

บันทึก

เรื่อง การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพนักงาน
ตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

กรมแรงงานได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มท ๑๑๓๓/๘๗๙๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบและวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์หรือคำร้องในกรณีต่าง ๆ เช่น กรณีพนักงานหรือสมาคมร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๘ กรณีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจเสนอขอปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ ประกอบกับมาตรา ๑๘ กรณีพนักงานถูกเลิกจ้างหรือโยกย้ายตามมาตรา ๒๐ และกรณีนายทะเบียนสั่งให้กรรมการสมาคมฯ ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๔๑ เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ (๑)

จากบทบัญญัติดังกล่าว กรมแรงงานพิจารณาเห็นว่า อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากมีการโต้แย้งคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แล้ว ผู้เสียหายจะมีสิทธิดำเนินการต่อไปได้ประการใดบ้าง โดยเฉพาะการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เนื่องจากในมาตรา ๑๘ วรรคหก และมาตรา ๔๑ วรรคท้าย บัญญัติให้การพิจารณาหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ เป็นที่สุด และในมาตรา ๒๐ แม้จะมีได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดแต่ก็บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจและพนักงานต้องปฏิบัติตาม โดยมีได้บัญญัติขั้นตอนที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิอย่างไรต่อไป

เนื่องจากกรมแรงงานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการที่จะนำไปสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้อง กรณีแรงงานจึงใคร่ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากมีกรณีโต้แย้งคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด ผู้เสียหายจะมีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาชี้ขาดของศาลได้หรือไม่เพียงใด

๒. เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๘ (๒) บัญญัติให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานโดยเฉพาะการกำหนดวิธีการเสนอข้อปัญหาและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกำหนดการคุ้มครองประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่พนักงานรัฐวิสาหกิจจะพึงได้รับตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จะได้นำมาพิจารณาในมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ จึงมีปัญหามาจากลักษณะของพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าวมาจะถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันศาลแรงงานจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องสิทธิหรือหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กฎหมายได้บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรหรือกำหนดให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิอันเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายต้องการให้คำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรหรือของบุคคลที่กำหนดไว้ซึ่งกระทำไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มีผลเป็นอันยุติสำหรับข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นและสามารถบังคับตามกฎหมายให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องยอมรับปฏิบัติตามต่อไป ฉะนั้น เมื่อมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมเป็นอันสิ้นสุดกระบวนการตามกฎหมายในการยุติปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่อาจนำเรื่องรื้อฟื้นให้สถาบันอื่นใดพิจารณาใหม่ได้อีก มิใช่หมายความว่ามีความอย่างที่มีการเข้าใจให้เป็นเรื่องสิ้นสุดเฉพาะฝ่ายบริหารโดยคู่กรณียังอาจใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วขึ้นได้อีกอย่างใดไม่ ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาก็ได้มีการวินิจฉัยยืนยันหลักการของกฎหมายดังกล่าวไว้หลายเรื่องแล้วว่า เมื่อมีบทกฎหมายใดกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรหรือของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นที่สุด คู่กรณีย่อมจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นไม่มีสิทธิดำเนินการทางศาลเพื่อเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตามความหมายของคำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น จะต้องเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดและนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ด้วย ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นว่าถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลจะไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารรับฟังหรือวินิจฉัยมาโดยถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้เว้นแต่

การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย^๑

ด้วยเหตุนี้ การที่พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นที่สุด ในกรณีที่มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ของพนักงานหรือข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของพนักงานตามมาตรา ๑๘^๒ และกรณีการสั่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔๑^๓ หรือการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ฝ่ายบริหารและพนักงานต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในเรื่องพนักงานถูกเลิกจ้างหรือโยกย้ายตามมาตรา ๒๐^๔

^๑ คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ (ประชุมใหญ่) ที่ ๒๓๒๓/๒๕๒๓ ที่ ๒๖๔๑/๒๕๒๓ ที่ ๔๑๖/๒๕๒๔ และที่ ๗๓๔/๒๕๒๔

^๒ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปกป้องหรือเพื่อเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจัดให้มีหรือปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและพนักงาน

(๒) พิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงานหรือของสมาคมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น

(๓) พิจารณาข้อเสนอของสมาคมเพื่อปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของพนักงาน

ในการพิจารณาข้อเสนอตาม (๓) ให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์คำนึงถึงฐานะ ความรับผิดชอบ และความสามารถของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนผลกระทบต่อค่าบริการประชาชน และถ้าข้อเสนอขึ้นเกี่ยวกับการเงิน ให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เสนอผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงานตาม (๒) หรือข้อเสนอของสมาคมตาม (๓) ต่อผู้บังคับบัญชาของรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อดำเนินการต่อไป

ผู้ร้องหรือสมาคมซึ่งไม่พอใจผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ตาม (๒) หรือข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อันไม่เกี่ยวกับการเงินตาม (๓) ของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ แล้วแต่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบผลการพิจารณา

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์และแจ้งผลให้ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์

คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือการให้ หรือการไม่ให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการให้เป็นที่สุดให้ฝ่ายบริหารและพนักงานปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

พนักงานหรือสมาคมจะยื่นคำร้องทุกข์หรือข้อเสนอที่ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วในปริมาณประมาณเดียวกันนั้นอีกไม่ได้

^๓ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๑ ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการสมาคมตามมาตรา ๔๐ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๔ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

นั้น หากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้วินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยชี้ขาดก็จะมีผลบังคับตามกฎหมายเป็นที่สุด ไม่อาจนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยนั้นได้อีก เว้นแต่จะมีกรณีพิพาทจนได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้นซึ่งได้วางแนวเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า สำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามข้อหาหรือนี่เป็นเรื่องของผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลตามความประสงค์ของผู้เสียหายแต่ละรายที่สมควรจะใช้สิทธิเช่นนั้นเอง และโดยที่การพิจารณาปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจศาลแรงงานหรือไม่นั้น มาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้แล้วว่า ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้วินิจฉัยและให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ฉะนั้น ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้จึงอยู่ในอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางที่จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ซึ่งคู่กรณีหรือศาลที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติต่อไปตามคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางดังกล่าว

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ฝ่ายบริหารเลิกจ้าง หรือโยกย้ายพนักงานเพราะเหตุที่พนักงานได้ดำเนินการขอจัดตั้งสมาคม หรือเข้าเป็นสมาชิกหรือกรรมการสมาคม กรรมการกิจการสัมพันธ์ หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือดำเนินการฟ้องร้องเป็นพยาน หรือให้หลักฐาน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ นายทะเบียน หรือคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นการฟ้องร้องเท็จ เป็นพยานเท็จ หรือให้หลักฐานเท็จ

พนักงานผู้ได้รับความเสียหายตามวรรคหนึ่งอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย

ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง และให้ฝ่ายบริหารและพนักงานปฏิบัติตามคำสั่งต่อไป

^๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๙ ในท้องที่ที่ศาลแรงงานเปิดทำการแล้ว ห้ามมิให้ศาลชั้นต้นอื่นใดในท้องที่นั้นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไว้พิจารณาพิพากษา

ในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่ ไม่ว่าจะเกิดปัญหาขึ้นในศาลแรงงานหรือศาลอื่น ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางให้เป็นที่สุด