคม ดังนี้ ข้อพิพาทในทางมหาชนในขอบเขตเรื่องประกันสังคม ประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ ประกัน ทูพพลภาพ และการประกันเงินเลี้ยงชีพ รวมทั้งข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในกรณีลูกจ้างหยุดพักที่เกิดจากนิตีสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนระหว่างนายจ้างกับผู้ประกันตนเท่านั้น

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจหนึ่งเดียวของรัฐ มิได้แบ่งแยกออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีองค์กรของรัฐแต่ละอย่างทำหน้าที่ต่างๆ และแต่ละอย่างก็มีการคานและการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

<sup>12</sup> อรรถสิทธิ์ เสนะเปสนันท์. การพิจารณาคดีแรงงานโดยผู้พิพากษาสมทบในศาลต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2545

ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่โดยลักษณะและความเหมาะสม ที่ต้องการความรู้ความเข้าใจในแต่ละด้าน จึงแยกศาลออกตามลักษณะของงานแต่ละด้าน และศาลแต่ละศาลต่างแยกเป็นอิสระไม่มีการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยแยกเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลสังคมและศาลแรงงาน ดังนั้น คดีความที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน หรือสิทธิหน้าที่ของนายจ้าง ลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างแรงงานจะมีศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลพิเศษรับพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานโดยเฉพาะ

ศาลแรงงานของประเทศเยอรมัน ได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1926 (พ.ศ. 2469) ในสมัยของลัทธินาซีนิยม (National Socialism) ต่อมาได้มีการยกเลิกไปประยะหนึ่งในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) และก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกโดยมีฐานะทางกฎหมายซึ่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายศาลแรงงานสหพันธรัฐ ปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) (Federal Labour Courts Act of 1953) โดยได้แก้ไขปรับปรุงมาจากพระราชบัญญัติศาลแรงงาน ปี ค.ศ. 1926 (พ.ศ. 2469) ของสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic) ซึ่งถือว่าประเทศนี้มีความสำเร็จสำหรับการจัดตั้งศาลแรงงาน และถือว่าศาลแรงงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดรูปแบบทางสังคม อันส่งผลให้มีความสงบสุขภายในประเทศ

“กฎหมายศาลแรงงาน ปี ค.ศ. 1926 (พ.ศ.2469) ที่ประกาศเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1926 (พ.ศ.2469) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1927 (พ.ศ.2470) มีหลักการสำคัญๆ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของศาลแรงงาน ให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่ลูกจ้างอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเท่านั้น และมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน

(2) ศาลแรงงาน ต้องจัดตั้งขึ้นให้มีเขตอำนาจคลุมทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ไม่ใช่มีเขตอำนาจเฉพาะเมืองใหญ่ๆ

(3) การพิจารณาพิพากษาคดีทุกระดับต้องมีผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างจำนวนเท่ากัน มิใช่มีเฉพาะศาลชั้นต้นเช่นที่มีอยู่เดิม

(4) ต้องมีศาลแรงงานสูงสุดของรัฐ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นบรรทัดฐานในแนวเดียวกัน”

#### 1) ระบบศาลแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีระบบศาลแตกต่างไปจากศาลยุติธรรมของประเทศไทย กล่าวคือ มีศาลพิเศษเป็นเอกเทศไปจากศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลสังคมและศาลแรงงาน ดังนั้น คดีความที่เป็นปัญหาทางด้านแรงงาน

จะมีศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลพิเศษรับพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานโดยเฉพาะ โดยมีผู้พิพากษาอาชีพ และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์หรือที่เราเรียกกันว่า ผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งผู้พิพากษาสมทบนี้จะมาจากฝ่าย นายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยนั่งพิจารณาคดีร่วมเป็นองค์คณะในทุกชั้นศาล แต่ศาลแรงงาน ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็มีโครงสร้างคล้ายศาลยุติธรรมในประเทศไทย กล่าวคือ จะมี 3 ชั้นศาลเหมือนกัน ดังนี้<sup>13</sup>

(1) ศาลแรงงานชั้นต้น (*Die Arbeitsgericht*)

องค์คณะผู้พิพากษาของศาลชั้นต้นจะประกอบไปด้วย ประธาน จำนวน 1 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (ผู้พิพากษาสมทบ) จำนวน 2 คน (*ehrenamtlicher Richter*) แต่สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้างที่สำคัญ องค์คณะผู้พิพากษาจะประกอบด้วย ประธาน จำนวน 1 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (ผู้พิพากษาสมทบ) จำนวน 4 คน ทั้งนี้ตามมาตรา 16 ของกฎหมายแรงงานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (*ArbGG - Arbeitsgerichtshesstz* หรือ *section 16 German the Labour Act 1979*) ประธานขององค์คณะผู้พิพากษาจะต้องเป็นผู้พิพากษาอาชีพ และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม (*die Betaehigung gum Richterant* ตามมาตรา 5 DRiS) ส่วนผู้พิพากษาสมทบจะได้รับการเรียกตัวและแต่งตั้งจากรายชื่อของสมาคมลูกจ้างและสมาคม นายจ้าง โดยเจ้าหน้าที่แรงงานชั้นสูงของมลรัฐจะเป็นผู้เรียกตัวและเสนอให้ดำรงตำแหน่ง ในวาระละ 4 ปี (มาตรา 20 ArbGG) ในองค์คณะหนึ่งจะต้องมีผู้พิพากษาสมทบบฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละเท่าๆ กัน

(2) ศาลแรงงานมลรัฐ (*Die Landesarbeitsgerichte*)

ศาลแรงงานมลรัฐ ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์คดีแรงงาน มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงานชั้นต้นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยการเสนอ ข้อเท็จจริง หรือหลักฐานใหม่เข้าสู่การพิจารณาของศาล ในคดีที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ 300 มาร์คขึ้นไป แต่หลังจากได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติศาลแรงงาน ค.ศ. 1953 (*Federal Labour Courts Act of 1953*) ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2496 (ค.ศ.1979) ซึ่งได้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เร็วขึ้น โดยการเพิ่มมูลค่าของคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้จากคดีที่มีทุนทรัพย์ตั้งแต่ 300 มาร์คขึ้นไป แก้ไขเป็น 800 มาร์คขึ้นไป นอกจากนี้ ยังอาจเป็นคดีที่ผู้พิพากษาศาลแรงงานชั้นต้นรับรองให้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ (มาตรา 8 มาตรา 64 ArbGG) และมีองค์คณะเช่นเดียวกับ องค์คณะของศาลแรงงานชั้นต้น ซึ่งอาจจะประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน 3 คน หรือ 5 คน (ตามมาตรา 35 ArbGG) แล้วแต่กรณี

<sup>13</sup> “เรื่องเดียวกัน”

### (3) ศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ (Das Bundesarbeitsgericht)

ศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ ทำหน้าที่เป็นศาลฎีกาคดีแรงงาน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงานมลรัฐ โดยคู่ความจะอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น และโดยปกติเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของศาลอุทธรณ์ ยกเว้นกรณีที่จะอุทธรณ์โดยตรงสู่ศาลสหพันธ์รัฐได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. กรณีเกี่ยวกับข้อพิพาทส่วนรวมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ประกาศว่า คำพิพากษาของศาลสหพันธ์รัฐเป็นความจำเป็น

ข. กรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการอุทธรณ์ในศาลอุทธรณ์ โดยการอุทธรณ์นั้นจะได้รับการพิจารณาเพราะทุนทรัพย์ที่พิพาทสูง และโดยความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง

### 2) องค์คณะผู้พิพากษา

องค์คณะผู้พิพากษาศาลแรงงานนี้จึงเรียกว่า Senate ประกอบด้วย ประธานจำนวน 1 คน ผู้พิพากษาอาชีพจำนวน 2 คน และผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (ผู้พิพากษาสมทบ) ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 1 คน ตามมาตรา 41 แห่ง Arbeitsgerichtshesetz การแต่งตั้งผู้พิพากษาอาชีพของศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ ได้แก่ ประธานศาล ประธานองค์คณะและผู้พิพากษาอาชีพนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้พิพากษา (Richterwahigesetz) กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะเป็นผู้พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 42 ArbGG) ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการแข่งขันในทางการเมืองด้วย ส่วนตัวผู้พิพากษาสมทบ ของศาลแรงงานสหพันธ์รัฐนี้ จะเรียกตัวให้ปฏิบัติหน้าที่โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของสหพันธ์รัฐ และจะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี โดยเรียกจากรายชื่อที่สมาคมนายจ้าง และสมาคมลูกจ้างเสนอชื่อมา (มาตรา 43 ArbGG) เช่นเดียวกับศาลสูงของสหพันธ์รัฐอื่นๆ ศาลแรงงานสหพันธ์รัฐจะจัดตั้งองค์คณะใหญ่ขึ้นพิจารณาคดีแรงงานในกรณีที่องค์คณะหนึ่งจะวินิจฉัยคดีในข้อกฎหมายแตกต่างไปจากองค์คณะอื่นๆ ที่เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายหลักที่สำคัญและเป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนาให้คำพิพากษาเป็นแนวบรรทัดฐานเดียวกัน (มาตรา 45 ArbGG) เนื่องจากเรื่องแรงงานมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงต้องสร้างหลักกฎหมายขึ้นให้ทันต่อเหตุการณ์ การวินิจฉัยคดีโดยองค์คณะใหญ่จึงมีความจำเป็นมาก องค์คณะใหญ่ประกอบด้วย ประธานศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ ประธานองค์คณะที่มีอาวุโสสูงสุด ผู้พิพากษาศาลแรงงานสหพันธ์รัฐ จำนวน 4 คน ผู้พิพากษาสมทบบฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้างจำนวนฝ่ายละ 2 คน

### 1) อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

จากโครงสร้างของศาลแรงงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในแต่ละชั้นศาลนั้น เป็นระบบ 3 ฝ่าย (Tripartite) คือ มีลักษณะเป็นระบบไตรภาคีเช่นเดียวกับศาลแรงงานในประเทศไทย อันประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งศาลแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ เท่านั้น

(1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง รวมทั้งเรื่องก่อนและหลังการเจรจา ตลอดจนข้อห้ามต่างๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน กรณีที่สำคัญ เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างค่าพ้องเกี่ยวกับการเลิกจ้าง สิทธิการลาพักผ่อนประจำปี การออกหนังสือรับรองและการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

(2) ข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญลูกจ้างที่ชรา กับสมาคมประกันความชราภาพ

(3) ข้อพิพาทเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับการทำงาน ระหว่างนายจ้างกับหน่วยงานที่ปรึกษาที่เรียกว่า Betriebsrat หรือหน่วยงานที่รับคำร้อง เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับการทำงานได้ตามกฎหมาย

(4) ข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างด้วยกันเมื่อกระทบกระเทือนถึงงานส่วนรวม เช่น การทำงานเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะ การกระทำที่ต้องห้ามตามแรงงานสัมพันธ์ การทะเลาะวิวาทกันในสถานที่ทำงาน

(5) ข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาตามข้อตกลงสภาพการจ้าง เช่น สัญญาค่าจ้าง หรือความมีอยู่ของข้อตกลงสภาพการจ้าง ข้อพิพาทระหว่างผู้มีสิทธิตามสัญญาค่าจ้างหรือต่อบุคคลที่สาม เนื่องจากกระทำผิดต่อข้อห้าม หรือกระทบกระเทือนถึงเสรีภาพในการรวมตัวหรือมาตรการนัดหยุดงานหรือปิดงานงคจ้าง

(6) การวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในการเจรจาต่อรองของสมาคมหรือกลุ่มการรวมตัว (Vereinigung) หมายถึง สิทธิในการเจรจาต่อรองที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจหรือการวินิจฉัย

นอกจากนี้ ศาลแรงงานยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานที่ทายาทของคู่ความในคดีแรงงานเข้ามารับมรดกความด้วย (มาตรา 3 ArbGG)

### 4) ปัญหาเขตอำนาจศาลขัดกันระหว่างศาลแพ่งและศาลแรงงาน

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นเมื่อมีข้อสงสัยว่าคำฟ้องมีนิติสัมพันธ์ทางแรงงานหรือไม่ กรณีดังกล่าวหากศาลใดวินิจฉัย ถึงที่สุดไปแล้วศาลตนไม่มีอำนาจ เช่น ศาลแพ่งวินิจฉัยว่า

เป็นเรื่องแรงงาน คำวินิจฉัยดังกล่าว จะผูกพันอีกศาลหนึ่ง คือ ศาลแรงงาน และเมื่อโจทก์มายื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ศาลแรงงานจะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีเขตอำนาจ และจะปิดเขตอำนาจไปยังศาลแพ่งไม่ได้ (มาตรา 11 ZPO 95 มาตรา 48 ArbGG) แต่อาจจะปฏิเสธได้ว่าศาลสังคมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจสำหรับความสัมพันธ์ ระหว่างศาลแรงงานและศาลอื่นๆ กล่าวคือ ศาลสังคม ศาลภาษีอากร หรือศาลปกครอง ก็มีหลักอย่างเดียวกัน (มาตรา 48 ArbGG)

ในกรณีที่ศาลแพ่งเห็นว่า ศาลแพ่งมีเขตอำนาจในคดีแรงงานนั้นๆ ก็จะต้องอุทธรณ์ฎีกาไปตามขั้นตอนของคดีแพ่งต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำพิพากษาที่ถึงที่สุดย่อมมีผลบังคับ และการวินิจฉัยในเรื่องเขตอำนาจศาลที่ผิดพลาด ก็ไม่อาจหยิบยกคดีขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา 579 Nr.1.ZPO กรณีทำนองเดียวกันนี้ใช้บังคับกับกรณีตรงข้าม กล่าวคือกรณีที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยคดีแพ่งซึ่งที่ถูกต้องคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลแพ่งที่จะพิจารณาพิพากษา อนุญาโตตุลาการ (Schiedsgerichte) ในคดีแรงงาน อนุญาโตตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยคดีได้น้อยมาก วิธีพิจารณาโดยอนุญาโตตุลาการกระทำได้อีกเมื่อ

(1) ข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาตามข้อตกลงสภาพการจ้างหรือความมีอยู่ของข้อตกลงสภาพการจ้างซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงกันอย่างชัดเจนแล้วว่า ให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้วินิจฉัย โดยไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน

(2) ข้อพิพาทแรงงานของนักแสดงละคร ดาราภาพยนตร์ ศิลปิน กัปตัน และกลาสีเรือ ซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงกันอย่างชัดเจนว่า ให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้วินิจฉัย โดยนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน (ตามมาตรา 101 ArbGG)

วิธีพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ยึดหลักการรับฟังคู่ความ (Anhoerung der Parteien) การพิสูจน์ข้อเท็จจริงและสืบพยาน (Beweisaufnahme) การประนีประนอมยอมความ (Vergleich) และการทำคำวินิจฉัย (SchiedsSpruch) ตามมาตรา 105 – 108 ArbGG ในกรณีที่ลูกจ้างมีข้อพิพาทกับนายจ้างแล้ว อนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ไม่ใช่ข้อกำหนด (Regelungsstreitigkeit) จะไม่ขึ้นสู่ศาลแรงงาน แต่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องเจรจาต่อรองและตกลงกันเอง ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ต้องใช้วิธีต่อสู้ทางแรงงานที่ชอบด้วยกฎหมาย (rechtmässiger Arbeitskampf) หรือปฏิบัติตาม กฎระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นร่วมกัน (betriebsverfassungsrechtliche Mitbestimmung) ข้อพิพาท เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ข้อบังคับดังกล่าวไม่ใช่เรื่องระเบียบข้อบังคับเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่มีเป้าหมายหรือ ผลที่จะได้รับเรื่องใหม่ หรือเรื่องแรก เช่น คำจ้างหรือข้อตกลงในการทำงานข้อพิพาทดังกล่าว นำไปสู่การตกลงกันเกี่ยวกับคำจ้างด้วยการไกล่เกลี่ย (Schlichtungsstellen) ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ระเบียบข้อบังคับจะนำไปสู่ความเห็นชอบร่วมกัน (Einigungsstellen)

ในกรณีทั้ง 2 อย่างนี้ ศาลแรงงาน อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ศาลแรงงานไม่ใช่เป็นผู้วินิจฉัยในเนื้อหาของเรื่องหรือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับ

### 2.2.2 ศาลแรงงานของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีระบบศาลแรงงานเพื่อพิจารณาข้อพิพาทด้านแรงงาน ตามกฎหมายแรงงานเป็นการเฉพาะเนื่องจากเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในเรื่องสัญญา ละเมิด แรงงาน และกฎหมายมหาชน<sup>14</sup>

คดีแรงงานของประเทศอังกฤษ คือ คดีที่เกี่ยวกับการจ้างงาน (employment) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานและการร่วมเจรจาต่อรองในทางอุตสาหกรรม เช่น คดีเลิกจ้างเพราะคนล้นงาน คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม การหักค่าจ้าง การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเพศ เชื้อชาติ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นต้น ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีแรงงานเฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์แรงงาน (The Employment Appeal Tribunals) เท่านั้น

คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทด้านแรงงาน (Industrial Tribunals II) เป็นตุลาการฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunal) ไม่ใช่ศาลยุติธรรม แต่เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด เช่นเดียวกับศาล และเป็นผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi judicial Power) มีข้อน่าสังเกตว่าเมื่อคดีอุทธรณ์ไปยัง The Employment Appeal Tribunals แล้ว เฉพาะหัวหน้าคณะเท่านั้นเป็นผู้พิพากษา High Court ส่วนองค์คณะที่ร่วมวินิจฉัยชี้ขาดคดี ได้คัดเลือกจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านแรงงาน จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยศาลยุติธรรมเต็มรูป แต่เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal) และศาลสูงสุด (The House of Lords) แล้ว จึงเป็นการพิจารณาชี้ขาดโดยศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบด้วย อังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้น จึงมีสำนักงานที่เรียกว่า Central Offices of Industrial Tribunals (C.O.IT) ใน London มีเขตอำนาจครอบคลุมอังกฤษและเวลส์ ใน Glasgow มีเขตอำนาจครอบคลุมสก็อตแลนด์ ใน Belfast มีเขตอำนาจครอบคลุมไอร์แลนด์เหนือ ผู้ควบคุมฝ่ายธุรการเป็นเลขาธิการ เรียกว่า Secretary of Tribunals เพื่อความสะดวกแก่คู่ความและผู้ที่จะต้องไปยัง C.O.I.T. จึงมีการกระจายสำนักงานสาขา ที่เรียกว่า Regional Offices of Industrial Tribunals (R.O.I.T.) ไปตามเมืองใหญ่ๆ เช่น Birmingham, Bristol, Liverpool, Manchester เป็นต้น ซึ่งแต่ละ C.O.I.T. มีประธาน (president)

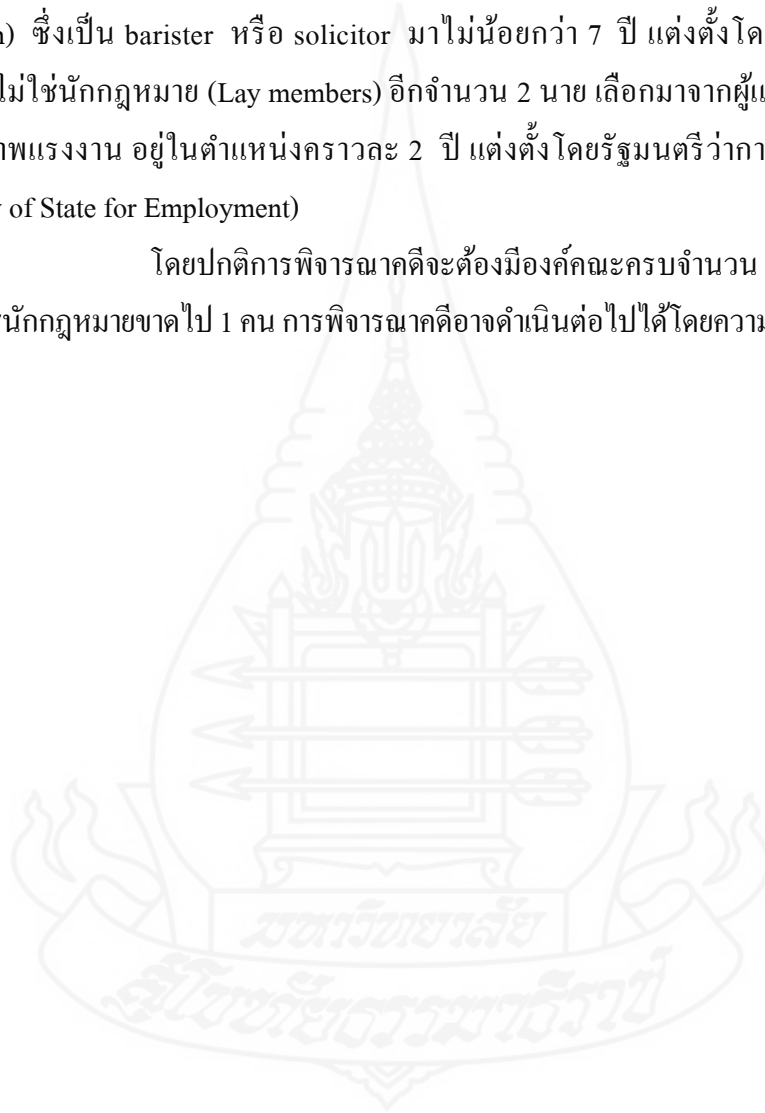
<sup>14</sup> ไพโรจน์ นิตกรไชยพจน์. *คดีปกครองในศาลแรงงาน*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547. หน้า 48.



จำนวน 1 คน ตามความหมายจะต้องเป็น barrister หรือ solicitors มาแล้วอย่างน้อย 7 ปี ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor ให้อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี จนอายุ 72 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งซ้ำอีกได้ ประธานมีอำนาจควบคุมทั่วไป พิจารณาแก้ไขกระบวนการพิจารณา ตลอดจนเป็นประธานในการพิจารณาชี้ขาดคดีด้วย<sup>15</sup>

องค์คณะในการพิจารณาคดีเป็นรูปไตรภาคี (Tripartite) ประกอบด้วยหัวหน้า (chairman) ซึ่งเป็น barrister หรือ solicitor มาไม่น้อยกว่า 7 ปี แต่งตั้งโดย Lord Chancellor บุคคลซึ่งไม่ใช่ นักกฎหมาย (Lay members) อีกจำนวน 2 นาย เลือกมาจากผู้แทนสมาคม นายจ้าง และสหภาพแรงงาน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (Secretary of State for Employment)

โดยปกติการพิจารณาคดีจะต้องมีองค์คณะครบจำนวน 3 คน ในกรณีที่องค์คณะไม่ใช่ นักกฎหมายขาดไป 1 คน การพิจารณาคดีอาจดำเนินต่อไปได้โดยความยินยอมของกลุ่มความ



---

<sup>15</sup> อรรถีย์ ลินะเปสนันท์. การพิจารณาคดีแรงงานโดยผู้พิพากษาสมทบในศาลต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2545

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

### 1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีปกครองของไทย

#### 1.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย

ในประเทศที่ยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย การกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมตกอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เสมอ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน เป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ โดยพิจารณาถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งย่อมต้องตกอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการกระทำทางปกครองอื่นๆ การออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดกล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นจะต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นอีกด้วย หากมีคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดหรือมีเนื้อหาที่ขัดต่อกฎหมายก็ต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีความบกพร่อง ซึ่งอาจไม่ได้ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปในทุกกรณี เนื่องจากคุณลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของคำสั่งทางปกครองที่ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากการกระทำทางปกครองในรูปแบบอื่น คือ การมีผลทางกฎหมาย

โดยไม่ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย<sup>16</sup> เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตามทันทีโดยไม่ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นความบกพร่องที่รุนแรงและเห็นได้ชัดจนถึงขนาดที่วิญญูชนจะวินิจฉัยได้เองซึ่งจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะและผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกเป็นหนังสือโดยไม่ทราบว่าจะออกโดยหน่วยงานใด หรือกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ออกให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนอกเหนือเขตท้องที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

### 1.1.1 นิยามและความหมายของคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย

ประเทศไทยในอดีตไม่ได้มีการนิยามคำสั่งทางปกครองไว้ในกฎหมายใด ประชาชนอยู่ในสถานะที่ไร้ซึ่งสิทธิ (object) และแนวการปฏิบัติของฝ่ายปกครองก็ไม่มีอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และให้คำนิยามคำสั่งทางปกครองไว้ใน มาตรา 5 วรรคสาม คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะเดียวกับนิติกรรมทางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศไทยได้ยึดกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ มาตรา 5 วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ด้วยเหตุที่ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายปกครองในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยเรื่องคำสั่งทางปกครองจึงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดการใดที่เห็นว่าควรจะเป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ ให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2549. หน้า 98

หรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิก กระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงานและการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>17</sup> เป็นต้น

### 1.1.2 ลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง

จากนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเอาลักษณะของการแสดงเจตนาโดยเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลงหรือทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่โดยเอกชนไม่จำต้อง ยินยอมและมีลักษณะเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่อง Verwaltungsakt ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศเยอรมัน 1976 โดยมี ลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้พิจารณาเพียงว่าผู้ออกคำสั่ง ทางปกครองนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่เท่านั้นแต่ยังรวมถึงกรณีที่มีการมอบอำนาจให้แก่องค์กร หรือบุคคลที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยในการใช้อำนาจแทนรัฐและองค์กรของรัฐ<sup>18</sup> เช่น สถาปนายความ แพทย์สภาหรือองค์กรวิชาชีพอื่นๆ หรือในกรณีที่มอบอำนาจให้บริษัทเอกชน เช่น การตรวจสภาพ รถยนต์และออกใบรับรองว่ารถยนต์คันที่มารับตรวจผ่านการตรวจสภาพแล้ว<sup>19</sup> เป็นต้น กล่าวคือ การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่มิได้พิจารณาเพียงรูปแบบ หรือองค์กรเท่านั้นแต่จะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของการกระทำนั้นด้วย

2) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจรัฐ ในการสั่งการฝ่ายเดียวที่จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางปกครอง เท่านั้น ซึ่งประเทศที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตยจะให้องค์กรต่างๆ ของรัฐเข้ามาใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้มีการดูแลและคานอำนาจเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน<sup>20</sup> ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ

<sup>17</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. คำสั่งทางปกครอง. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advanced Administrative Law)*. หน่วยที่ 6-10, พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556. หน้า 6-15

<sup>18</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. *องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง*. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. หน้า 145

<sup>19</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*. หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2546. หน้า 54

<sup>20</sup> อุทัย หงส์ศิริ. *นิติกรรมทางปกครอง*. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม แห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2545. หน้า 195

อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งการกระทำที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารในส่วนของการใช้อำนาจปกครองเท่านั้น

3) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เหนือกว่า เป็นการแบ่งแยกการกระทำที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันกับเอกชน เช่น สัญญาตามกฎหมายแพ่งของฝ่ายปกครองและการกระทำที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรง เช่น สัญญาทางปกครอง ละเมิดทางปกครอง เป็นต้น ออกจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจเหนือกว่า คือ คำสั่งทางปกครองการใช้อำนาจเหนือกว่านี้คือการที่ฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชน โดยเอกชนไม่ต้องยินยอมด้วย

4) เป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลให้เกิดความเคลื่อนไหวในสภาพทางกฎหมายเป็นการแยกการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน โดยกฎเกณฑ์ที่ออกมาจะต้องมุ่งประสงค์ให้เกิดความเคลื่อนไหวหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนในทางใดทางหนึ่งไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ แต่หากการกระทำใดไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายแล้วการกระทำนั้นก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง<sup>21</sup>

5) เป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นรูปธรรมแห่งข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องและมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นการเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาต การออกคำสั่งต่างๆ เป็นต้น

6) มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกรณีที่ฝ่ายปกครองเข้าไปกระทำการใดที่เป็นการกระทบสิทธิ เสรีภาพของเอกชน จึงกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองต่อเอกชนที่มีผลไปสู่ภายนอกเท่านั้น

<sup>21</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.

### 1.1.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง<sup>22</sup>

1) การแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงเนื้อหาเป็นเกณฑ์  
แยกพิจารณา ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ รวมถึงการออกคำสั่งเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตสถานบริการเมื่อสถานบริการดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานบริการตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

(2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาต หรืออนุมัติ หรือให้ประโยชน์แก่ประชาชน เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อเป็นเงื่อนไขการใช้สิทธิ เช่น การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 4 เป็นต้น

(3) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการรับรองสิทธิ เป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ด้วยการยืนยันถึงสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมาย เช่น การออกเอกสารสิทธิ เป็นต้น

(4) คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในลักษณะการรับรู้สิทธิของประชาชน เช่น การรับจดทะเบียนต่างๆ ในการประกอบกิจการของประชาชนรวมถึงการจดทะเบียนสิทธิต่างๆ เช่น การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับครอบครัว เป็นต้น

(5) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ การพิจารณาทบทวนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่สั่งการโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้น เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ตรวจสอบทบทวน เช่น การอุทธรณ์ให้หรือถอนอาคาร เป็นต้น

(6) มาตรการบังคับทางปกครอง โดยสาระแล้วมาตรการบังคับทางปกครองมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง เพื่อให้คำสั่งทางปกครองประเภทที่ 1 บรรลุผล แต่เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง ได้ จึงปฏิบัติเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง ในส่วนของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในคดีปกครอง

<sup>22</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. คำสั่งทางปกครอง. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advanced Administrative Law)*. หน่วยที่ 6-10. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2556. หน้า 6-15

2) การแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเช่นใดนั้น โดยหลักแล้ว ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ และโดยหลักแล้วต้องมีความเป็นกลาง รวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในประเทศไทย ได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยด้วย

(2) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามความชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ โดยแยกพิจารณาดังนี้

ก. โฆษะกรรมของคำสั่งทางปกครอง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสหพันธ์รัฐได้บัญญัติเรื่องโฆษะกรรมของคำสั่งทางปกครองไว้ว่าได้แก่ กรณีคำสั่งทางปกครองออกโดยผิดพลาดอย่างเห็นได้ชัด แม้แต่วิญญาณที่ไม่ได้ศึกษากฎหมายก็เห็นได้ว่าการผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือกรณีคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ทราบหน่วยงานใดเป็นผู้ออก เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติไว้ อาจเนื่องจากประสงฆ์ให้กฎหมายปกครองได้มีพัฒนาการเรื่องโฆษะกรรมในอนาคต

ข. โฆษะกรรมของคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องไม่ถูกต้องตามความชอบด้วยกฎหมายของสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติที่กล่าวข้างต้น แต่ความบกพร่องดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงระดับโฆษะกรรมดังได้กล่าวมาแล้ว เช่น ออกคำสั่งทางปกครองโดยรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไม่เพียงพอเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายในระดับโฆษะกรรมซึ่งยังมีผลบังคับตามกฎหมาย มิฉะนั้น การบริหารราชการแผ่นดินอาจขาดความมั่นคง ทั้งนี้ ความผิดพลาดในทางวิธีพิจารณาดังกล่าวอาจได้รับการเยียวยาแก้ไข คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก็จะกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 41 ก็มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ก. การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

ข. คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

ค. การรับฟังคู่กรณีที่ทำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ง. คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

3) การแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองโดยใช้สิทธิเป็นเกณฑ์ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี

(1) คำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน เป็นการใช้อำนาจสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบในลักษณะที่สร้างภาระให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึง การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ก้าวเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐ ซึ่งมีใช้มีสถานะเป็นเพียงประชาชนธรรมดา เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกับข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับนักศึกษา ซึ่งจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีไว้อย่างชัดเจน

(2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการบริการให้แก่ประชาชน เป็นการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นการให้คุณแก่ประชาชน โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ เช่น การให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชน เป็นต้น

## 1.2 คดีปกครองในประเทศไทย

### 1.2.1 ความหมายของคดีปกครอง

ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นักกฎหมายมหาชนได้ให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ว่า หมายรวมถึงกรณีต่างๆ ที่เกิดเป็นปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่าการกระทำในทางปกครอง ซึ่งการกระทำ ในทางปกครอง (acte administrative) นั้นหมายความว่า การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้จัดทำบริการสาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่<sup>23</sup> หรือหมายถึง คดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองส่วนใหญ่คู่ความมักจะ

<sup>23</sup> ประยูร กาญจนกุล. คดีปกครอง. ตุลาคม (กันยายน – ตุลาคม 2523)



เป็นเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง<sup>24</sup>

จากการให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ของนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 และมาตรา 276 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือด้วยตนเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งสามารถสรุปความหมายของคดีปกครองได้ดังนี้

คดีปกครอง หมายถึง คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดทำบริการสาธารณะ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง ในเรื่องของการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นก็ตาม

**1.2.2 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง** ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ ได้แก่ 1) ลักษณะของคู่กรณี และ 2) ลักษณะของข้อพิพาท ซึ่งแต่ละหลักเกณฑ์มีข้อพิจารณาดังนี้

#### 1) ลักษณะของคู่กรณี

ลักษณะของคู่กรณีเป็นหลักเกณฑ์ประการแรกที่ใช้ในการพิจารณาว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งต้องเป็นคดีพิพาทระหว่างคู่กรณีใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

<sup>24</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2544. หน้า 168

(1) คดีที่มีคู่กรณีฝ่ายแรกเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน (ฝ่ายปกครองกับเอกชน)

(2) คดีที่มีคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน (ฝ่ายปกครองด้วยกัน)

หากคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน โดยไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลย คดีนั้นย่อมไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันว่าจำเลยยื่นขอคำขออนุญาตที่ดินโดยใช้หลักฐาน น.ส.3ก เลขที่ 218 ซึ่งออกทับซ้อนที่ดิน น.ส.3ก เลขที่ 249 ของโจทก์ โจทก์ยื่นคำคัดค้านแล้ว แต่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งเปรียบเทียบแล้วให้ออกโฉนดที่ดินแก่จำเลย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเปรียบเทียบและให้ยกเลิกการออกโฉนดที่ดินตามคำสั่งดังกล่าว เป็นต้น

## 2) ลักษณะของข้อพิพาท

ลักษณะของข้อพิพาทเป็นหลักเกณฑ์ประการที่สอง ที่ใช้ในการพิจารณาว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีที่มีข้อพิพาทอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2), (3) และ (4)

(3) คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งหมายถึง คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) และ(6) เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการเลือกตั้งที่ให้ผู้สมัครรับการดำเนินการอันเป็นผลให้การเลือกตั้งหรือเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นการชั่วคราวต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560<sup>25</sup>

<sup>25</sup> สุริยา ปานแป้น. *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2562. หน้า 234-235

### 1.2.3 ประเภทคดีปกครอง

เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองและผลทางกฎหมายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวอาจแยกคดีปกครองได้เป็นหลายประเภท ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

คดีปกครองประเภทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเอกชนไม่มีสิทธิเลือกว่าจะทำหรือไม่ทำได้หรือไม่ เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชน ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124 ให้พนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด หรือค่าชดเชยแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำร้องตามกฎหมาย ซึ่งหากพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีส่วนได้เสีย หรือเห็นแก่สินจ้างเงินรางวัล หรือมีเจตนากลั่นแกล้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างหรือลูกจ้างชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ หรือออกคำสั่งต่างกันข้อเท็จจริงเดียวกัน ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบเช่นเดียวกัน เป็นต้น

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เป็นคดีที่แม้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยังมีได้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวทำนิติกรรมทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครองแก่เอกชนก็ตาม แต่ผู้ที่จะได้รับความสะดวกหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องขอให้ศาลปกครอง

สั่งให้หน่วยงาน ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครอง กำหนดได้ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (3) ในกรณีที่พนักงาน ตรวจแรงงานเข้าไปตรวจสถานที่ทำงานของลูกจ้างแล้วพบการปฏิบัติผิดกฎหมายของนายจ้าง เช่น การที่นายจ้างมิได้จัดให้มีสำเนาข้อบังคับการทำงาน ทะเบียนลูกจ้าง หรือเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างค่าล่วงเวลาค่าทำงาน ในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้าง แต่พนักงานตรวจแรงงานเพิกเฉยไม่ดำเนินการตรวจสอบและออกคำสั่ง ให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ส่วนกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีที่ลูกจ้าง ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานว่านายจ้างฝ่าฝืน ไม่จ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่พนักงานตรวจแรงงานไม่ออกคำสั่งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นการล่าช้าเกินสมควรแล้ว ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นต้น

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เป็นคดีที่ผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ หน่วยงานทางปกครอง รับผิดชอบในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดอย่างอื่น ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่มีใช่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น ต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่น ที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด หรือสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดี

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ภารกิจ หลักของฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ ด้านต่างๆ ซึ่งนับวันภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจดำเนินการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ทันทีและทั่วถึง จึงมีความจำเป็นต้องใช้ เครื่องมือบางอย่างในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่ เอกชนไปดำเนินการจัดทำ และในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อมาใช้ในการ จัดทำบริการสาธารณะ เครื่องมือนั่นก็คือ สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) นั่นเอง ถึงแม้ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จะมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยผ่านสัญญา ทางปกครองไปให้เอกชนแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุม

การจัดทำกิจกรรมดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการ โดยเอกชนนั้น มีการความต่อเนื่อง สม่่าเสมอ สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยรวม ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป โดยสัญญาทางปกครองนั้น ย่อมมีข้อกำหนดเป็นลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น รัฐมีอำนาจเลิกสัญญาได้เมื่อมีเหตุจำเป็น ต้องพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะ นอกจากสิทธิตามสัญญาหรือกฎหมาย แต่รัฐจำต้องชดเชย ประโยชน์ที่เอกชนเสียหาย เป็นต้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ยังให้ความหมายรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ยกตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทานรถโดยสารประจำทาง หรือสัญญาสัมปทานรถไฟฟ้า เป็นต้น

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการเพื่อบังคับ การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน เพราะฝ่ายปกครองนั้น กระทำการต่างๆ ที่เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชนในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะบังคับให้ประชาชน โดยทั่วไป กระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ซึ่งสอดคล้อง กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ในอันที่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเองได้ เช่น พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (1) ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่ง จับกุม และกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือถอนอาคารที่มีการก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมาย และไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งแล้ว” เป็นต้น

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) เป็นคดีที่กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42 วรรคสอง ที่บัญญัติให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจ ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน กำหนดหนึ่งเดือน พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 วรรคสอง บัญญัติให้สิทธิผู้ซึ่ง ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการ

วินิจฉัยอุทธรณ์ เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายอาคาร และการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคาร สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันทราบคำวินิจฉัย เป็นต้น

#### 1.2.4 เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>26</sup> กล่าวโดยสรุปคือ โดยหลักศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือข้อพิพาทระหว่างบรรดาหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน หรือคดีที่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอใช้ผู้อื่นมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมได้

ศาลทุกศาลในประเทศไทยจึงเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจเดียวกัน คือ อำนาจตุลาการ จึงแตกต่างจากองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแม้องค์กรเหล่านี้มีอิสระในการดำเนินงานแต่ก็ไม่ใช่ศาล การที่ในปัจจุบันมีศาลเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีเพียง 2 ระบบ คือ ศาลยุติธรรมและศาลทหาร เป็น 4 ระบบ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเพิ่มขึ้นนั้น ก็มีผลในทางกฎหมายเป็นเพียงการเพิ่มองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยแต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งศาลแต่ละระบบจะแบ่งอำนาจหน้าที่กันตามความเชี่ยวชาญหรือประเภทคดีที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญหรือปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้

<sup>26</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง, 2561. หน้า 4

อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ศาลทหาร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ในการฟ้องคดีต่อศาลประชาชนต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่าเป็นคดีประเภทไหน และอยู่ในอำนาจของศาลไหน เพื่อที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายได้ถูกต้อง คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็อาจต้องไปฟ้องยังศาลยุติธรรมต่อไป การจัดตั้งศาลปกครองจึงมีผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ ทำให้คดีแพ่งบางเรื่องที่เคยฟ้องที่ศาลยุติธรรม ต้องมาฟ้องที่ศาลปกครองแทน

#### 1) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>27</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยมีสาระสำคัญทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2550 ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ โดยหลักต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 คู่กรณี ต้องคู่ความเป็นคดีพิพาทที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ เพราะถ้าเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแล้ว โดยหลักไม่เป็นคดีปกครอง

ประการที่ 2 ลักษณะของคดีพิพาท ต้องคู่ความเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นคดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่

ประการที่ 3 เป็นคดีประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

<sup>27</sup> “เรื่องเดียวกัน”

ในเบื้องต้นการที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใดต่อศาลปกครองได้หรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ เพื่อที่จะได้รู้ว่าศาลจะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดได้บ้าง

กรณีหน่วยงานทางปกครอง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่หน่วยงาน 4 ประเภท ดังนี้

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา

(2) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค ธนาคารออมสิน และการรถไฟแห่งประเทศไทย

(3) หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน กสทช.

(4) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบก โดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้จัดตั้งและดำเนินการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2546 ตามมาตรา 6 มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 เนติบัณฑิตยสภาเป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาวิชานิติศาสตร์และการประกอบอาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมมรรยาททนายความ อันเป็นกิจการทางปกครองส่วนหนึ่งของรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น เนติบัณฑิตยสภาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งมีอำนาจบริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาออกข้อบังคับ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้หน่วยทางปกครองยังหมายความรวมถึง หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพียงแต่



ต้องมาพิจารณาต่อว่าเป็นหน่วยประเภทใดใน 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าว มีฐานะตามกฎหมายที่ต่างกัน

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองนี้ไม่รวมถึงรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัทมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้นจะได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง

กล่าวโดยสรุป หน่วยงานทางปกครองจึงหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารแทบทั้งหมด ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัทมหาชน ทั้งยังครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐด้วย

สำหรับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยปกติหมายความรวมถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่น และยังหมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย เช่น สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายบางฉบับ คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นต้น ทั้งยังรวมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 172/2558 การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ที่วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 2) คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร มาตรา 9 วรรคสอง (1) เช่น การดำเนินการทางวินัยทหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 ซึ่งได้กำหนดคทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหารไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กัก ขัง และจำขัง เช่น การลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหาร เป็นต้น และยังรวมถึงคดีพาทเกี่ยวกับคำสั่งปลดออกจากราชการที่เป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยด้วย การที่กฎหมายยกเว้นไว้คงเนื่องมาจากเป็นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชาของฝ่ายทหารซึ่งต้องการความรวดเร็วและเด็ดขาด และมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม มาตรา 9 วรรคสอง (2) เช่น การให้ความเห็นชอบในการโยกย้าย การลงโทษทางวินัย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งและโดยหลักควรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่กฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ มาตรา 9 วรรคสอง (3) ได้แก่ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 570/2549 ประกันสังคมจังหวัด ต. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ส่งหนังสือแจ้งการประเมินเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนประจำปี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นนายจ้างนำเงินไปชำระเงินกองทุนเงินทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประเมินเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เป็นการประเมินที่สูงกว่าปีที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินสมทบตามคำสั่งเดิม ซึ่งตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินเงินสมทบ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการก็มีสิทธิไปฟ้องต่อศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 การฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2545 คดีที่ฟ้องว่า ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและอธิบดีกรมการจัดหางานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งแก่บริษัทจัดหางาน โดยมีขอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนคำสั่งเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและให้เพิกถอนกฎกระทรวงมีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เป็นกฎหมายที่ รัฐมุ่งประสงค์ในการควบคุมดูแลผู้จัดหางานมิให้เอาเปรียบหรือหลอกลวงผู้หางาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดหางานและผู้หางาน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างอันจะทำให้ คดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

(4) คดีที่มีกฎหมายตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญได้ บัญญัติจำกัดอำนาจของศาลปกครองไว้หลายกรณี เช่น มาตรา 223 วรรคสอง กำหนดให้การวินิจฉัย ชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแต่หากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนิน กิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบได้

(5) คดีอื่นๆ นอกจากคดีตามข้อ (1)-(4) เช่น

ก. เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประชาชนด้วยกัน เช่น คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2544 การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ได้กู้เงินพิเศษ จากสหกรณ์และได้ลาออกจากราชการเพื่อขอรับเงินบำนาญ แต่สหกรณ์ได้อายัดเงินบำนาญ ของผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระ กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา หาใช่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองเพราะสหกรณ์ออมทรัพย์มิใช่หน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น

ข. เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากกฎหมายไม่ถือว่าหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

ค. เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความเดือดร้อน หรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยการกระทำส่วนตัว มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน อำเภอยื่นผู้อื่นมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติ

หน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม เป็นต้น

ง. เรื่องที่ข้อพิพาทเกิดจากสัญญาทั่วไปมิใช่สัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 87/2545 กรณีที่ฟ้องว่ากรมพลศึกษา บอกลีกสัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ และสัญญาจ้างที่ปรึกษาเพื่อควบคุม โครงการปรับปรุงก่อสร้างสนามกีฬาเฉลิมพระเกียรติฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งคดีนี้ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง

จ. เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือศาลอาญา หรือเป็นการกระทำของเจ้าพนักงานตามคำสั่งศาลยุติธรรมหรือตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2545 กรณีที่ฟ้องว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการขายทอดตลาดไม่ถูกต้องตามระเบียบ เป็นกระบวนการดำเนินการบังคับคดีแพ่ง ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดราชบุรี ผู้ฟ้องคดียอมที่จะร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดราชบุรีได้ เป็นต้น

3) คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด สามารถแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยังไม่ได้กำหนดให้ คดีพิพาทเกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายหนึ่ง หากได้วินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ในขณะที่จึงต้องฟ้องคดีประเภทนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปกติคดีประเภทนี้เป็นคดีลักษณะเดียวกันกับคดีตามมาตรา 9 (1) แต่ด้วยความสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีประเภทนี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

อนึ่ง คดีตาม (1) และ (2) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 (3) ไปพร้อมกันได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น

#### 4) การดำเนินคดีในศาลปกครอง

##### (1) ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไปเนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปเอกชนย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไปและมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน ไม่ใช่ระบบกล่าวหา โดยตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดีกำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสาร แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี แม้คู่กรณีจะไม่ได้อ้างอิงก็ตาม ชักถามพยาน ตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยาก ไร้หรือไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ได้เลย เนื่องจากระเบียบนี้ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ในหลายกรณี เช่น เรื่องการร้องสอด การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ เป็นต้น เพียงแต่การนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้นั้นต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบกำหนดไว้เท่านั้น

<sup>28</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2544. หน้า 177

ข. กระบวนการพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในคดีปกครอง โดยหลักกระบวนการพิจารณาต่างๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำขอหรือคำร้องของคู่กรณี คำขอและคำร้องต่างๆ ที่ยื่นต่อศาล การถอนฟ้อง รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดีตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ของศาล และคำอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

ค. ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ได้เต็มที่ ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงในคดีให้โอกาสคู่กรณี ในการชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน ประกอบข้อกล่าวอ้างของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหา ของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายได้ขึ้นไว้ในสำนวน เว้นแต่มี กฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยเพื่อไม่ให้การดำเนินการของรัฐ เสียหาย นอกจากนี้ในการนัดไต่สวนศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้น ไม่มีผลกระทบต่อ การพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว

ง. วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายรวดเร็วและประหยัด คู่กรณีอาจดำเนินการ ด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนาย หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการให้ก็ได้ และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี หรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หากศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบ การประชุมทางจอภาพได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ตามมาตรา 60/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จ. วิธีพิจารณาคดีที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ ของตุลาการ การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดี เป็นขององค์กรคณะผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาไปตามกฎหมาย ส่วนคดีปกครอง อำนาจในการ รับฟังข้อเท็จจริงและการพิจารณาคดีนั้นเป็นขององค์กรคณะตุลาการเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายได้กำหนด มาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของศาลและตุลาการไว้ เช่น การคัดค้านตุลาการ การให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่จะวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริต ด้วยวิธีการทางวิชาการ โดยไม่มีความผิด ทั้งนี้ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

จ. วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความในคดีย่อมอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะคอยปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเอง และคู่ความย่อมมีสิทธิที่จะตกลงกันหรือระงับคดีได้ทุกเมื่อ แต่ในคดีปกครองนั้นนอกจากจะเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย เช่น ในคดีปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษาคดีได้แม้คู่ความจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม ทั้งนี้ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

#### (2) ขั้นตอนการดำเนินคดีในศาลปกครอง

การยื่นคำฟ้องและการตรวจรับคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำฟ้องคดีได้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 ยื่นคำฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้อง ณ สำนักงานศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิด และหากผู้ฟ้องคดีไม่สะดวก ผู้ฟ้องคดีอาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นหรือทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนก็ได้ โดยผู้ฟ้องคดีทำเป็นใบมอบฉันทะปิดอากรแสตมป์ 10 บาท ระบุตัวผู้รับมอบฉันทะมาที่ยื่นฟ้องแทนก็ได้ และหากต้องการให้ผู้อื่นหรือทนายความดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนจบผู้ฟ้องคดีก็อาจทำเป็นหนังสือมอบอำนาจฉบับเดียวปิดอากรแสตมป์ 30 บาท โดยไม่ต้องใช้ใบแต่งตั้งทนายเหมือนในคดีแพ่งหรือคดีอาญาโดยทั่วไป

วิธีที่ 2 ยื่นคำฟ้องโดยส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือส่งทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่น หรือโทรสาร ไปยังสำนักงานศาลปกครองที่มีเขตอำนาจตามที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิด และถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์หรือวันที่ส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือโทรสารนั้นเป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

ลักษณะและเนื้อหาของคำฟ้อง ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่

ก. ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

ข. ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ค. การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

ง. คำขอของผู้ฟ้องคดี

จ. ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

การฟ้องคดีที่มีผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีหลายคน ซึ่งแต่ละคนต่างประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกัน เป็นฉบับเดียวกันก็ได้ โดยลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนท้ายคำฟ้อง และจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีแทนผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินการต่อไปก็ได้โดยระบุชื่อผู้แทนไว้ในคำฟ้อง ไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหากแต่อย่างใด

การตรวจรับคำฟ้อง หลังจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้อง (ไม่ใช่ตุลาการ) ได้รับความฟ้องแล้วจะตรวจคำฟ้องว่ามีรายการถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ เช่น ลืมระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้แนบใบมอบฉันทะ เช่นนี้ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าเป็นกรณีที่คำฟ้องนั้นเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือบกพร่องในลักษณะที่ไม่อาจแก้ไขได้ เจ้าหน้าที่จะบันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้องจะประทับตรารับคำฟ้อง ออกหมายเลขคดีดำ ออกใบรับให้ผู้ฟ้องคดี จัดทำแฟ้มสำนวนคดี และส่งให้ฝ่ายสารบบคดีลงข้อมูลในสารบบและดำเนินการตามขั้นตอนการจ่ายสำนวนคดีในห้องคดีพิจารณาพิพากษาต่อไป

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้รับความฟ้องแล้วจะทำการตรวจคำฟ้องนั้นว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าเข้าหลักเกณฑ์ของเงื่อนไขการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ศาลก็ต้องสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องดังกล่าวหากเป็นกรณีที่แก้ไขได้ หรืออาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความต่อไปในกรณีที่เป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขตามคำสั่งศาล



(3) เงื่อนไขการฟ้องคดีอาจแยกได้เป็นหลายกรณี ดังต่อไปนี้

ก. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เจ้าของอาคารที่ถูกเจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

เป็นที่สังเกตได้ว่าคดีปกครองกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้ กว้างขวางกว่าในคดีแพ่งทั่วไป โดยใช้ถ้อยคำที่ต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นจะฟ้องได้ ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ “มีการโต้แย้งสิทธิหน้าที่” หรือผู้ฟ้องคดีมี “ความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิทางศาล” เท่านั้น เช่น การฟ้องเพิกถอนกฎต่อศาลยุติธรรมนั้นทำไม่ได้แต่การฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ออกตามกฎนั้น เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนที่ไม่จดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้อพยพชาวต่างด้าวกับคนไทยตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้ตีความการเป็นผู้เสียหายไว้ค่อนข้างกว้างเช่นกัน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของตน เช่น ผู้อยู่อาศัยในเทศบาลแห่งหนึ่งมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งของทางราชการที่ให้เปลี่ยนชื่อเทศบาลแห่งนั้น เป็นต้น

การที่กฎหมายบัญญัติความหมายของผู้เสียหายในคดีปกครองไว้กว้างกว่าในคดีแพ่ง เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ให้ศาลลงไปตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะควบคุมหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

การที่จะพิจารณาในปัญหาเรื่อง “ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้” เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองว่าจะตีความกว้างเพียงใด

กรณีศาลเคยตีความว่าผู้ฟ้องคดีไม่เดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2544 กรณีฟ้องว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งโยกย้ายร้อยตำรวจเอก ว. ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้เสียหายในคดีนี้คือ ร้อยตำรวจเอก ว. ผู้ฟ้องคดีที่เป็นบุคคลอื่นไม่อยู่ในฐานะผู้เสียหายที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เป็นต้น

นอกจากเป็นผู้เสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถ ตามกฎหมายด้วย หากเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ เช่น เป็นผู้เยาว์ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อน เว้นแต่เป็นผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ หากศาลเห็นสมควร

ข. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไรให้ และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

ก) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมด หรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง เช่น (1) ให้เพิกถอนกฎกระทรวงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด กรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้เสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา เป็นต้น

ค) สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ กรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิด เป็นต้น

ง) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง กรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เช่น ฟ้องศาล ให้แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทยและขอให้ศาลสั่งให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะ ที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

จ) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น มีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสา ลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม้เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าทำหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ กำหนด เป็นต้น

ค. เงื่อนไขเกี่ยวกับการต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ เช่น เรื่องคำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้ถูกลงโทษ ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายใน เวลาอันสมควร ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

กรณีคำสั่งที่ถูกฟ้องให้เพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์ คำสั่งนั้นก่อนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิฉะนั้นศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไว้ พิจารณาได้ เป็นต้น

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งแต่ผู้ฟ้อง คดีไม่ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปแล้วแต่ยัง ไม่ทราบผลการพิจารณา กลับรีบนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคดีนั้น ไว้พิจารณา เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 499/2552 คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีให้แก้ไขรูปแผนที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งห้าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งห้ายังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ง. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล นอกจากคำฟ้องต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในการฟ้องคดีต้องแนบพยานหลักฐานมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย เว้นแต่ไม่อาจแนบมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ที่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นหรือเพราะเหตุอื่น และผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องรวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น ใบมอบฉันทะให้ยื่นฟ้องหรือใบมอบอำนาจให้ดำเนินคดี เป็นต้น

จ. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยแยกระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เป็น 4 กรณี ดังนี้

ก) การฟ้องคดีปกครองทั่วไป จะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น

ข) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องคดีละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบอาชีพภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับความเสียหายหรือฟ้องเรียกร้องค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากราชการจ่ายน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ค) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปีนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ง) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล เช่น การฟ้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญชาติ การฟ้องคดีประเภทนี้จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

จ. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท สำหรับทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้านบาท และเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 0.01 ของทุนทรัพย์ สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกินห้าสิบล้านบาท และปัจจุบันสามารถขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้หากศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอทั้งนี้ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ช. เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ ในบางกรณีกฎหมายไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น

การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วคู่กรณีเดียวกันได้นำคดีเดียวกันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วมาฟ้องต่อศาลอีก โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับในคดีก่อนที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว ทั้งนี้ตามข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การฟ้องซ้อน ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมาในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน ได้ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก ศาลไม่อาจรับคำฟ้องเรื่องที่ยื่นภายหลังไว้พิจารณาได้

การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ท่าละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กล่าวโดยสรุปการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีควรต้องตรวจดูเงื่อนไขการฟ้องคดีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเป็นผู้เสียหาย การได้อุทธรณ์หรือแก้ไขเยียวยาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำฟ้องมีรายการครบถ้วนและมีสำเนาครบตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดี คำขอต้องชัดเจนและเป็นคำขอที่ศาลสั่งได้และได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

## 2. คดีแรงงานและศาลแรงงานของประเทศไทย

### 2.1 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีแรงงานในประเทศไทย

**2.1.1 การดำเนินคดีแรงงานก่อนมีศาลแรงงาน** เดิมข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นเรื่องของการกล่าวหากันว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งในขณะนั้นกฎหมายที่อาศัยฐานแห่งอำนาจในการใช้สิทธิเรียกร้องและบังคับให้เป็นไปตามสัญญาจ้างก็คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน และหากการเจรจากันเองไม่สามารถตกลงกันได้ก็ต้องนำข้อพิพาทนั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม<sup>29</sup>

วิวัฒนาการประมาณปี พ.ศ. 2500-2510 โดยในวันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกประกาศใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้หลายประการ อันเป็นสิทธิและหน้าที่นอกเหนือจากสัญญาจ้างแรงงานที่นายจ้างและลูกจ้างแต่ละคนมีอยู่ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นเรื่องการกล่าวหากันว่าอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายที่กล่าวหาหยาบจะมีสิทธิที่จะไปกล่าวหาหรือยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการให้ฝ่ายที่ถูกกล่าวหาปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไปได้ หรือฝ่ายที่กล่าวหาอาจนำข้อพิพาทนั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกัน และกฎหมายแรงงานที่ออกมาบังคับในช่วงต่อมาได้มีการกำหนดการบริหารกฎหมายและวิธีการใช้กฎหมายหลายรูปแบบ โดยจะมีบทบัญญัติกำหนดให้มีเจ้าพนักงานของรัฐ หรือคณะกรรมการเป็นผู้รับคำร้องหรือคำร้องกล่าวหาจากลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย และเมื่อเกิดมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง มักจะไม่มีฝ่ายใดนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล เพราะเหตุเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่บริหารแรงงานของรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน สอบสวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยหรือออกคำสั่งให้แต่ละฝ่ายถือปฏิบัติ ซึ่งโดยทั่วไปการดำเนินการดังกล่าวจะได้ผลดีพอสมควร แต่ในบางครั้งก็เกิดปัญหาโดยเฉพาะนายจ้างในบางสถานประกอบกิจการที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าตนได้ถูกดำเนินคดีอาญาจนลงโทษปรับไปแล้วก็ตาม ส่งผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการสอบสวน เป็นเหตุให้การพิจารณาล่าช้าไม่ทันต่อความเดือดร้อนของนายจ้างและลูกจ้างและสถานการณ์ด้านแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

<sup>29</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ. การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2557

ในปี พ.ศ. 2517-2518 ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านแรงงานอย่างรุนแรง เนื่องจากมีความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ส่งผลให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของปัญหาแรงงาน จึงได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องแรงงาน และศาลในสาขาแรงงานไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 89 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และได้รับค่าตอบแทนตามควรแก่คุณภาพและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ” ส่วนแนวความคิดที่จะนำระบบศาลมาเป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาทแรงงาน และพิจารณาคดีแรงงานเกิดขึ้นเพราะประชาชนมีความเชื่อถือและมีความศรัทธาต่อองค์กรของศาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 212 บัญญัติว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” แสดงให้เห็นว่าได้ปรากฏแนวความคิดในการจัดตั้งศาลในสาขาแรงงานขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ

### 2.1.2 การดำเนินคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

เนื่องจากการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม คู่ความและศาลต้องปฏิบัติตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่าย มีขั้นตอน และต้องใช้เวลาในการดำเนินคดียาวนาน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมสำหรับการดำเนินคดีแรงงาน ซึ่งคู่ความที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างมีสถานะทางการเงินและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาแตกต่างกันมาก การดำเนินคดีแรงงานจึงจำเป็นต้องให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกด้วยตนเอง ไม่เสียค่าใช้จ่าย มีขั้นตอนการดำเนินการน้อย ใช้เวลาในการดำเนินคดีไม่นานนัก และผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดต้องมีความรอบรู้ในเรื่องแรงงานกับมีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี (ผู้แทนฝ่ายรัฐหรือฝ่ายที่เป็นกลาง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง)

กรมแรงงานจึงได้มีการร่างกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานขึ้น โดยมีหลักการและเหตุผลสำคัญด้วยกัน 2-3 ประการ กล่าวคือ การพิจารณาคดีในศาลแรงงานให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เช่น ศาลมีอำนาจเรียกจำเลยทางโทรศัพท์ได้ ศาลเดินทางไปพิจารณาคดีที่เกิดเหตุได้ ผู้พิพากษาศาลแรงงานประกอบด้วยผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้ที่สอบคัดเลือกได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบคัดเลือกที่กฎหมายกำหนดแต่ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม และให้มีผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างด้วยเมื่อร่างเสร็จได้มีการเสนอร่างกฎหมาย

เพื่อดำเนินการทางสภาเพื่อให้มีการออกกฎหมายต่อไปแต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งกลางปี พ.ศ. 2521 กระทรวงยุติธรรมได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ... เสร็จเรียบร้อย และรัฐบาลได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ... และต่อมาได้มีการพิจารณาและลงมติตามขั้นตอนของกฎหมายและให้บังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป<sup>30</sup> โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดศาลแรงงานขึ้นในสังกัดของศาลยุติธรรม และต่อมาได้มีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม โดยปัจจุบันศาลแรงงานสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม และเปิดทำการศาลแรงงานกลางขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2523 โดยมีเขตเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม นนทบุรี และปทุมธานี และต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานภาคและศาลแรงงานจังหวัดขึ้นซึ่งปัจจุบันมีเฉพาะศาลแรงงานภาคจำนวน 9 ภาค

## 2.2 เจตนารมณ์ของศาลแรงงาน

คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัดรวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกันเพื่อให้เกิดการคล่องตัวยิ่งขึ้น<sup>31</sup>

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ พิจารณาพิพากษาคดีแรงงานซึ่งมีความแตกต่างจากอรรถคดีทั่วไป การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานจะใช้วิธีไต่ถามและ การระงับข้อพิพาทเป็นหลัก แต่หากคู่กรณี (นายจ้าง-ลูกจ้าง) ไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลก็จะพิจารณาตัดสินชี้ขาดตามบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อย

<sup>30</sup> สบ โชค สุขารมณ. กฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ. *คูหาท*, 26. 2522

<sup>31</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2547



ศาลแรงงานจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม เป็นต้น รวมทั้งกรณีละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

การพิจารณาคดีประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ผู้พิพากษาศมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาศมทบฝ่ายลูกจ้าง จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน ร่วมเป็นองค์คณะการพิจารณาพิพากษาคดี

### 2.3 หลักการของการดำเนินคดีในศาลแรงงาน

ข้อพิพาทแรงงานที่นำมาสู่การพิจารณาของศาลแรงงานล้วนแต่เป็นคดีแพ่ง เนื่องจากศาลแรงงานไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เป็นความผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน โดยมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และการดำเนินการในศาลแรงงานต้องเป็นไป โดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ตามเจตนารมณ์ของศาลแรงงาน ดังต่อไปนี้

**2.3.1 การดำเนินคดีโดยประหยัด** ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในศาลแรงงานให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม” กล่าวคือ การฟ้องคดีในศาลแรงงาน คู่ความไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าฤชาธรรมเนียมใดๆ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรม มาตรา 35 ก็กำหนดให้โจทก์ “มาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้” ซึ่งเป็นลักษณะของการฟ้องด้วยวาจา อีกทั้งศาลแรงงานมีนิติกรที่จะช่วยแนะนำคู่ความ ไม่ว่าโจทก์หรือจำเลย ให้สามารถดำเนินคดีในศาลได้อย่างถูกต้อง และในการซักถามพยานในมาตรา 45 บัญญัติว่า “ให้ศาลแรงงานเป็นผู้ซักถามพยาน” คู่ความจึงไม่จำเป็นต้องมีทนายความ นอกจากนั้น ค่าใช้จ่ายที่จะต้องให้แก่พยานคู่ความก็ไม่ต้องเสียเนื่องจากในมาตรา 47 ได้กำหนดไว้ว่า “ให้พยานที่ศาลแรงงานเรียกมาได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักตามที่ศาลแรงงานเห็นสมควร” จึงเห็นได้ชัดว่าการดำเนินคดีในศาลแรงงานนั้นเป็นการประหยัด

**2.3.2 การดำเนินคดีโดยสะดวก** การดำเนินคดีเป็นไปโดยสะดวกนั้น กฎหมายได้กำหนดให้การดำเนินคดีในศาลแรงงานกระทำได้โดยเรียบง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน เหมือนกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งทั่วไป โดยได้ยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ

ที่ทำให้เกิดความสับสนและยุ่งยาก การฟ้อง การให้การ การแถลง คู่ความสามารถกระทำด้วยวาจาได้ แม้แต่การสืบพยาน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ที่กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแจ่มชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ให้ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่ศาลแรงงานเรียกมาเอง ให้ศาลแรงงานเป็นผู้ซักถามพยาน ตัวความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน” กล่าวคือ ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควรทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ โดยศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานเอง แต่ก็ไม่ได้ห้ามคู่ความที่จะมีทนายความมาคอยช่วยเหลือในการซักถามพยานเพิ่มเติมจากคำถามของศาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีแรงงานนั้นเป็นไปโดยสะดวก ไม่มีปัญหาในเรื่องขั้นตอนที่ยุ่งยากแต่อย่างใด

**2.3.3 การดำเนินคดีโดยเร็ว** การดำเนินคดีดำเนินไปโดยรวดเร็ว นั้น กฎหมายได้กำหนดให้การดำเนินการคดีในศาลแรงงานเป็นไปโดยรวดเร็วที่สุดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของคดีแรงงาน ซึ่งคดีส่วนใหญ่เป็นการที่ถูกจ้างฟ้องนายจ้างเพื่อเรียกเงินต่างๆ ที่จำเป็นแก่ชีวิต เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หรือชดเชย ดังนั้น การดำเนินคดีโดยเร็วจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความทุกฝ่ายมิใช่เฉพาะฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น โดยเมื่อโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานแล้ว มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “เมื่อศาลแรงงานสั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานกำหนดวันเวลาในการพิจารณาโดยเร็ว” นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติอีกหลายมาตราที่ได้กำหนดให้การดำเนินคดีในศาลแรงงานเป็นไปโดยรวดเร็ว เช่น มาตรา 45 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อให้คดีเสร็จโดยรวดเร็ว ให้ศาลแรงงานนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญ และศาลแรงงานจะเลื่อนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวัน” มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการบันทึกคำเบิกความของพยาน เมื่อศาลแรงงานเห็นสมควรจะบันทึกข้อความแต่โดยย่อก็ได้ แล้วพยานลงลายมือชื่อไว้” ซึ่งแสดงว่าศาลแรงงานสามารถบันทึกคำพยานโดยย่อเพื่อมิให้เสียเวลาในการพิจารณาคดีได้ มาตรา 50 บัญญัติว่า “เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้วให้ถือว่า การพิจารณาเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสามวันนับแต่วันนั้น” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีในศาลแรงงานตั้งแต่เริ่มต้นด้วยการฟ้องจนถึงการพิพากษาคดีจะเป็นไปโดยรวดเร็ว นอกจากรวดเร็วในชั้นพิจารณาคดีในศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชั้นต้นแล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ได้เฉพาะข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งปรากฏอยู่ในมาตรา 54 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ส่วนการพิจารณาคดีก็มีมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ศาลอุทธรณ์

คดีชำนาญพิเศษพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงานโดยเร็ว” ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินคดีเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของคดีแรงงาน เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ที่นำคดีมาฟ้องศาลแรงงานก็เพื่อเรียกเงินต่างๆ จากนายจ้าง ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องดำเนินคดีโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของคู่ความทั้งสองฝ่าย มิใช่เพื่อประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างเพียงฝ่ายเดียวแต่บางครั้งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อจำเลยก็ได้ เช่น ได้รู้ผลของคดีโดยเร็วหรือไม่เสียเวลาในการพิจารณาคดีต่อไป และหากจะต้องชำระเงินตามฟ้องก็จะได้จ่ายเงินน้อยเนื่องจากดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นมีอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยในธนาคารทั่วไป<sup>32</sup>

**2.3.4 การดำเนินคดีด้วยความเที่ยงธรรม** การดำเนินคดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรมนั้น แม้การพิจารณาคดีแรงงานจะเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว แต่ก็ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรมหรือคู่ความได้รับความยุติธรรมด้วย ความเที่ยงธรรมปรากฏอยู่ในมาตรา 12 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลแรงงานจากราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงาน” แสดงว่าผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีแรงงานจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงานด้วย นอกจากนั้น ศาลแรงงานซึ่งเป็นองค์กรชั้นสุดท้ายของระบบแรงงานสัมพันธ์ยังได้นำแนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทโดยระบบไตรภาคีมาใช้ด้วย ด้วยเหตุนี้ มาตรา 17 จึงบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 18 ศาลแรงงานต้องมีผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสมทบ ฝ่ายนายจ้างและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละเท่าๆ กัน จึงจะเป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดี” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีแรงงานทุกคดีต้องได้รับการพิจารณาจากผู้พิพากษาของสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้พิพากษาคคนกลาง ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างซึ่งได้รับคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างที่เป็นกรรมการสมาคมนายจ้างหรือฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจหรือเจ้าของสถานประกอบกิจการ (ถือเสมือนเป็นตัวแทนของนายจ้าง) และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างของสถานประกอบกิจการ (ถือเสมือนเป็นตัวแทนของลูกจ้าง) ฝ่ายละเท่าๆ กันร่วมพิจารณาพิพากษา ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยยุติธรรมยิ่งขึ้น และเหมาะสมกับลักษณะของคดีแรงงานซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางการพิจารณาคดีแรงงานต่อไปในมาตรา 48 อีกว่า “การพิจารณาคดีแรงงาน ให้ศาลแรงงานคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ

<sup>32</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2543. หน้า 356

ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงาน ในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้างตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลแรงงานนั้นเป็นไปโดยเป็นธรรม แก่ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง

## 2.4 เขตอำนาจศาลแรงงาน

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน คือ<sup>33</sup>

**2.4.1 คดีแรงงานทั่วไป** ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้แก่

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หมายถึง คดีฟ้องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันไว้ ยกตัวอย่างเช่น นายจ้างเลิกจ้างก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราที่ได้ตกลงกันไว้หรือนายจ้างไม่จ่ายโบนัสตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง เป็นต้น และหมายถึงคดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยอ้างว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 เช่น นายจ้างไม่ออกใบสำคัญแสดงการทำงานให้แก่ลูกจ้างเมื่อการจ้างสิ้นสุดลงตามมาตรา 585 นายจ้างไม่ใช้ค่าเดินทางขากลับให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 586 เป็นต้น

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เช่น นายจ้างไม่ปรับค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามที่นายจ้างกับสหภาพแรงงานได้เจรจา ตกลงและกำหนดไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินบำเหน็จซึ่งถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ทำให้ลูกจ้างได้รับบำเหน็จน้อยลง โดยไม่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหรือไม่ผ่านขั้นตอนในการแจ้งข้อเรียกร้องและเจรจาทกลงตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้น

<sup>33</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์. การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน  
กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการ  
จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน  
หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้าง โดยอ้างว่า  
ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541  
เช่น นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างในวันลาป่วยให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 57 นายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลา  
ให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 61 นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 118 หรือนายจ้าง  
ไม่จ่ายค่าชดเชยพิเศษให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 122 หรือคดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง  
โดยอ้างว่าฝ่ายตนมีสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การของตนซึ่งกำหนดให้ตน  
ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์  
หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างและลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน  
โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518  
เช่น นายจ้างปิดงานโดยไม่แจ้งให้ฝ่ายลูกจ้างทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมง ตามมาตรา 34 ลูกจ้าง  
เรียกค่าเสียหายจากนายจ้างตามที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กำหนดตามมาตรา 41(4) ประกอบ  
มาตรา 125 เป็นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจ  
สัมพันธ์ หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างพนักงานหรือลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานและรัฐวิสาหกิจ  
โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์  
พ.ศ. 2543 เช่น นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องตามมาตรา 34 นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย  
ให้แก่ลูกจ้างตามข้อ 59 แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐาน  
ขั้นต่ำของสหภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน  
และคุ้มครองคนหางาน หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างคนหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางาน  
โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง  
คนหางาน พ.ศ. 2528 เช่น ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่จัดหางานให้คนหางานเดินทางกลับประเทศไทย  
ตามมาตรา 39 ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เรียกเก็บจากคนหางาน  
ตามมาตรา 46 เป็นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ประกันตนและสำนักงานประกันสังคม โดยอ้างว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เช่น สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรให้แก่ผู้ประกันตนไม่ถูกต้องตามมาตรา 67 เป็นต้น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หมายถึง คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้างหรือสำนักงานประกันสังคม โดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เช่น นายจ้างหรือสำนักงานประกันสังคม (กองทุนเงินทดแทน) ไม่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 13 มาตรา 16 หรือมาตรา 18 เป็นต้น

3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างจะต้องใช้สิทธิทางศาลแต่อย่างใดจึงไม่มีคดีประเภทนี้ที่จะร้องไปยังศาลแรงงานได้

กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หมายถึง กรณีที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้การปฏิบัติใดต้องได้รับการพิจารณาจากศาล เช่น กรณีที่คณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่าการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ซึ่งคณะกรรมการลูกจ้างมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา 50 หรือในกรณีที่นายจ้างร้องขอต่อศาลแรงงานเพื่ออนุญาตให้นายจ้างนายจ้างเลิกจ้างหรือลงโทษกรรมการลูกจ้างตามมาตรา 52 ได้ เป็นต้น

กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หมายถึง กรณีที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้การปฏิบัติใดต้องได้รับการพิจารณาจากศาลแรงงานก่อนตามมาตรา 24 เป็นต้น

4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ การฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อศาลแรงงานในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการ ไปยัง ณ สถานที่อื่น ซึ่งนายจ้างจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 หรือการนำคดีไปสู่ศาลกรณีที่ลูกจ้างยื่นคำร้องว่านายจ้างไม่จ่ายเงินตามกฎหมายและลูกจ้างหรือนายจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 เป็นต้น

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ การฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี และมีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยนั้น เช่น การฟ้องร้องของนายจ้างผู้จดทะเบียนสมาคมนายจ้างกรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานที่วินิจฉัยไม่รับจดทะเบียนสมาคมนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 59 เป็นต้น

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้แก่ การฟ้องร้องของนายจ้างหรือลูกจ้างเพื่อขอให้ศาลแรงงานวินิจฉัยเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งไว้ในกรณีต่างๆ เช่น คำวินิจฉัยตามมาตรา 38 หรือคำวินิจฉัยตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้แก่ การฟ้องร้องของผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือกรรมการสหภาพแรงงานเพื่อขอให้ศาลแรงงานพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 47 หรือมาตรา 67 (ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยดังกล่าว “เป็นที่สุด”)

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ได้แก่ การฟ้องร้องของนายจ้างหรือลูกจ้างผู้ประกันตนเพื่อขอให้ศาลแรงงานพิพากษาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 87

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ได้แก่ การร้องของนายจ้างหรือลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนเพื่อขอให้ศาลแรงงานพิพากษาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 53

5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ได้แก่ การฟ้องร้องของนายจ้างหรือลูกจ้างโดยอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ฝ่ายที่ฟ้องร้องเสียหายตามความหมายของคำว่า “ละเมิด” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายนั้นจะเกิดมาจาก 2 กรณี คือ สืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

กรณีความเสียหายที่เกิดจากข้อพิพาทแรงงาน เช่น กรณีที่ลูกจ้างแจ้งข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง ได้มีการเจรจาตกลง มีการไกล่เกลี่ย และลูกจ้างได้นัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างการนัดหยุดงานนั้น ลูกจ้างได้ปิดทางออกของสถานประกอบการของนายจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิจะกระทำได้ ถือเป็น การละเมิด และนายจ้างได้ฟ้องร้องลูกจ้างที่ปิดกั้นดังกล่าวเพื่อให้ลูกจ้างเลิกการกระทำละเมิดเช่นนั้นหรือให้ลูกจ้างชดใช้ค่าเสียหายแก่นายจ้าง

กรณีความเสียหายที่เกิดจากการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน เช่น กรณีที่ลูกจ้างปฏิบัติกรงานในหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ ไม่ลงรายการเกี่ยวกับการเบิกรับพัสดุสิ่งของภายในเวลาอันสมควรเป็นเหตุให้บัญชีพัสดุบกพร่องและพัสดุได้สูญหายไป ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ซึ่งถือว่าลูกจ้างประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย เป็นการละเมิด และนายจ้างได้ฟ้องลูกจ้างดังกล่าวเรียกค่าเสียหายเพื่อพัสดุสิ่งของที่สูญหายไปดังกล่าว

กรณีมูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้าง เช่น กรณีที่ลูกจ้างทำงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือทำงานตามคำสั่งของนายจ้างและทำให้ลูกจ้างอื่นได้รับความเสียหาย เช่น ลูกจ้างขับรถของนายจ้างไปปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเป็นเหตุให้รถประสบอุบัติเหตุ ลูกจ้างอื่นที่นั่งไปทำงานด้วยได้รับบาดเจ็บ ลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บฟ้องลูกจ้างที่ขับรถให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานที่จะขอให้ศาลชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายดังกล่าวได้ การนำคดีสู่ศาลต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดลักษณะของข้อพิพาทแรงงาน วิธีการที่รัฐมนตรีขอหรือเสนอข้อพิพาทแรงงานต่อศาลแรงงาน วิธีการชี้ขาดของศาลแรงงาน และผลบังคับของการชี้ขาด



### 7) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

คดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ (1) ถึงข้อ (6) ก็คือ คดีที่มีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดกำหนดให้นำข้อพิพาทหรือคดีประเภทนั้น มาสู่ศาลแรงงานหรือฟ้องร้องต่อศาลแรงงาน อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเอาไว้เพื่อรองรับคดีที่กฎหมายอื่นจะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ซึ่งได้มีกฎหมายบัญญัติให้คดีหรือข้อพิพาทตามกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานแล้วหลายฉบับ ได้แก่ คดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 7 คดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างเจ้าของเรือกับคนประจำเรือหรือระหว่างบุคคลดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มาตรา 14 และคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวทำงานกับคนต่างด้าว ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง หรือนายจ้างกับคนต่างด้าว ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 16

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนบัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ จะดำเนินการในศาลแรงงานได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว

**2.4.2 คดีเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม** ต่อลูกจ้างตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาคดีในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่า การเลิกจ้างลูกจ้างผู้นั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงาน ร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทน โดยให้ศาลคำนึงถึง อายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงาน ของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้างและเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ประกอบการพิจารณา”

คดีเลิกจ้าง โดยไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง หมายถึง คดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างว่า นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง โดยไม่เป็นธรรม และมีคำขอให้ศาลแรงงานสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานต่อไป ในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง หรือขอให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49

### 2.4.3 คดีแรงงานตามคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่ ไม่ว่าปัญหานั้น จะเกิดขึ้นในศาลแรงงานหรือศาลยุติธรรมอื่น ให้ศาลนั้นรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้ว เสนอปัญหานั้นให้ประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษให้เป็นที่สุด ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าตามคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ จะต้องเปลี่ยนแปลงศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลเดิมโอนคดีไปยังศาลดังกล่าว และให้ถือว่ากระบวนการที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลเดิมก่อนมีคำพิพากษาไม่เสียไป เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

ในคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลแรงงานใดศาลแรงงานหนึ่งแล้ว คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่าไม่ใช่คดีแรงงาน หรือไม่อาจนำคดีนั้นมาสู่ศาลแรงงานนั้นได้ หรือผู้พิพากษาในคดีนั้นเห็นว่าไม่ใช่คดีแรงงาน ต้องนำไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมอื่นก็ดี หรือในคดีที่ฟ้องร้องกันในศาลยุติธรรมอื่น (เช่นศาลแพ่ง ศาลจังหวัด... หรือศาลแขวง... เป็นต้น) แต่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่าเป็นคดีแรงงานหรือไม่อาจนำคดีนั้นมาสู่ศาลนั้นได้ หรือผู้พิพากษาในคดีนั้นเห็นว่าเป็นคดีแรงงาน ต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมอื่นก็ดี กรณีเช่นนี้จะต้องถือว่าได้ “มีปัญหาว่าคดีนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่” เกิดขึ้นตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลแรงงานหรือศาลยุติธรรมที่รับคดีนั้นไว้ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ศาลนั้นต้องออกคำสั่งให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และสั่งให้เสนอปัญหานั้นต่อประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษเพื่อวินิจฉัยต่อไป เมื่อประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษนั้นจะเป็นที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์หรือฎีกาคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อไปอีกไม่ได้ หากประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษวินิจฉัยว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ก็จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นในศาลแรงงานที่มีเขตอำนาจต่อไป และต่อมาหากมีคดีอื่นที่คำฟ้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกันกับที่ประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษเคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นคดีแรงงาน ก็ควรนำคดีดังกล่าวไปฟ้องร้องยังศาลแรงงาน โดยถือว่าเป็นคดีแรงงาน เช่น

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษที่ วร.2/2561

คดีระหว่าง สำนักงานประกันสังคม ผู้ร้อง บริษัทกรุงศรี แฟ็กเตอร์ริง จำกัด กับพวก ผู้คัดค้าน ผู้ร้อง จำเลย

“ระหว่างพิจารณา ศาลแรงงานกลางเห็นว่า กรณีมีปัญหาว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานหรือไม่ จึงส่งสำนวนให้ประธานศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 9 วรรคสอง

พิเคราะห์แล้ว กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน 2522 มาตรา 8 หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน มีหน้าที่บริหารงานประกันสังคมและเงินทดแทน ระหว่างปี 2537 ถึงปี 2551 บริษัทเมโทร โปลิเตน เซฟตี้ คอนโทรล จำกัด หรือบริษัทรักษาความปลอดภัย เมโทร การ์ด จำกัด ผู้คัดค้านที่ 2 นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ไม่ครบจำนวนจึงต้องชำระเงินเพิ่มอัตราร้อยละสองต่อเดือน พร้อมทั้งเงินเพิ่มค้างชำระของเงินสมทบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง นอกจากนั้นระหว่างปี 2539 ถึงปี 2551 ผู้คัดค้านที่ 2 ยังส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเกินกำหนด จึงต้องเสียเงินเพิ่มอัตราร้อยละสาม ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 รวมเป็นเงิน 11,539,470.79 บาท ผู้ร้องจึงได้มีคำสั่งเลขที่สำนักงานประกันสังคม ที่ 59/2557 และที่ 110/2557 เรื่อง आयัดทรัพย์สินของบริษัท เมโทร โปลิเตน เซฟตี้ คอนโทรล จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 2) ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557 आयัดทรัพย์สินของผู้คัดค้านที่ 2 รวมทั้งค่าบริการ ตามสัญญาจ้างบริการรักษาความปลอดภัยระหว่างผู้คัดค้านที่ 2 กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามสัญญาเลขที่ 469/2555 ด้วย ซึ่งผู้คัดค้านทั้งสองได้ยื่นคำคัดค้านว่า บริษัทเมโทร โปลิเตน เซฟตี้ คอนโทรล จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 2) ทำสัญญาแพ็คเกจอริง (ในประเทศไทย) กับผู้คัดค้านที่ 1 โดยตกลงขายสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับชำระหนี้จากการขายสินค้าหรือให้บริการแก่ลูกหนี้การค้าของผู้คัดค้านที่ 2 ที่มีอยู่หรือจะมีในอนาคตให้แก่ผู้คัดค้านที่ 1 ต่อมาวันที่ 15 พฤศจิกายน 2555 ผู้คัดค้านที่ 2 ได้ทำสัญญากับผู้คัดค้านที่ 1 ขอโอนสิทธิรับเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามสัญญาเลขที่ 469/2555 ให้แก่ผู้คัดค้านที่ 1 สิทธิในเงินตามสัญญาดังกล่าวจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้คัดค้านที่ 1 ก่อนที่ผู้ร้องจะได้มีคำสั่งเลขที่สำนักงานประกันสังคมดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เลขที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีอำนาจพิเศษที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 เพื่อให้ได้รับเงินที่ค้างชำระตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง และตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีคำสั่งเลขที่สำนักงานประกันสังคม ที่ 59/2557 และที่ 110/2557 เรื่อง आयัดทรัพย์สินของบริษัท เมโทร โปลิเตน เซฟตี้ คอนโทรล จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 2) ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557 ให้ आयัดค่าบริการ ตามสัญญาจ้างบริการรักษาความปลอดภัย

ระหว่างผู้คัดค้านที่ 2 กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามสัญญาเลขที่ 469/2555 และขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ร้องมีสิทธิและได้รับเงิน 11,539,470.79 บาท ซึ่งเป็นหนึ่งในเงินจำนวน 13,539,765.03 บาท ซึ่งวางที่สำนักงานวางทรัพย์ กรมบังคับคดี เพื่อนำเข้ากองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนต่อไป ประเด็นแห่งคดีจึงมีว่าผู้ร้องมีสิทธิรับเงินดังกล่าวตามคำสั่งเลขที่การ สำนักงานประกันสังคมที่ 59/2557 และที่ 110/2557 เรื่อง आयัตทรัพย์สินของบริษัทเมโทร โปลิแดน เซฟตี้ คอนโทรล จำกัด ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557 ดีกว่าผู้คัดค้านที่ 1 หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณา สิทธิของผู้ร้องตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วย คดีระหว่าง ผู้ร้องกับผู้คัดค้านทั้งสองจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (2)”

คำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ที่ วร.16/2561

คดีระหว่าง กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โจทก์ บริษัทยูนิค

แวย์ จำกัด จำเลย

“ระหว่างพิจารณา จำเลยยื่นคำร้องว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลแรงงาน ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เห็นว่า กรณีมีปัญหาว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลแรงงานหรือไม่ จึงส่งสำนวนให้ประธานศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 9 วรรคสอง

พิเคราะห์แล้ว กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการให้มีความเหมาะสมและกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครอง คนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพเพื่อให้ คนพิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา 23 จึงกำหนดให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ เพื่อดำเนินการในเรื่องต่างๆ รวมทั้งเป็นทุนส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนพิการด้วย มาตรา 33 ถึง มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการในการรับคนพิการ เข้าทำงานและการส่งเงิน เข้ากองทุนดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการ โดยมาตรา 33 กำหนดให้นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสม กับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการ หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการ

เข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามมาตรา 24 (5) และมาตรา 34 หรือหากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ประสงค์ จะรับคนพิการ เข้าทำงานตามมาตรา 33 และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าวตามมาตรา 34 จะต้องดำเนินการ ตามมาตรา 35 โดยอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทน อันเป็นการกำหนดสิทธิของคนพิการในการทำงานและกำหนดหน้าที่หลักของนายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการที่ต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในการเข้าทำงานและกำหนด มาตรการเชิงลงโทษแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ที่ไม่ดำเนินการรวมทั้งกำหนดมาตรการ ให้อำนาจแก่นายจ้างที่ดำเนินการ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นผู้รักษาการ ตามมาตรา 33 และมาตรา 34 ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 เพื่อให้ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงาน ในอัตราส่วน ที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการรวมทั้งกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จึงถือได้ว่า บทบัญญัติข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองแรงงานคนพิการ เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้จำเลยส่งเงิน ให้แก่โจทก์เพื่อส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธี พิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (2)”

## 2.5 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงาน

### 2.5.1 ลักษณะพิเศษของการดำเนินคดีแรงงาน

1) การดำเนินคดีแรงงาน โจทก์และจำเลยไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะฟ้อง การส่งหมาย การสืบพยาน หรือการบังคับคดี โดยเฉพาะการสืบพยานที่ศาล แรงงานเรียกมา ศาลจะเป็นผู้จ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะ และค่าเช่าที่พักให้แก่พยานเอง

2) การพิจารณาคดีแรงงาน ศาลจะกระทำด้วยความรวดเร็ว ฉะนั้น โจทก์ และจำเลยจึงควรเตรียมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ให้พร้อมไว้ และควรไปศาลตามกำหนดนัดทุกครั้ง เพื่อให้ศาลพิจารณาได้ทันที

3) การดำเนินคดีในศาลแรงงานนั้น ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยให้โจทก์ และจำเลยได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้มีความเข้าใจ อันดีกันต่อไป โดยไม่มีฝ่ายใดได้ชื่อว่าเป็นฝ่ายแพ้หรือฝ่ายชนะ โจทก์และจำเลยจึงควรเข้าใจ

และให้ความร่วมมือกับวิธีการของศาลเช่นว่านี้ โดยละเสียซึ่งสิทธิและพร้อมที่จะรับข้อเสนอที่สมควรของอีกฝ่ายหนึ่งหรือของศาลได้ตลอดเวลา

### 2.5.2 ขั้นตอนในการดำเนินคดีแรงงาน

- 1) นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้มีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายหรือผู้กระทำการแทน หากประสงค์จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีก็อาจยื่นฟ้อง โดยทำเป็นหนังสือหรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจา ต่อหน้าศาล
- 2) เมื่อศาลได้รับฟ้องไว้แล้ว จะกำหนดวันพิจารณา แล้วออกหมายเรียกจำเลย และนัดโจทก์ให้มาศาลในวันดังกล่าว
- 3) เมื่อจำเลยได้รับสำเนาคำฟ้องไว้แล้ว จะยื่นคำให้การก่อนวันนัดพิจารณา หรือไปให้การในวันนัดทีเดียวก็ได้
- 4) ในวันนัดพิจารณา ทั้งสองฝ่ายต้องมาศาล ถ้าโจทก์ไม่มาศาลจะจำหน่ายคดี แต่ถ้าจำเลยไม่มา ศาลจะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีของโจทก์ไปฝ่ายเดียว ในกรณีที่โจทก์และจำเลย มาพร้อมกัน ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยเพื่อให้โจทก์และจำเลยได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็จะกำหนดว่ามีประเด็นข้อพิพาทอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งกำหนดให้โจทก์และจำเลยนำพยานหลักฐาน มาสืบให้ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไป
- 5) ในการสืบพยาน ศาลจะดำเนินการติดต่อกัน ไปจนเสร็จคดี หากมีเหตุ จำเป็นต้องเลื่อน ก็จะเลื่อนได้ครั้งหนึ่งไม่เกินเจ็ดวัน
- 6) เมื่อสืบพยานเสร็จแล้ว โจทก์และจำเลยอาจแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งได้นำสืบหรืออ้างอิงมาศาลจะทำคำพิพากษาแล้ว อ่านคำพิพากษานั้นโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในสามวันนับแต่วันสืบพยานเสร็จ

### 2.5.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน

- 1) การเสนอคำฟ้อง ทำได้โดยยื่นฟ้องเป็นหนังสือหรือฟ้องด้วยวาจาก็ได้ กล่าวคือ มาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อศาล และศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกรายงานแห่งข้อหาแล้วอ่านหรืออธิบายให้โจทก์ฟังแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อ แต่ในทางปฏิบัติจะมีนิติกรศาลคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือในการดำเนินคดี และข้อกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเขียนหนังสือได้ นิติกรจะเป็นผู้บันทึกข้อเท็จจริง โดยข้อเสนอต่อผู้พิพากษา และพาตัวผู้ฟ้องคดีไปพบผู้พิพากษาเวรรับฟ้องต่อไป
- 2) การยื่นคำให้การ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง ในคดีแรงงานจะมีแต่หมายเรียกให้จำเลยมาศาลในวันนัดพิจารณา โดยศาลแรงงานเป็นผู้ส่งหมายเรียกพร้อมสำเนาคำฟ้องให้จำเลยเอง โจทก์ไม่ต้องนำส่ง

และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น และในมาตรา 37 วรรคสอง จำเลยไม่จำเป็นต้องยื่นคำให้การ ส่งผลให้คดีแรงงานไม่มีการขาดนัดยื่นคำให้การเช่นคดีแพ่งทั่วไป

อย่างไรก็ตามในวันนัดพิจารณา หากศาลไม่สามารถไต่ถามให้คู่ความตกลงกันได้ และจำเลยยังไม่ยื่นคำให้การ ศาลจะเป็นผู้สอบถามจำเลยว่าจะให้การอย่างไรแล้ว จดคำให้การให้จำเลยเอง ข้อตกลงที่ยังตกลงกันไม่ได้ถือเป็นประเด็นข้อพิพาท และศาลแรงงาน จะกำหนดหน้าที่นำสืบของคู่ความ โดยศาลจะระบุให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำพยานมาสืบก่อน หรือหลังก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

#### 2.5.4 การพิจารณาคดีแรงงาน

ในวันนัดพิจารณากรณีที่โจทก์และจำเลยมาศาลพร้อมกันพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 กำหนดให้ศาลแรงงานดำเนินการไต่ถามให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานที่มุ่งเน้นให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันมากกว่าการชี้ขาดคดี โดยศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไต่ถาม เจรจาช่วยเหลือให้คำแนะนำ เพื่อหาช่องทางให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้กลับมาทำงานร่วมกันได้อย่างปกติสุข อันจะส่งผลประโยชน์ต่อกิจการของนายจ้างและเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

##### 1) กรณีคู่ความไม่มาศาล

(1) กรณีโจทก์ไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หากโจทก์ไม่ไปศาลตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลทราบเหตุที่ไม่ไปถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ศาลแรงงานจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีเสียจากสารบบความ ซึ่งหากโจทก์ประสงค์จะดำเนินคดีนั้นใหม่อีก ก็ต้องไปแถลงให้ศาลทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจไปศาลได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสียและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นใหม่ต่อไป หรือโจทก์จะยื่นคำฟ้องนั้นเป็นคดีใหม่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยอายุความ

(2) กรณีจำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 40 วรรคสอง หากจำเลยไม่ไปศาลตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลทราบเหตุที่ไม่ไป ศาลจะมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดและพิจารณาคดีของโจทก์ไปฝ่ายเดียว ซึ่งมักจะมีผลให้โจทก์ชนะคดีนั้น หากจำเลยประสงค์จะให้ดำเนินคดีนั้นใหม่อีก ก็ต้องไปแถลงให้ศาลทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจไปศาลได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งขาดนัดนั้นเสียและดำเนิน

กระบวนการพิจารณาคดีนั้นใหม่ต่อไป หรือในกรณีที่จำเลยไม่ได้รับหมายเรียกหรือสำเนาคำฟ้อง และไม่ทราบวันนัดพิจารณาจำเลยจะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบถึงคดีนั้น เช่น วันทราบคำบังคับ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า กรณีที่จำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณากฎหมายให้ศาลมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัด มิได้มีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การหรือขาดนัดพิจารณาเหมือนคดีแพ่งทั่วไปของศาลยุติธรรม เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานจะต้องกระทำในวันนัดพิจารณาตามมาตรา 38 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่พิเศษใช้ในเฉพาะคดีแรงงานเท่านั้น

### 2.5.5 การขอพิจารณาคดีใหม่

หากฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณาโดยไม่แจ้งเหตุหรือความจำเป็นที่ไม่มาศาล ศาลแรงงานจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ สำหรับกรณีที่โจทก์ไม่มาศาล หรือมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดแล้วพิจารณาคดีไปฝ่ายเดียว สำหรับกรณีที่จำเลยไม่มาศาล หากโจทก์หรือจำเลยมีความประสงค์ที่จะดำเนินคดีต่อไป ต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลดำเนินการพิจารณาคดีนั้นใหม่ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

### 2.5.6 การสืบพยานในคดีแรงงาน

1) การยื่นบัญชีระบุพยาน การอ้างและการยื่นบัญชีพยานต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 44 บัญญัติไว้ “เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ การอ้างและการยื่นบัญชีพยานของคู่ความฝ่ายใด ให้กระทำได้ภายในระยะเวลาที่ศาลแรงงานกำหนดตามที่เห็นสมควร” นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดศาลแรงงานว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงาน ซึ่งกำหนดไว้ว่า

(1) ศาลแรงงานจะสอบถามคู่ความแต่ละฝ่ายว่าประสงค์จะอ้างและสืบพยานใดบ้าง แล้วจกรายชื่อ และที่อยู่ของพยานบุคคล สภาพและสถานที่เก็บของพยานเอกสารและพยานวัตถุไว้ หรือ

(2) ให้คู่ความฝ่ายนั้นยื่นบัญชีระบุพยานซึ่งแสดงเอกสารหรือสภาพเอกสารที่อ้างอิงรายชื่อที่อยู่ บุคคล วัตถุ หรือสถานที่ซึ่งคู่ความนั้นระบุอ้าง ในวันนั้นหรือภายใน 7 วันนับแต่วันนัดพิจารณา หรือ

(3) คู่ความนั้นอาจขอให้ศาลไปตรวจหรือขอให้ศาลตั้งผู้เชี่ยวชาญแล้วแต่กรณีต่อศาลในวันนั้น หรือภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันนัดพิจารณา



(4) คู่ความใดมีความจำนงจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมต้องแสดงเหตุอันสมควรว่าตนไม่สามารถทราบว่าจะยื่นพยานหลักฐานบางอย่างมาสืบเพื่อประโยชน์ของตนหรือไม่ทราบพยานหลักฐานบางอย่างได้มีอยู่หรือมีเหตุอันสมควรอื่นใด คู่ความฝ่ายนั้นอาจยื่นคำแถลงขออนุญาตอ้างพยานหลักฐานเช่นว่านั้น พร้อมกับบัญชีระบุพยานและสำเนาบัญชีระบุพยานต่อศาลได้ก่อนพิพากษาคดี ถ้าศาลเห็นว่าเพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อสำคัญแห่งประเด็นเป็นไปโดยเที่ยงธรรม จำเป็นจะต้องสืบพยานหลักฐานเช่นว่านั้นก็ให้ศาล อนุญาตตามคำแถลง

(5) ในกรณีที่คู่ความอ้างพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุให้ศาลสอบถามคู่ความแต่ละฝ่ายถึงความสำคัญและความจำเป็นของพยานหลักฐานที่ประสงค์จะสืบว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นของคดี หรือไม่ เพียงใด หากพยานหลักฐานใดฟุ่มเฟือยเกินสมควรหรือประวิงให้ชักช้า หรือไม่เกี่ยวแก่ประเด็น แห่งคดีให้ศาลงดสืบพยานหลักฐานเช่นว่านั้น หากพยานหลักฐานใดเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีหรือศาลเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องนำสืบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความแต่ละ ฝ่ายนำพยานหลักฐานเหล่านั้นมาสืบ โดยอาจกำหนดวันนัดสืบพยานของแต่ละฝ่ายไว้ล่วงหน้าจนเสร็จคดี

2) การสืบพยานในคดีแรงงานต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดี แรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 45 ซึ่งแตกต่างจากการสืบพยานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ

(1) ในการซักถามพยานบุคคล ไม่ว่าจะพยานที่คู่ความอ้างหรือพยานที่ศาลแรงงานเรียกมาเอง ศาลแรงงาน (องค์คณะผู้พิพากษา) จะเป็นผู้ซักถามพยาน ซึ่งเท่ากับการพิจารณาในระบบไต่สวนหรือศาลเป็นผู้สืบหาและฟังข้อเท็จจริงนั้น เมื่อศาลซักถามพยานบุคคลเสร็จแล้ว ศาลจะพิจารณาให้โอกาสหรือพิจารณาตามคำขอของตัวความหรือทนายความให้ตัวความหรือทนายความซักถามพยานได้

(2) ในรูปแบบของการซักถาม นอกจากศาลแรงงานจะเป็นผู้ซักถามพยานเองแล้ว ตัวความหรือทนายความที่ได้รับอนุญาตจากศาลก็ได้แต่เพียงซักถามพยานเท่านั้น ไม่มีการถามค้านหรือถามดิงดั่งเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป คำถามที่ตัวความหรือทนายความซักถามจึงไม่ใช่คำถามที่ใช้ถามดิงหรือถามค้าน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5712/2541 การสืบพยานในคดี ตามมาตรา 45 กำหนดให้ศาลแรงงานเท่านั้นเป็นผู้ซักถามพยานของฝ่ายโจทก์หรือของฝ่ายจำเลยหรือพยานที่ศาลแรงงานเรียกมาเอง ฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลยไม่มีสิทธิถามพยานที่ตนอ้างมาหรือพยานที่อีกฝ่ายหนึ่งอ้างหรือที่ศาลแรงงานเรียกมาเอง เว้นแต่ศาลแรงงานจะอนุญาตให้ซักถามได้เท่านั้น หากศาลแรงงานไม่อนุญาตแล้ว การซักถามพยาน โดยฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลยต่อพยานที่ตนอ้างมาหรือต่อพยาน

ที่อีกฝ่ายหนึ่งอ้างยอมเกิดขึ้นไม่ได้ ทั้งการถามพยานฝ่ายที่ตนอ้างหรือพยานที่อีกฝ่ายหนึ่งอ้างนั้น มาตรา 45 วรรคสอง กำหนดให้เป็นการซักถามทั้งสิ้น การซักถามพยานที่อีกฝ่ายหนึ่งอ้างจึงไม่เป็นการถามค้าน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 89 และการสืบพยานดังกล่าวแตกต่างจากการสืบพยานในคดีแพ่งทั่วไปที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 117 กำหนดให้ฝ่ายที่อ้างพยานต้องซักถามพยานที่ตนอ้างก่อนเสมอ แล้วจึงให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งถามค้านพยาน และเป็นสิทธิของคู่ความทั้งสองฝ่ายที่จะซักถามและถามค้านตามลำดับได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลก่อน เมื่อการสืบพยานในคดีแพ่งทั่วไปแตกต่างจากการสืบพยานในคดีแรงงาน จึงไม่อาจนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 89 มาอนุโลมใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการสืบพยานในศาลแรงงานได้ ดังนั้น การที่โจทก์ได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานให้ซักถามพยานที่อีกฝ่าย ซึ่งมีหน้าที่นำสืบก่อนอ้างมาจึงไม่จำเป็นต้องซักถามหรือถามค้านพยานดังกล่าวไว้ก่อนถึงข้อความที่ตนจะนำสืบภายหลังไม่ ศาลแรงงานย่อมรับฟังพยานโจทก์ดังกล่าวได้

### 3) อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง มี 2 กรณี คือ

(1) กรณีคู่ความขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานบุคคลหรือออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือวัตถุพยาน ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความประสงค์จะนำสืบเอกสารหรือวัตถุใดที่มีได้ อยู่ในความครอบครองของตนและไม่อาจนำมาสู่ศาลได้ เมื่อคู่ความยื่นคำร้องและศาลเห็นสมควรก็จะออกหมายเรียกและคำสั่งเรียกให้

(2) กรณีศาลเรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 45 ในกรณีนี้ ศาลจักต้องทราบถึงความมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นและเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นจะทำให้ศาลได้ความแจ้งชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 139/2549 โจทก์ไม่ได้ยื่นบัญชีระบุพยานอ้างรายการการเก็บเงินไว้แต่โจทก์นำเอกสารดังกล่าวเข้าสืบประกอบคำเบิกความของพยานโจทก์ ศาลแรงงานยอมให้โจทก์นำเข้าสืบและรับไว้เป็นพยาน ถือได้ว่ารายการการเก็บเงินดังกล่าวเป็นพยานที่ศาลแรงงานเรียกมาสืบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง

### 2.6 องค์คณะของผู้พิพากษาในศาลแรงงาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 48 บัญญัติว่า “การพิจารณาคดีแรงงานให้ศาลแรงงานคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงาน

ในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้างตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นธรรมเนียมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงานมีลักษณะที่แตกต่างจากการพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลแรงงานมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีแรงงานนั้น จะใช้แต่เฉพาะกฎหมายแรงงานอย่างเดียวไม่ได้ ต้องอาศัยความรู้ในเรื่องการบริหารเงิน ค่าจ้าง การบริหารคน การสังคม เศรษฐกิจ และอีกหลายปัจจัย ดังนั้น เพื่อให้คดีหรือข้อพิพาทเหล่านั้นได้รับการพิจารณาชี้ขาดโดยผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในปัญหาแรงงานอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย ได้แก่ ผู้พิพากษาของศาลแรงงานหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมีจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน และต้องร่วมกันเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาทุกคดี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 11

สำหรับผู้พิพากษาของศาลแรงงานหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ การแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาแรงงาน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยในศาลแรงงานกลางและศาลแรงงานภาคให้มีอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานและผู้พิพากษาศาลแรงงานภาคศาลละ 1 คน และให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานภาคตามจำนวนที่ประธานศาลฎีกากำหนดตามความจำเป็นของแต่ละศาล และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาไว้ในมาตรา 26 เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น

การแต่งตั้งข้าราชการตุลาการคนใดให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลแรงงาน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบ และประวัติการปฏิบัติราชการของบุคคลนั้น และหลักเกณฑ์สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงาน เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาของศาลแรงงานสามารถพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานได้อย่างละเอียด รอบคอบและเป็นธรรม

### 2.6.1 ที่มาและคุณสมบัติของผู้พิพากษาสมทบ

คดีแรงงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงานเป็นเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งปัญหาแรงงานนี้ถือเป็นรากฐานของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ อันทำให้เกิดแนวความคิดที่นำระบบศาลแรงงานมาเป็นองค์กรในการระงับข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาคดีแรงงานซึ่งถือเป็นองค์กรในทางแรงงานสัมพันธ์ด้วย ในทางแรงงานสัมพันธ์นั้นองค์กรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับนายจ้างและลูกจ้างมักจะเป็นระบบไตรภาคี หรือคณะบุคคลสามฝ่าย โดยเชื่อกันว่าระบบนี้จะทำให้เกิดความพอดี ความไม่เสียเปรียบ ความน่าเชื่อถือและเกิดความเป็นธรรมในการทำงานระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างมากที่สุด องค์กรคณะผู้พิพากษาในศาลแรงงานไทยจึงเป็นระบบไตรภาคีเช่นเดียวกับองค์กรด้านแรงงานสัมพันธ์ เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น และด้วยเหตุที่ผู้พิพากษาในกระทรวงยุติธรรมที่มีความรู้ด้านปัญหาแรงงานมีจำนวนจำกัด จึงควรให้บุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นผู้พิพากษาศาลแรงงานด้วย ดังนั้น องค์กรประกอบในการพิจารณาคดีในระบบไตรภาคีจึงประกอบไปด้วย ผู้พิพากษาของศาลแรงงาน หรือผู้พิพากษาศาลฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง

ผู้พิพากษาสมทบ คือ บุคคลภายนอกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นพิเศษให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้พิพากษาของศาลแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ ประสบการณ์ หรือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการพิจารณาคดีพิพาทคดีกับผู้พิพากษาของศาลแรงงาน

ผู้พิพากษาสมทบเป็นตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประจำ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ตามมาตรา 14/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้มีผู้พิพากษาสมทบ 2 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง โดยประธานศาลฎีกาเป็นผู้กำหนดจำนวนตามความจำเป็นซึ่งจะมีฝ่ายละเท่าๆ กัน โดยจะแต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างตามที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเสนอจากการลงคะแนนเสียงของสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งจดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานในเขตศาลแรงงานนั้น เว้นแต่ในเขตศาลแรงงานใดไม่มีสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน ซึ่งจดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานไว้ก็จะได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อตามที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเสนอแทนฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง

คุณสมบัติของผู้พิพากษาสมทบ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 14/1 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันที่ได้มีการเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ตามมาตรา 14
- (3) มีภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำงานอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้มีการเสนอชื่อตามมาตรา 14
- (4) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงาน
- (5) ในวันที่ได้มีการเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างตามมาตรา 14 นั้น ในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้เสนอ ต้องเป็นกรรมการสมาคมนายจ้างมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีและสมาคมนายจ้างนั้น ได้จดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานในเขตศาลแรงงานนั้น หรือเป็นฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีแล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่ที่ประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้างของสถานประกอบกิจการเป็นผู้เสนอ ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการหรือลูกจ้างของสถานประกอบกิจการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างสำหรับกรณีการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้าง หรือการเลิกจ้างและสถานประกอบกิจการดังกล่าวอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น
- (6) ในวันที่ได้มีการเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามมาตรา 14 นั้น ในกรณีที่สหภาพแรงงาน เป็นผู้เสนอ ต้องเป็นกรรมการสหภาพแรงงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีและสหภาพแรงงานนั้นได้จดทะเบียนที่ตั้งสำนักงานในเขตศาลแรงงานนั้น หรือในกรณีที่ที่ประชุมผู้แทนฝ่ายลูกจ้างของสถานประกอบกิจการเป็นผู้เสนอ ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นลูกจ้างของสถานประกอบกิจการซึ่งอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น
- (7) ในวันที่ได้มีการเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามมาตรา 14 นั้น ในกรณีที่กระทรวงแรงงานหรือคณะกรรมการหรือองค์กรที่เกี่ยวกับแรงงาน เป็นผู้เสนอชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างหรือผู้แทน ฝ่ายลูกจ้าง ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องมีคุณสมบัติตาม (5) หรือ (6) แล้วแต่กรณี
- (8) เป็นผู้มีความเลื่อมใสในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(9) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน มีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิพากษาสมทบ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

(10) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เว้นแต่พ้นโทษ มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีหรือพ้นระยะเวลาที่ศาลได้กำหนดในการรอลงโทษแล้ว

(12) ไม่เคยต้องคำสั่งของศาลถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และศาลไม่ได้สั่งคืนทรัพย์สิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(13) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง หรือทนายความ

(14) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ

(15) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(16) ไม่เคยพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เนื่องจากขาดการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดถึงสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ตามมาตรา 15 (6)

## 2.6.2 อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาสมทบ

ศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษ การพิจารณาพิพากษาคดีและองค์คณะในการพิจารณาคดีจึงแตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยทั่วไป ทำให้องค์คณะในการพิจารณาคดีแรงงาน มีลักษณะเป็นไตรภาคี โดยมีบุคคลสามฝ่ายประกอบไปด้วย ผู้พิพากษาของศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ดังนั้น ในการพิจารณาคดีผู้พิพากษาสมทบจะต้องร่วมเป็นองค์คณะกับผู้พิพากษาศาลแรงงาน และเมื่อร่วมเป็นองค์คณะในคดีใดแล้ว ต้องพิจารณาคดีนั้นจนเสร็จ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น จึงถือว่าผู้พิพากษาสมทบจะต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบ และตรงต่อกำหนดเวลานัดหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไต่ถามถึง ให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษ อันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป” แสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ต่างมีส่วนช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของคดีแรงงาน กล่าวคือ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างก็จะรู้ถึงสภาพ และสถานการณ์ของฝ่ายลูกจ้าง เป็นอย่างดี ส่วนพิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างก็จะรู้สภาพเศรษฐกิจ หลักการบริหาร ภาวะค่าครองชีพ และฐานะของฝ่ายนายจ้างเป็นอย่างดีเช่นกัน จึงเป็นส่วนช่วยในการพูดโน้มน้าวให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้เข้าใจในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นผลดีและผลเสียของแต่ละฝ่าย และเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยหวังที่จะให้เกิดความสงบสุขในด้านอุตสาหกรรม และไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้นก็ตาม ก็อาจจะต้องกลับไปทำงานร่วมกันได้อีก

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดีแรงงาน ศาลแรงงาน ต้องคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้าง ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไปประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย ดังนั้น ผู้พิพากษาสมทบจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทั้งในด้านวิชาการกฎหมายและวิธีการอย่างอื่น เช่น การสังคมและการเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้พิพากษาสมทบของศาลแรงงานมีส่วนในการปรึกษาหารือ และนำความรู้และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากที่สุด เนื่องจากผู้พิพากษาสมทบบังคับหน้าที่ต้องซักถาม คู่ความและพยายามให้ความจริงปรากฏออกมา เพราะศาลแรงงานใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ ทั้งผู้พิพากษาของศาลแรงงานและผู้พิพากษาสมทบจะเป็นผู้ถามตัวความ ซักถามพยายามเอง ทนายความ จะซักถามได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปหน้าที่ของผู้พิพากษาสมทบมิใช่เพียงการลงลายมือชื่อให้ครบองค์คณะเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องนั่งพิจารณาร่วมกับผู้พิพากษาประจำ และเมื่อมีปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเกิดขึ้น จะต้องร่วมกันพิจารณาตรวจสอบด้วยตนเองและให้เหตุผลประกอบอย่างละเอียด ยิ่งละเอียดมากเท่าไรก็จะยิ่งเป็นประโยชน์ต่อรูปคดีในอันที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ผู้พิพากษาสมทบปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้พิพากษาสมทบได้รับการคุ้มครอง

ตามกฎหมาย และมีผลมิให้ผู้พิพากษาสมทบกระทำผิดต่อหน้าที่ด้วย หากผู้พิพากษาสมทบกระทำผิดหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำแหน่งตุลาการ โดยการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบ ย่อมมีความผิดและถูกลงโทษได้เช่นกัน

## 2.7 การพิพากษาคดีแรงงาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 50 บัญญัติว่า “เมื่อสืบพยานตามที่จำเป็นแล้ว ให้ถือว่าการพิจารณาคดีเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเวลาสามวันนับแต่วันนั้น ผู้พิพากษาสมทบหากได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วจะไม่ต้องร่วมด้วยในเวลาอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้”

การพิจารณาคดีพิพากษาคดีในศาลแรงงานจะต้องกระทำโดยรวดเร็วตามหลักการจัดตั้งศาลแรงงาน โดยกำหนดว่าเมื่อสืบพยานเสร็จแล้ว ให้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายใน 3 วันนับแต่วันสืบพยานเสร็จ ดังนั้น หากโจทก์หรือจำเลยต้องการแถลงการณ์ปิดคดีก็ควรแถลงการณ์มาในวันที่จะเสร็จการพิจารณา และเมื่อเสร็จการพิจารณาก็ยื่นคำแถลงการณ์ทันทีหรืออย่างช้าก็ยื่นในวันรุ่งขึ้น

ในการทำคำพิพากษา ศาลแรงงานซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาสามฝ่าย คือ ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างจะประชุมปรึกษาคดีกัน โดยมีผู้พิพากษาของศาลแรงงานเป็นประธานการประชุมจะถกเถียงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดี ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันก็จะใช้วิธีการลงมติและจะตัดสินคดีไปตามมติที่ได้เสียงข้างมากนั้น ผู้ที่เป็นเสียงข้างน้อยก็อาจทำความเห็นแย้งได้ โดยเฉพาะความเห็นแย้งในข้อกฎหมายซึ่งจะมีประโยชน์ต่อศาลสูงในการที่จะพิจารณาคดีต่อไป ส่วนความเห็นแย้งในข้อเท็จจริงนั้น ไม่มีประโยชน์อย่างใด เนื่องจากคดีแรงงานอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงไม่ได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 51 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้ทำเป็นหนังสือ และต้องกล่าวหรือแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุป คำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลแรงงานมีอำนาจทำคำพิพากษาโดยการบันทึกคำเบิกความของพยานโดยย่อได้ คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงานจึงไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดดังเช่นคำพิพากษาในคดีแพ่งสามัญ



## 2.8 การอุทธรณ์ฎีกาในคดีแรงงาน

**การอุทธรณ์คดีแรงงาน** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์

เมื่อได้มีการแก้อุทธรณ์แล้ว หรือไม่แก้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ศาลแรงงาน รับผิดชอบไปยังศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์”

เมื่อคู่ความประสงค์จะให้มีการแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ก็อาจกระทำโดยวิธีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ไปยังศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนข้อเท็จจริงนั้นไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้คู่ความอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่ความจึงไม่อาจอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลแรงงานในข้อเท็จจริงได้ (หรือจะกล่าวได้ว่า “ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในข้อเท็จจริง” ก็ได้

การอุทธรณ์ในข้อกฎหมาย หมายถึง การอุทธรณ์ที่คัดค้านข้อวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับการตีความหรือการแปลปรับบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการตีความหรือการแปลปรับถ้อยคำหรือข้อความในเอกสารต่างๆ (เช่น สัญญาจ้างแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่ง เป็นต้น) รวมทั้งข้อวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับปัญหาว่าจะใช้บทบัญญัติมาตราใดหรือกฎหมายฉบับใดเพื่อปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้ในคดีนั้น เช่น

**คำสั่งศาลฎีกาที่ 621/2544** การที่นายจ้างอุทธรณ์ว่านายจ้างประสบภาวะขาดทุนอย่างหนักในปี 2541 และปี 2542 จำเป็นต้องลดค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งปรับโครงสร้างทางบุคลากร เพื่อให้กิจการอยู่ต่อไปได้ การเลิกจ้างลูกจ้างมิใช่เป็นการกีดกันแก่ง เป็น การเลิกจ้างที่มีเหตุอันสมควร ไม่เป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม เป็นกรณีที่ต้องนำข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติแล้วว่านายจ้างประสบภาวะขาดทุนในปี 2541 และปี 2542 และการที่นายจ้างเลิกจ้างอันสืบเนื่องจากสาเหตุดังกล่าวเป็นการเลิกจ้างที่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นอุทธรณ์ในข้อกฎหมาย

การอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง หมายถึง การอุทธรณ์ที่คัดค้านข้อวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับการกระทำหรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่คู่ความอ้างและโต้เถียงกันในคดีว่า ได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่หรือไม่ และเป็นเช่นใด ความเห็นหรือความเชื่อของศาลในเหตุการณ์ทุกประเภทอันเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ในคดีความเห็นของศาลในจำนวนค่าเสียหายซึ่งศาลได้กำหนดให้คู่ความชดใช้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งดุลพินิจของศาลในการรับฟังข้อเท็จจริง หรือดุลพินิจของศาลในการอนุญาตต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การเลื่อน การถอนฟ้อง เป็นต้น

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่อาจยื่นอุทธรณ์ ภายใน 15 วัน คู่ความต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยอ้างเหตุขัดข้องหรือความจำเป็นที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันได้

เมื่อศาลแรงงานได้รับอุทธรณ์แล้ว ก็จะพิจารณาว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นอุทธรณ์ที่ขอด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และขอด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่ หากขอด้วยกฎหมายก็จะส่งรับอุทธรณ์นั้น หากไม่ขอด้วยกฎหมายก็จะส่งไม่รับอุทธรณ์ ดังกล่าว

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงาน ภายใน 15 วัน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อุทธรณ์นั้น

- 1) ต้องมีวัตถุประสงค์จะให้มีการเปลี่ยนแปลงผลของคดีนั้น
- 2) ต้องมีถ้อยคำแสดงการโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลแรงงานว่าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยของศาลแรงงานในข้อใด เพราะเหตุใด ถ้อยคำดังกล่าวต้องแสดงโดยแจ้งชัดในอุทธรณ์ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8570-8572/2552 เมื่อศาลแรงงานพิพากษายกฟ้องแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าจำเลยถูกโต้แย้งสิทธิในชั้นอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 31 คำฟ้องอุทธรณ์ของจำเลยจึงไม่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาศาลแรงงาน ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัยให้
- 3) ต้องเป็นอุทธรณ์ในข้อที่ได้ยกขึ้นกล่าวไว้ในคำฟ้องหรือได้ต่อสู้ไว้ในคำให้การหรือได้ว่ากันมาแล้วในศาลแรงงานหรือในคำพิพากษาของศาลแรงงานแล้ว
- 4) ต้องมิใช่อุทธรณ์ในเรื่องอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน
- 5) ต้องมีการคัดค้านการพิจารณาที่ผิดระเบียบ (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 27) ไว้เสียก่อนจึงจะอุทธรณ์ในเรื่องการพิจารณาผิดระเบียบได้
- 6) ต้องเป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ ศาลแรงงานจะมีคำสั่งให้ส่งสำเนาอุทธรณ์ แก่อีกฝ่ายหนึ่ง คู่ความที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์ดังกล่าวจะทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลแรงงานก็ได้ โดยต้องยื่นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์ เมื่อมีการแก้อุทธรณ์แล้ว หรือไม่มีการแก้อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา 7 วัน ศาลแรงงานต้องรีบส่งสำนวนคดีดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ คดีชั้นอุทธรณ์เพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป

กรณีที่ศาลแรงงานสั่งไม่รับอุทธรณ์ คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์คำสั่งของศาล แรงงานที่ไม่รับอุทธรณ์นั้นไปยังศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ เพื่อให้ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ รับอุทธรณ์ของตนไว้พิจารณา โดยต้องยื่นขอเป็นคำร้องต่อศาลแรงงานนั้น และนำเงินมาชำระ ตามคำพิพากษาหรือหาประกันให้ไว้ต่อศาลแรงงานภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ศาลแรงงาน ได้มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

กรณีที่ศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากคดีนั้นศาลพิพากษา หรือสั่งให้คู่ความฝ่ายใดปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งย่อมขอให้ศาลบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทันที เว้นแต่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นไว้ก่อน และการยื่นอุทธรณ์ไม่ทำให้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีแต่อย่างใด คู่ความ ฝ่ายที่จะถูกบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งอาจขอทุเลาการบังคับได้ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 54 และยื่นคำขอทุเลาการบังคับต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ในคำขอต้องชี้แจงเหตุผล อันสมควรที่ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับให้ ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษพิจารณาคำขอและมีคำสั่งให้ ทุเลาการบังคับไว้ได้

เมื่อศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษรับสำนวนจากศาลแรงงานแล้วจะต้องพิจารณา และมีคำพิพากษา หรือคำสั่งในคดีแรงงานโดยเร็ว เนื่องจากคู่ความไม่อาจอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ที่ศาลแรงงานวินิจฉัยไว้ได้ (หรือข้อเท็จจริงเป็นอันยุติ) การพิจารณาพิพากษาของศาลอุทธรณ์ คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ จึงต้องถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยไว้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงาน พังมายังไม่พอหรือไม่อาจวินิจฉัยข้อกฎหมายที่คู่ความอุทธรณ์มาได้ ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ มีอำนาจสั่งให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษแจ้งไปได้ เมื่อศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ก็ส่งสำนวนคืนศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษเพื่อพิจารณา พิพากษาต่อไป

หากคดีใดศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว จะเป็นผลให้คำพิพากษา เปลี่ยนแปลงไป ศาลแรงงานก็มีอำนาจพิพากษาคดีนั้นใหม่ได้ ซึ่งคำพิพากษาคดีใหม่นี้ คู่ความ อุทธรณ์ได้อีกตามมาตรา 54 และมาตรา 55

การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีแรงงานของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ รวมทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ ที่มีได้ฎีกาหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ฎีกาเป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 244/1

## 2.9 การฎีกาคดีแรงงาน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 57/1 บัญญัติว่า “การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีแรงงานในศาลฎีกา ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

กล่าวคือ เมื่อศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากคู่ความประสงค์จะให้มีการแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษก็อาจฎีกาต่อศาลฎีกาต่อไปได้ โดยการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มาตรา 247 ถึงมาตรา 252 โดยต้องยื่นภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ และผู้ที่ประสงค์จะยื่นฎีกาจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2558 ข้อ 6 ถึงข้อ 10

ศาลฎีกาจะอนุญาตให้ฎีกา เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย ซึ่งรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา
- 3) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน
- 4) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น
- 5) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย
- 6) ปัญหาสำคัญอื่นตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ปัญหาสำคัญอื่นตาม 6) ดังกล่าว ปรากฏในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2558 ข้อ 13 ได้แก่

- (1) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษมีความเห็นแย้งในสาระสำคัญ
  - (2) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษได้วินิจฉัยข้อกฎหมายสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย
- ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง การรับฎีกาและการแก้ฎีกา จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของประธาน ศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. 2558 ข้อ 11 ถึงข้อ 16

### 3. แนวคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครองในศาลแรงงาน

#### 3.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครองและคดีแรงงาน

##### 3.1.1 ลักษณะคดีปกครอง

จากที่ได้ศึกษาถึงลักษณะและประเภทคดีของคดีปกครองแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า มีคดีบางประเภทที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งแยกประเภทคดีได้โดยนำเอาหลักเกณฑ์ของ “คดีปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาเป็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

1) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากความหมายดังกล่าว มีคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ที่มีผู้ก่อนินดีสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงแรงงาน และเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ กระทรวงศึกษาธิการ และเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ กระทรวงการคลัง เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530

(4) นายทะเบียน พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน คณะบุคคล คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการ ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วแต่กรณี

(5) นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(6) พนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจความปลอดภัย คณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นข้าราชการผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นคณะกรรมการหรือเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วแต่กรณี เป็นต้น

2) วัตถุประสงค์ของการกอนิติสัมพันธ์ต้องเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มีกฎหมายที่กฎหมายที่เป็นกฎหมายบังคับ และมีลักษณะทั่วไปไม่ใช่เฉพาะตัวบุคคล โดยทุกคนต้องปฏิบัติตามจะตกลงยกเว้นไม่ได้

จากความหมายของกฎหมายแรงงาน ที่เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ นอกเหนือจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชน คำนี้ถึงผู้ใช้แรงงาน ให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายมากกว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา หากสัญญาจ้างแรงงานที่สร้างขึ้นมีข้อตกลงแตกต่างไปจากกฎหมายแรงงาน ย่อมตกเป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น นิติกรรมที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้จัดทำขึ้นตามกฎหมายแรงงาน จึงเป็นการกระทำเพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวมจากปัญหาแรงงานที่อาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคง และประเทศชาติ ย่อมไม่ใช่เป็นการจัดทำที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งผล “ประโยชน์ส่วนตัว” เช่น การทำนิติกรรมของเอกชนอย่างแน่แท้ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแรงงานดังกล่าว จึงเป็นการกอนิติสัมพันธ์ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันไม่อาจจะตกลงเปลี่ยนแปลงกับเอกชนอีกฝ่ายให้แตกต่างจากข้อกำหนดที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ให้

3) วิธีการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่มีฐานะเหนือกว่าฝ่ายเอกชน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง วิธีการฝ่ายเดียวของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ในการก่อนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแรงงาน โดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชน ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

(1) การออกกฎ เช่น การออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับการมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใด ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 4 วรรคสองและมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, ประกาศหลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ที่อาศัยอำนาจตามข้อ 33 ถึงข้อ 35 แห่งระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 เป็นต้น

(2) การออกคำสั่ง เช่น คำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือคำสั่งอนุมัติ หรือไม่อนุมัติให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเงินสะสม และเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 หรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเรื่องให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ลูกจ้างหรือทายาท โดยธรรมชาติของลูกจ้าง หรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้าง หรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามมาตรา 124 และมาตรา 139 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นต้น

(3) การกระทำละเมิดทางปกครอง เช่น พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้ ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานภายในกำหนด พนักงานตรวจแรงงานเข้าไปในสถานประกอบกิจการ สำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้างแล้วกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกคำสั่งให้กรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ออกจากตำแหน่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นต้น

(4) สัญญาทางปกครอง เช่น หากฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้ทำสัญญาเกี่ยวกับทุนการศึกษาเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงอาจเป็นคดีปกครองในศาลแรงงานด้วย เช่นกัน

### 3.1.2 ลักษณะทางปกครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน<sup>34</sup>

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่รัฐใช้อำนาจ “แทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน (นายจ้าง) กับเอกชน (ลูกจ้าง) กฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดสิทธิหน้าที่เฉพาะระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น แต่ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างหรือลูกจ้างกับรัฐด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างหรือลูกจ้างกับรัฐนั้น นอกจากรัฐจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับนายจ้างและลูกจ้างในฐานะกรรมการโดยการจัดตั้งองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานแล้ว รัฐยังเข้ามามีความสัมพันธ์กับเอกชนในลักษณะของการใช้มาตรการควบคุมของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “ตำรวจทางปกครอง (police administrative) ด้วย ซึ่งมาตรการควบคุมของฝ่ายปกครองดังกล่าวที่อาจเรียกว่า “มาตรการทางปกครอง”<sup>35</sup> ซึ่งมีปรากฏอยู่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังนี้

1) ระบบใบอนุญาต (licensing) เป็นการกำหนดให้กิจการบางประเภทจะทำได้ แต่โดยผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้กระทำอยู่ในขอบเขตที่ต้องการ และจะตามมาด้วยวิธีการต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต เช่น นายจ้างจะให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 47

2) การออกคำสั่ง (order) เป็นการห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเตือนบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจความปลอดภัยให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสม ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มาตรา 36

<sup>34</sup> ชนาทร จิตติเดโช. การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544

<sup>35</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. การขกร่างกฎหมาย. วารสารกฎหมายปกครอง. 7, 1. 2531. หน้า 30-31



3) การค้น (inspection) เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการเข้าไปในสถาน ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงาน ของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจ สภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถาม ข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสาร ที่เกี่ยวกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานใน วันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และทะเบียน ลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการ อย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็น ไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (1) ให้อำนาจไว้

4) การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครอง มีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การให้นายจ้างแจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ต่อพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 45 หรือในกรณี ที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวโดยเหตุหนึ่งเหตุใด ที่มีสาเหตุ สุทธิสัยให้นายจ้างแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มหยุดกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 หรือกรณีที่พนักงานตรวจแรงงาน มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งสิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง ตามมาตรา 139 (2) แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

5) การบังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง เช่น การบังคับให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้าง รวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน โดยให้นายจ้างเผยแพร่และปิดประกาศ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน โดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง หรือเพิ่มเติมโดยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยก็ได้เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบและเข้าถึงได้โดยสะดวก ตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 108 หรือ การให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำ ทะเบียนลูกจ้างและเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างพร้อมที่จะให้ พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 112

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางปกครองเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องใช้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องกำหนดระเบียบ แบบแผนในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับมาตรการดังกล่าว เช่น

(1) ระบบอนุญาต ได้มีการออกประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบคำขออนุญาตและแบบใบอนุญาตให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กทำงานในเวลาทำงานปกติระหว่าง เวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา

(2) การออกคำสั่ง ได้มีการออกระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(3) การค้น ได้มีการออกระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(4) การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง ได้มีการออกประกาศกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดแบบแจ้งการจ้าง แบบบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และแบบแจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ให้นายจ้างปฏิบัติ

### 3.1.3 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แยกอธิบาย ได้ 2 แบบ คือ การอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแยกตามตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยแยกตามรูปแบบการกระทำทางปกครอง ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองครานั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกระทำต่าง ๆ ที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งการกระทำทางปกครองนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง รวมถึงการกระทำ ทุกอย่างของรัฐ โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ ของเอกชน และมีได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชน การกระทำทางปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง กฎ สัญญาทางปกครอง และปฏิบัติการ ทางปกครอง โดยในที่นี้จะกล่าวถึงการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

การกระทำทางปกครองประเภท “คำสั่งทางปกครอง” มีบทบาทสำคัญมาก ในทางกฎหมาย เพราะการกระทำในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิของเอกชน เป็นการช่วยกำหนดสิทธิของประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง และเป็นการประกันสิทธิ หรือคุ้มครองสิทธิในทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชน โดยการให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิ จากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรผู้บังคับบัญชา ฝ่ายปกครอง ภายในอำนาจบริหาร และให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้

### 1) ความหมายคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

### 2) ประเภทคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองนั้น มีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) *กระทำโดยเจ้าหน้าที่* เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ “เจ้าหน้าที่” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในกระทำการหนึ่งอย่างใด “เจ้าหน้าที่” อาจเป็นบุคคลธรรมดาก็ได้ เช่น ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐส่วนท้องถิ่น หรือเป็น “คณะบุคคล” ก็ได้ เช่น คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น หรือเป็น “นิติบุคคล” ก็ได้ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เพราะบางกรณีกฎหมายจะมอบอำนาจให้นิติบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจ

(2) *เป็นการใช้อำนาจรัฐ* เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน เช่น สัญญาอันเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น สำหรับการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น คือ เป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง

(3) *กำหนดสภาพทางกฎหมาย* กล่าวคือ ต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น คือ การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตยอมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาตยอมทำให้สิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วต้องระงับไป เป็นต้น

(4) *เกิดผลเฉพาะกรณี* พิจารณาได้ 2 ประการ คือ การระบุตัวบุคคลผู้รับคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้โดยรวมถึงการระบุกลุ่มบุคคลที่เจาะจงตัวไว้ด้วย เช่น การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลหนึ่งโดยระบุชื่อเจาะจงไว้ในใบอนุญาตและคำสั่งทั่วไปทางปกครองเป็นคำสั่งที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดโดยเฉพาะแต่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

(5) มีผลภายนอกโดยตรง กล่าวคือ ต้องเกิดผลทางกฎหมายแก่เอกชน ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

### 3) รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พบว่ามีอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) การสั่งการ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจรัฐและเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายเพราะทำให้เอกชนผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เกิดผลบังคับเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง (มาตรา 40) คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 108) คำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ให้นายจ้างจ่ายเงินที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง หรือทายาท โดยกรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124) คำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (3) และคำสั่งพนักงานตรวจความปลอดภัย ให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสม (พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรา 36) เป็นต้น

(2) การอนุญาต เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจรัฐ และเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายเพราะทำให้เอกชนผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิกระทำการตามที่ได้รับอนุญาต เกิดผลบังคับเป็นการเฉพาะเรื่อง คือ เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เช่น การอนุญาตของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 น. ถึงเวลา 06.00 น. โดยกฎหมายกำหนดให้การจ้างลูกจ้างเด็กทำงานในช่วงเวลาดังกล่าวต้องขออนุญาตก่อน มิฉะนั้น นายจ้างจะมีความผิด ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(3) การวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่น คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจความปลอดภัย กรณีพนักงานตรวจความปลอดภัยมีคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้อง

กับการปฏิบัติงาน (พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรา 36) เป็นต้น

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นได้เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ต้องการให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในฐานะที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแทรกแซงการจ้างแรงงานอันเป็นการคุ้มครองลูกจ้าง แต่สำหรับการใช้อำนาจฝ่ายปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐนั้น ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกจำกัดโดยหลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกควบคุมตรวจสอบทั้งในกระบวนการขั้นตอนการใช้อำนาจและควบคุมตรวจสอบภายหลังการใช้อำนาจทั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและโดยองค์กรตุลาการซึ่งได้แก่ศาลแรงงาน

### 3.2 คำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

#### 3.2.1 คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่งเพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติ โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานส่วนแบ่ง และคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติ ซึ่งคำสั่งทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะพิเศษกว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป เช่น มีประเด็นข้อพิพาทที่ซับซ้อน เป็นต้น

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน (นายจ้าง) กับเอกชน (ลูกจ้าง) ซึ่งเป็นแนวความคิดของสังคมรัฐสวัสดิการที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการทำสัญญา ทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างถูกแทรกแซงโดยฝ่ายปกครอง โดยรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยได้ผูกพันตนอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักการดังกล่าวบังคับให้คำสั่งทางปกครองต้องออกโดยมีกฎหมายให้อำนาจและต้องอยู่ภายในขอบอำนาจและไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด และการออกคำสั่งทางปกครองต้องออกโดยมีกระบวนการและขั้นตอนที่เคารพสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปบางประการทำให้การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่อาจนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ได้ทั้งหมด จึงทำให้เกิดปัญหา คือ

1) การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพียงใด และผลบังคับของกฎหมายดังกล่าวสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานเพียงใด และมีปัญหาในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้หรือไม่

2) บุคคลที่สิทธิถูกระงับจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถร้องขอให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้เพียงใด และฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบได้เพียงใด

3) บุคคลที่ถูกระงับสิทธิจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถร้องขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้เพียงใด และศาลสามารถตรวจสอบได้เพียงใดมีปัญหาในการตรวจสอบหรือไม่

นอกจากนี้อาจยังมีคำสั่งทางปกครองบางลักษณะที่แม้เป็นคำสั่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่มีข้อพิจารณาว่าควรให้องค์กรใดเป็นผู้พิจารณาได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีการอนุญาตให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกาถึงเวลา 06.00 นาฬิกา หรือตามมาตรา 120/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีการพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง และตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องของลูกจ้างในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) กำหนดให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามีคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า

ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทุกประเภทหรือไม่ และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ที่กำหนดประเภทคดีแรงงานไว้ก็มิได้บัญญัติชัดแจ้งว่าให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองเช่นเดียวกับศาลปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการนำคดีมาสู่ศาลแรงงานดังกล่าวไว้ใน มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในบางกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แต่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองต้องพิจารณาจากเนื้อหา เช่น สิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง และหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรธุรกิจก็อาจเป็นคำสั่งปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

#### 4. กรณีศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลแรงงานและศาลปกครอง

ในการพิจารณาคดีบางกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลอื่น โดยเฉพาะในคดีแรงงาน กรณีที่มีปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลแรงงาน กรณีนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาปัญหานี้ไว้โดยเฉพาะ ตามกฎหมายและตามข้อบังคับของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. 2544<sup>36</sup>

ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ต้องส่งให้คณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยนั้นอาจเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่คู่กรณีโต้แย้งหรือศาลเห็นว่าคดีที่ศาลนั้นได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองรับฟ้องคดีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องว่ารัฐวิสาหกิจได้เลิกจ้างหรือไล่ออกจากการเป็นพนักงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณา และรัฐวิสาหกิจผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าคดีนั้นเป็นคดีแรงงานอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับฟ้องไว้จะรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลที่คู่กรณีร้องว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจโดยเร็ว ถ้าศาลปกครองและศาลแรงงานมีความเห็นแตกต่างกัน

<sup>36</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. “อ้างแล้ว”. หน้า 126-131

ในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น เช่น ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีปกครอง แต่ศาลแรงงานเห็นว่าเป็นคดีแรงงาน ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่ส่งความเห็นไปให้ศาลแรงงานก็มีหน้าที่ต้องส่งเรื่องนั้น พร้อมทั้งความเห็นของศาล คำร้องของคู่กรณีและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการโต้แย้งเขตอำนาจศาลนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นเป็นคำร้องแยกต่างหากจากคำให้การ หากโต้แย้งไว้ในคำให้การหรือแถลงด้วยวาจาต่อศาล ก็เป็นการโต้แย้งที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่งและวรรคสาม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็อาจมีมติให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความได้ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (คำสั่ง) ที่ 20/2550)

2) กรณีที่ศาลที่เกี่ยวข้องทั้งสองศาลเห็นต่างเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลคนแต่อยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เช่น คดีละเมิดที่เกิดจากอุบัติเหตุรถยนต์ชนกัน โดยรถที่ทำละเมิดเป็นรถราชการ ผู้เสียหายไปฟ้องเป็นคดีละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากเป็นเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ เมื่อผู้เสียหายไปฟ้องคดีเดียวกันต่อศาลปกครอง ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองก็ต้องส่งเรื่องนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เป็นต้น

3) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลปกครองสองระบบที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน เช่น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลปกครองในเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม คู่ความหรือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อให้วินิจฉัยกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขัดแย้งกันนั้น

ตัวอย่างคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแรงงานและศาลปกครอง มีดังนี้

1) กรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลแรงงาน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากตำแหน่ง



หัวหน้าแผนกกฎหมายไปดำรงตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป 7 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2547** กรณีเจ้าหน้าที่ของกรีกกีฬาแห่งประเทศไทย ซึ่งสอบแข่งขันภายในเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานพัสดุ 3 สังกัดกรีกกีฬาแห่งประเทศไทย ฟ้องกรีกกีฬาแห่งประเทศไทยเนื่องจากไม่บรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีสอบแข่งขันได้ลำดับที่ 1 แม้กรีกกีฬาแห่งประเทศไทยจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกรีกกีฬาแห่งประเทศไทย อยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้าง คดีนี้จึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 470/2549** ประกันสังคมจังหวัด ต. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ส่งหนังสือแจ้งการประเมินเงินกองทุนเงินทดแทนประจำปี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้างนำเงินไปชำระเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประเมินเงินสมทบกองทุนดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เป็นการประเมินที่สูงกว่าปีที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินสมทบตามคำสั่งเดิม ซึ่งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินเงินสมทบ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550** แม้การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่การวินิจฉัยคำว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการให้ บริษัท น. ในช่วงที่ดิน เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เป็นสำคัญ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว จึงเป็นคดีที่เกิดจากมูลละเมิดระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจอันมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงาน กรณีจึงเป็นคดีอันเกิดจากมูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่บัญญัติให้การจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2554** พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นไรก็ตาม ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดี (พนักงานของการไฟฟ้านครหลวง) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การไฟฟ้านครหลวง) จึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ภายใต้ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งปิดที่ทำการของการไฟฟ้านครหลวง ระหว่างวันที่ 17 ถึง 21 พฤษภาคม 2553 กรณีพิเศษที่เกิดสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง แต่ไม่ถือว่าเป็นวันหยุดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาศัยอำนาจตามประกาศดังกล่าวปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า ค่าล่วงเวลาแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 11/2553** คดีนี้ โจทก์ (บริษัท โรงพยาบาล บ. จำกัด) ยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 (สำนักงานประกันสังคม) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างโจทก์ตามสัญญาให้บริการทางการแพทย์ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 อันเนื่องมาจากการที่นาย ช. ที่มีบัตรประกันสังคมของโรงพยาบาล โจทก์ เข้ารับการรักษาพยาบาลจากการประสบอันตรายถูกไฟไหม้แล้ว

ไปรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาล ศ. โดยมีค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 858,291 บาท ต่อมาจำเลยที่ 2 ถึงจำเลยที่ 4 (ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ 7 ที่ 2 เลขานุการสำนักงานประกันสังคมที่ 3 และรองเลขานุการสำนักงานประกันสังคมที่ 4) เห็นว่าการประสบอันตรายของนาย ธ. ไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานจึงไม่มีสิทธิรับเงินทดแทนตามกฎหมาย ไม่มีคำสั่งให้โจทก์รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว โจทก์อุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมแต่คณะกรรมการอุทธรณ์ได้รับอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ 1 ที่การให้บริการทางการแพทย์ไม่ใช่การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จึงถือว่าคำสั่งของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 4 ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่ปฏิบัติตาม เป็นเหตุให้จำเลยระงับการจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ที่จะต้องจ่ายให้โจทก์และไม่คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เห็นว่าโจทก์และจำเลยที่ 1 มีความผูกพันตามสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างโดยตรง ประกอบกับคู่ความยังโต้เถียงกันอยู่ว่า นาย ธ. เป็นลูกจ้างและประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งจะมีผลให้สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายศาลจำต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเสียก่อน ทั้งคดีนี้แม้โจทก์จะฟ้องเรียกค่าบริการทางการแพทย์ตามสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์และเรียกค่าเสียหายจากการไม่คืนหนังสือค้ำประกันตามสัญญาแต่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ 1 ถึง ที่ 4 ที่มีคำสั่งให้โจทก์รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของผู้ประกันตนที่เข้าทำการรักษาที่โรงพยาบาล ศ. และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้วแต่เป็นการปฏิบัติตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ โดยมาตรา 87 วรรคสาม บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจให้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน กรณีตามฟ้องจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 24/2553 แม้โจทก์ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และจำเลยทั้งสาม ซึ่งเป็นพนักงานของโจทก์และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสาม ลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ภายใต้อำนาจบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งสามกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ ป. ผู้ได้บังคับบัญชาให้ดีเป็นเหตุให้ ป. เบียดบังยกยอกเงินจากโจทก์ไปโดยทุจริตทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจาก

ข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 48/2553** คดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 (มูลนิธิโรงเรียนราชประชาสมาสัยฯ) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นครูใหญ่ของโรงเรียน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่ามีมูลความแห่งคดีสืบเนื่องมาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันอันมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575 แล้ว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานฉบับหนึ่งและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) (2) และ (4) คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

**คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 41/2554** แม้จำเลยทั้งสอง (ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง ที่ 1 คณะกรรมการบริหารกิจการสวนยางที่ 2) จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ (รองผู้อำนวยการสวนยาง) กับจำเลยทั้งสองอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ภายใต้อำนาจบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์สภาพการจ้างระหว่างกัน เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่จำเลยทั้งสองกล่าวอ้างว่าโจทก์จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือแนวทางการปฏิบัติของราชการเป็นเหตุให้แผ่นรมควันซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์การสวนยางตามโครงการแทรกแซงตลาดยางพาราขาดหายไปจากบัญชีทำให้ราชการได้รับความเสียหาย และมีคำสั่งแจ้งให้โจทก์ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจาก

ข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 48/2554 คดีนี้ โจทก์ทั้ง 920 คน ซึ่งเป็นลูกจ้างขององค์การการค้าของครูสภา ในสังกัดของจำเลย (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา) ฟ้องว่าจำเลยไม่ปรับขึ้นเงินเดือนให้แก่โจทก์บางรายและบางรายได้รับการปรับเงินครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรี ขอให้บังคับจำเลยปรับขึ้นเงินเดือนให้แก่โจทก์ทั้ง 920 คน ตามมติคณะรัฐมนตรี พร้อมดอกเบี้ย เห็นว่าการดำเนินกิจการขององค์การการค้าครูสภา ดำเนินกิจการเช่นเดียวกันกับเอกชนที่ผลิต จำหน่ายและพัฒนาหนังสือสื่อการเรียนการสอน ซึ่งเป็นการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์กรรม นอกจากนี้โครงการของครูสภาที่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเคยมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อกันจนมีการทำบันทึกข้อตกลงกัน และเมื่อพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ไม่ได้บัญญัติยกเว้นการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาใช้กับกิจการของจำเลย ทั้งบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวก็มีได้บัญญัติยกเว้นที่ให้นำมาใช้บังคับกับหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะในลักษณะของจำเลยด้วยแล้ว จำเลยจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งโจทก์ทั้ง 920 คนด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ทั้ง 920 คนและจำเลยจึงมีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเป็นคดีเกี่ยวกับด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) และ (2) คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2558 คดีซึ่งโจทก์เป็นอดีตพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยว่า จงใจหรือละเลยไม่กำหนดประโยชน์ตอบแทนเกี่ยวกับค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง โจทก์เนื่องจากเกษียณอายุ ทั้งไม่ออกกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับค่าชดเชยตามกฎหมาย ขอให้จ่ายเงินค่าชดเชย สวนจำเลยให้การว่า การจ้างงานของจำเลยได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยในกรณีเลิกจ้าง และได้จัดให้มีระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไว้โดยชอบแล้ว เห็นว่าคดีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับค่าชดเชยกรณีออกจากงานเนื่องจากเกษียณอายุ อันเป็นกรณีจำเลยจ้าง โจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงาน โดยจ่ายค่าจ้างเป็นเงินเดือนเพื่อตอบแทนการทำงานให้จึงเป็นความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างนายจ้างตามกฎหมายแพ่ง

สัญญาจ้างทำงานดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจ้างแรงงาน กรณีจึงเป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยไม่ปฏิบัติ ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในเรื่องสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับจากการทำงาน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงในการเข้าปฏิบัติงาน คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

2) กรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

คดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สืบเนื่องจากคำสั่งทางปกครองสูงสุดที่ 34/2547 หากเป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจระดับสูง ได้แก่ ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด ที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น คดีพิพาทดังกล่าวไม่ใช่คดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานเนื่องจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายพิเศษต่างจากพนักงานรัฐวิสาหกิจทั่วไป แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุผล

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 11/2545 คดีที่บริษัทจัดหางานโต้แย้ง คำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง (อธิบดี กรมการจัดหางาน) แล้วปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติจัดหางานและ คຸ້ມครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐมุ่งประสงค์ในการควบคุมดูแลผู้จัดการงานที่ไปเอาเปรียบหรือหลอกลวงผู้หางาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดหางานและผู้หางานไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง กฎหมายฉบับนี้จึงแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่ไม่อาจถือได้ว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคຸ້ມครองคนหางานฯ เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันจะทำให้ข้อ พิพาทนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (3) และ (4) เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และอธิบดีกรมการจัดหางานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายกับเรียกค่าเสียหาย อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 42/2559 วัตถุประสงค์ของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย โจทก์ เป็นการประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เป็นระบบ อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่มุ่งเน้นผลกำไรในทางธุรกิจเป็นสำคัญ ทั้งการจ้างนาย ส. จำเลย เป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์นั้น ต้องผ่านกระบวนการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และไม่เป็นผู้รับจ้าง มีฐานะเป็นพนักงานของโจทก์ จำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์ซึ่งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น มีลักษณะเป็นการจ้างบริหารกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของโจทก์ มิใช่การจ้างงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม กรณีไม่ได้หมายความว่าความถึงขนาดที่ว่าหากเป็นเรื่องหรือคดีที่เกี่ยวกับแรงงาน ภาษีอากร ครอบครัวและเยาวชน ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศแล้ว จะเป็นคดีที่ขึ้นศาลแรงงานหรือศาลภาษีอากร หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นทั้งหมด เนื่องจากในบางเรื่องก็มีเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ โดยต้องพิจารณาเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในเรื่องของภาษีอากรคดีเหล่านี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีที่เกี่ยวกับการทะเลาะต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า เป็นต้น

นอกจากนี้ คดีบางเรื่องที่ศาลยุติธรรมเคยวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลแรงงาน อาจไม่ใช่คดีแรงงาน โดยสภาพ แต่เป็นคดีปกครองก็ได้ เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2545 คดีที่ฟ้องว่าปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมและอธิบดีกรมการจัดหางานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งแก่บริษัทจัดหางาน โดยมีขอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนคำสั่ง เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และให้เพิกถอนกฎกระทรวง มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เป็นกฎหมายที่รัฐมุ่งประสงค์ในการควบคุมดูแลผู้จัดหางานมิให้อาเปรียบหรือหลอกลวงผู้หางาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดหางานและผู้หางานไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง อันจะทำให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่ง ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงลักษณะของคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่ามีหลายลักษณะและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงานโดยสังเขป ซึ่งพบว่า มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งแม้ว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไว้ชัดเจนระดับหนึ่งแล้ว เนื่องจากศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรม ที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับแรงงาน โดยมีนิติวิธีและกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างไปจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองหลายประการ

เนื่องจากในการพิจารณาคดีปกครองมิใช่เป็นการพิจารณาอย่างคดีแพ่งทั่วไป แต่เป็นการพิจารณาบททวนสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้กระทำมาแล้ว ภารกิจของศาลปกครอง คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยถือว่าการบริหารกฎหมายเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองต้องให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตน การพิจารณาบททวนของศาล ศาลจะจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากันมาแล้วต่อหน้าหน่วยงานทางปกครอง โดยบททวนพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญว่าข้อเท็จจริงของหน่วยงานฝ่ายปกครองสมเหตุสมผลหรือไม่ ไม่ใช่การพิจารณาบททวนว่าการรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ศาลจึงตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญและข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งอำนาจ

สำหรับคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลแรงงานนั้น ย่อมเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางหนึ่ง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เมื่อศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ ความชำนาญในกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมายในสาขาย่อยของกฎหมายเอกชน และปัจจุบันกฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีอำนาจ



พิจารณาวินิจฉัย เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นต้น เหล่านี้รัฐจะเข้ามากำหนดรายละเอียดของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน เพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในสัญญาจ้างแรงงาน จนทำให้กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายมหาชนมากขึ้น ถึงแม้ว่าการพิจารณาคดีในศาลแรงงานตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวนก็ตามแต่ในทางปฏิบัติของศาลแรงงานนั้นกลับมิได้มองว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครอง การแสวงหาข้อเท็จจริงยังคงยึดติดอยู่กับคำเบิกความของพยานในศาลมากกว่าการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนอกจากที่คู่ความกล่าวอ้าง และในเรื่องความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับความคิดและหลักการพื้นฐานอันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธีของกฎหมายมหาชน ก็ยังมิได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในศาลแรงงาน นอกจากนี้ การพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานในกฎหมายแรงงานบางฉบับก็มิได้มีเกณฑ์กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นอย่างชัดเจน การพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงานโดยมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนรวมทั้งไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานอย่างชัดเจน ย่อมเกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องขอบเขตและอำนาจพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน วิธีพิจารณาที่จะใช้กับคดีปกครองในศาลแรงงานและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองในคดีแรงงาน

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) จะกำหนดให้ศาลปกครอง ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนแจ้งว่าคดีปกครองประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทคดีแรงงานไว้ก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองเช่นเดียวกันกับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)-(6) ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการนำคดีมาสู่ศาลปกครอง จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในศาลแรงงาน ดังนี้

## 1. วิเคราะห์ลักษณะคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วพบว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาจแยกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1.1 คำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 40) การอนุญาตของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 น. ถึงเวลา 06.00 น. (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 47) คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 108) และคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (3) เป็นต้น

1.2 คำสั่งที่เป็นการสั่งการตามสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ กรณีตามมาตรา 120/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องและแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง และกรณีตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อนายจ้างปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง เป็นต้น

ซึ่งกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ศาลแรงงานเป็นผู้พิจารณาเนื่องจากในส่วนของคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความ (นายจ้างและลูกจ้าง) มีโอกาสประนีประนอม

ยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ซึ่งหากมีการตกลงกันได้โดยเร็วจะเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจจะดำเนินไปได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในคดีแรงงานข้างต้นให้ศาลแรงงานเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เนื่องจากคดีมีลักษณะเป็นคดีแรงงานจึงควรให้ศาลแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษากรณิดังกล่าว และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

จากการศึกษาพบว่าศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาท แรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(7) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ถูกหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนบัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้จะดำเนินการในศาลแรงงานได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว”

## 2. วิเคราะห์การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้ให้อำนาจผู้ฟ้องคดีว่ามีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้โดยถือว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ไม่ได้ให้อำนาจโจทก์ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้เช่นนั้นอาจเป็นกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องร้องขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองประเภทนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง อันเป็นมูลเหตุให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเวลาต่อมา

สืบเนื่องจากประเด็นดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 534/2545 โดยวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ยื่นหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับตนเข้าทำงานตามคำสั่งที่พิพาท และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบอำนาจจากบิดา ผู้เป็นอดีตลูกจ้างและเป็นผู้ยื่นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในคำสั่งดังกล่าว ให้เป็นผู้ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง จึงยังไม่มีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงไม่ใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ เช่น ตามมาตรา 47 กรณีการอนุญาตให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา หรือตามมาตรา 120/1 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องและแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง และตามมาตรา 124 กรณีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องของลูกจ้างในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ดีกรณีละเอียดล่าช้านี้มีใช้กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยตรง จึงอาจยังมีข้อพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา โดยตามกฎหมายปกครองกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 นั้น ในประเด็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างล้วนแต่สืบเนื่องมาจากกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมก็ตาม ดังนั้น ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทประเภทดังกล่าว ทั้งนี้ หากมีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีแรงงาน กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยกำหนดให้ไปอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นย่อมเกิดความสับสนแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังเป็นการทำลายความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางกฎหมายแรงงานที่ศาลแรงงานมีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนากฎหมายแรงงานต่อไปในอนาคต ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่ปรากฏเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาลแรงงานหรือศาลปกครองในเรื่องพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเอียดต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานต่อไป

อนึ่ง หากพิจารณาเปรียบเทียบคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงานของไทยกับเยอรมัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในประเทศเยอรมันมีการแบ่งศาลออกเป็นหลายระบบ ศาลแรงงานเป็นศาลยุติธรรมในระบบกฎหมายแพ่ง มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน ได้แก่ ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับผู้จ้างอันเป็นเรื่องสัญญาจ้างที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งการกระทำละเมิดและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากงาน ข้อพิพาทในทางเอกชนระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้าง เรื่องสิทธิและหน้าที่จากความสัมพันธ์ในการจ้าง รวมทั้งข้อพิพาทจากการทำละเมิดซึ่งมีความสัมพันธ์ในการจ้างและข้อพิพาท ระหว่างลูกจ้างด้วยกันจากการทำงานร่วมกัน เช่น สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดเท่าที่การกระทำนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้าง โดยข้อพิพาทดังกล่าวต้องไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง

ส่วนศาลปกครองเยอรมัน มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมีการกิจที่สำคัญ คือ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองเพื่อก่อให้เกิดผลในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองทางคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่จะทำการ คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และคดีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง

สำหรับศาลปกครองของประเทศไทย เนื่องจากศาลปกครองของไทยเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีศาลแรงงาน ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษอยู่ก่อนแล้ว ศาลปกครองจึงได้กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองตามมาตรา 9 (1)-(6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) กล่าวโดยสรุปคือ โดยหลักศาลปกครองเป็นศาลอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือข้อพิพาทระหว่างบรรดาหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน หรือคดีที่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ดังนั้น คดีแรงงานที่ศาลแรงงานไทยมีอำนาจพิจารณาคดีนั้น ประกอบด้วยคดี 2 ประเภท คือ คดีที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิตามสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างลูกจ้าง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นเรื่องของทางมหาชน เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของศาลแรงงานไทย

อันแตกต่างจากประเทศเยอรมัน ที่ศาลแรงงานมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายทางกฎหมายแพ่งเท่านั้น ส่วนคดีปกครองต่างๆ ส่วนแต่อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งหมด ดังนั้น การที่ศาลแรงงานมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ดังเช่นกรณี การพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานต่อไปเป็นการเหมาะสมแล้ว เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษา ในศาลแรงงานที่เป็นระบบไตรภาคี ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งต่างก็เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ในปัญหาด้านแรงงานเป็นอย่างดี และเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้านคดีแรงงาน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

เมื่อประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครองจึงปรากฏขึ้นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความหมายของ “คดีปกครอง” ที่หมายถึงข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยแยกเป็นคดีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง และการออกกฎคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จากการศึกษาอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลต่างประเทศพบว่า ประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครอง เช่น ประเทศเยอรมัน ศาลแรงงานจะสังกัดอยู่ในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองมีอำนาจเพียงพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทกันในทางแพ่งเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ส่วนประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เช่น ประเทศอังกฤษ โดยส่วนของคดีปกครองคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Administrative Tribunals) ส่วนคดีแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Employment Tribunals) กรณีดังกล่าวถือเสมือนกับเป็นการแยกพิจารณาคดีปกครองและคดีแรงงานออกจากกันโดยเด็ดขาด

คดีแรงงานที่ศาลแรงงานไทยมีอำนาจพิจารณาคดีนั้น ประกอบด้วยคดี 2 ประเภทคือ คดีที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นเรื่องของทางมหาชน อันแตกต่างจากประเทศเยอรมัน ที่ศาลแรงงานมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะข้อพิพาทแรงงาน ตามกฎหมายแพ่งทางกฎหมายแพ่งเท่านั้น ส่วนคดีปกครองต่างๆ ล้วนแต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณา



คดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 ได้บัญญัติกำหนดประเภทคดีแรงงานที่มีลักษณะดังเช่นคดีปกครองไว้เพียงกรณีเดียว คือ คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ รัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ฯลฯ อันเป็นคดีประเภทคำสั่งทางปกครอง โดยแตกต่างจากศาลปกครองที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)-(6) ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนทุกประเภทคดีปกครอง ซึ่งการบัญญัติคดีปกครองบางประเภทที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาว่าศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองประเภทอื่น และตามกฎหมายแรงงานอื่นนอกเหนือจากคดีที่กำหนดไว้หรือไม่ และจะนำไปสู่การให้ศาลสูงตีความเพื่อกำหนดเป็นแนวบรรทัดฐานซึ่งไม่ใช่หลักการหลักของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายหรือซีวิลลอว์

คำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาจแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

1) คำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีตามมาตรา 40 คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง กรณีตามมาตรา 47 การอนุญาตของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา กรณีตามมาตรา 108 คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน และกรณีตามมาตรา 139 (3) คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง เป็นต้น และ

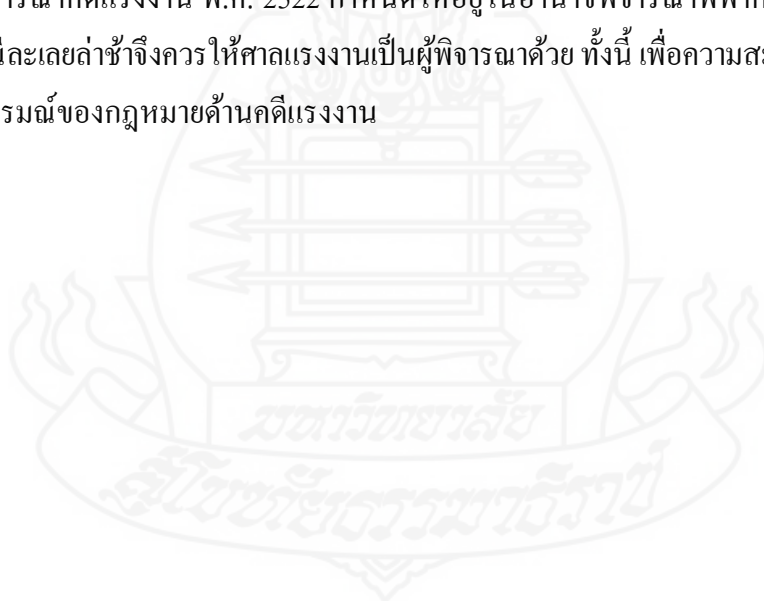
2) กรณีคำสั่งที่เป็นคำสั่งการตามสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายเอกชนซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนดให้ขึ้นศาลแรงงานและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีตามมาตรา 120/1 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องและแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง และกรณีตามมาตรา 124 การยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย เป็นต้น พนักงานตรวจแรงงานต้องสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง เป็นต้น

อย่างไรก็ดียังมีกรณีที่ไม่ชัดเจนว่าควรให้ศาลใดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องละเลยล่าช้า ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีคำสั่ง เช่น กรณีตามมาตรา 47 การอนุญาตของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา หรือกรณีตามมาตรา 120/1 การพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง และกรณีตามมาตรา 124 การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องของลูกจ้างในเรื่องที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น ในประเด็นนี้เห็นว่ากระบวนการในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการออกคำสั่งไว้เฉพาะกรณีการออกคำสั่งตามมาตรา 120/1 และมาตรา 124 วรรคหนึ่ง เท่านั้น กล่าวคือ กรณีการพิจารณาและมีคำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือค่าชดเชยพิเศษให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และแจ้งคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบภายใน 15 วัน ตามมาตรา 120/1 และกรณีการรับคำร้องจากลูกจ้างพนักงานตรวจแรงงานต้องออกคำสั่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องและในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจมีคำสั่งภายในเวลาหกสิบวันได้ให้พนักงานตรวจแรงงานขอขยายเวลาต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพร้อมด้วยเหตุผล และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจพิจารณาอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องมีระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน โดยขอขยายได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ตามมาตรา 124 ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งดังกล่าวนี้ พนักงานตรวจแรงงานสามารถดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา โดยยังไม่ปรากฏเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาลแรงงานหรือศาลปกครองว่าพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแม้เรื่องละเลยล่าช้าตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหลายเรื่องที่ศาลปกครองเห็นว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานแต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ก็ไม่ได้กำหนดว่าศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือไม่

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นที่วิเคราะห์เกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่เดิมบัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

โดยผู้ศึกษาเสนอแก้ไขมาตราดังกล่าวโดยมีหลักการว่าการละเลยล่าช้าตามกฎหมายที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษโดยเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งโดยหลักแล้วพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ดังนั้นกรณีละเลยล่าช้าจึงควรให้ศาลแรงงานเป็นผู้พิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้านคดีแรงงาน



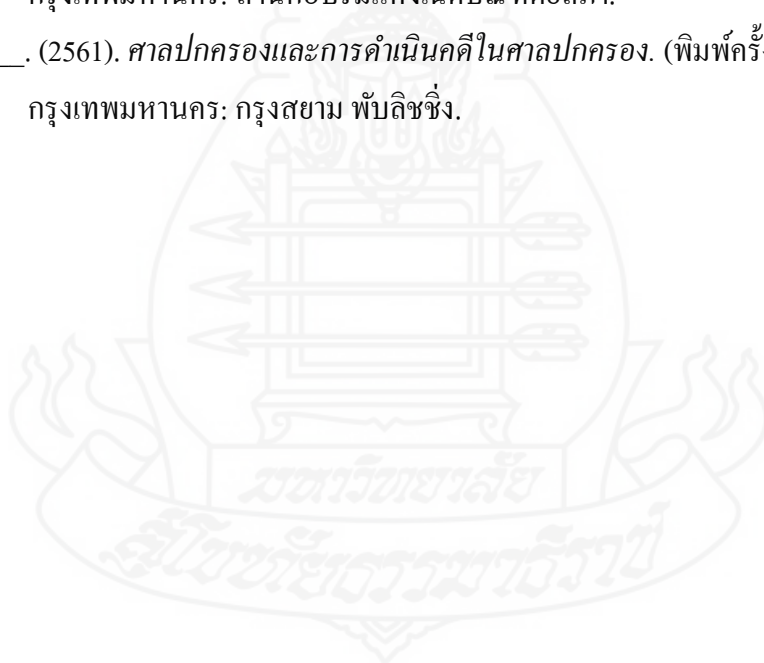
บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2556). คำสั่งทางปกครอง. ใน *แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advanced Administrative Law)*. หน้าที่ 6-10. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2543). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- \_\_\_\_\_. (2557). *การดำเนินคดีในศาลแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2561). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชนาทร จิตติเดโช. (2544). *การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2531). การยกเว้นกฎหมาย. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 7(1), 30-31.
- \_\_\_\_\_. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2543). *ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป. ชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). *คดีปกครอง. คู่มือ*. (กันยายน – ตุลาคม).
- พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2545). *คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ไพโรจน์ นิตกรไชยพจน์. (2547). *คดีปกครองในศาลแรงงาน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ไพสิษฐ์ พิพัฒน์กุล. (2563). *ระบบศาลแรงงานในต่างประเทศ*. สืบค้นจาก <http://www.tulawcenter.org>
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.  
เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สุริยา ปานแป้น. (2562). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สบโชค สุขารมณ์. (2522). กฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ. คุณพาท, 26.
- อรทัย ลินะเปสนันท์. (2545). การพิจารณาคดีแรงงาน โดยผู้พิพากษาสมทบในศาลต่างประเทศ.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
กรุงเทพมหานคร
- เอกสิทธิ์ จันท๊ะมา. (2563). การใช้ดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศสเพื่อเปลี่ยนเหตุอันเป็นเงื่อนไข  
ของการทำคำสั่งทางปกครองในขั้นตอนการพิจารณาคดีปกครอง. สืบค้นจาก  
[http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_1104  
17\\_095136.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_110417_095136.pdf)
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). นิติกรรมทางปกครอง. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- \_\_\_\_\_. (2561). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 9).  
กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ 9.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวกิ่งดาว ลีสาวแห
วัน เดือน ปีเกิด	19 มิถุนายน 2524
สถานที่เกิด	อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2545 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ แห่งสภานายความ พ.ศ. 2548
สถานที่ทำงาน	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ตำแหน่ง	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ

