

ปณิธานกฎหมายแรงงาน : Natural Justice กับคดีแรงงาน

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา¹ นายอิสรา วรรณสวาท

สวัสดีครับ ปณิธานกฎหมายแรงงานเรื่องนี้อาจจะถือได้ว่าเป็นเรื่องต่อเนื่องจากเรื่องที่แล้ว คือ Automatic Unfair Dismissal โดยหลักการของ Natural Justice เป็นหลักกติกที่อยู่เบื้องหลังของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายซึ่งรวมถึงการดำเนินการทางวินัยทั้งในหน่วยงานรัฐและเอกชน การเลิกจ้างลูกจ้างของหน่วยงานเอกชนก็เป็นผลของการดำเนินการทางวินัยต่อลูกจ้างและโทษสูงสุดที่นายจ้างจะลงโทษลูกจ้างก็คือ การตัดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างกันด้วยการเลิกจ้าง การเลิกจ้างนั้นจะเป็นการเลิกจ้างที่ Fair หรือ Unfair ก็อยู่ที่กระบวนการก่อนเลิกจ้างนั้นสอดคล้องกับหลักการของ Natural Justice หรือไม่ เนื่องจากหลัก Natural Justice ดังกล่าวฟังดูเหมือนจะเป็นนามธรรม ดังนั้นการจะนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมจึงต้องย้อนกลับไปหาที่มาของหลักนี้เสียก่อนซึ่งหลัก Natural Justice มาจากหลักกฎหมายโรมันเรียกว่า ‘Jus Natural’ หรือ กฎหมายธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยความยุติธรรม (Justice) ความเที่ยงธรรม (Equity) และความรู้ผิดชอบชั่วดี (Good Conscience) โดยถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดของความเป็นธรรม ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาที่อาจจะกระทบสิทธิของบุคคลใดจะต้องดำเนินการให้มี Procedural Fairness ซึ่งไม่ให้มีการบวนการหรือมาตรฐานที่ต่ำกว่านี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่จะใช้ดุลพินิจได้อย่างเป็นธรรมและมีเหตุมีผล (Fair and Reasonable) ดังนั้นจึงมีคำที่สามารถใช้อธิบายความหมายของคำว่า Natural Justice ได้ว่าเป็น “หน้าที่พิจารณาอย่างเป็นธรรม (Duty to Act Fairly)” ซึ่งจะต้องประกอบด้วย 2 หลักการย่อย คือ

1. หลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติ (Rule Against Bias) มาจากภาษาลาตินว่า *nemo judex in causa sua* หรือ *in propria causa* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า no man may be a judge in his own cause เป็นหลักการที่สำคัญในการรักษาความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมอันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในสังคม เพราะในสังคมที่ความยุติธรรมขาดความน่าเชื่อถือกระบวนการยุติธรรมจะถูกทำลายให้ขาดความเป็นนิติรัฐ คนในสังคมก็จะแสวงหาความยุติธรรมด้วยวิธีทางอื่นและนำมาซึ่งความไม่สงบและใช้ความรุนแรงต่อกันจนสังคมนั้นพังพินาศไปในที่สุด ดังคำกล่าวของ Lord Denning ประธานแผนกคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์แห่งอังกฤษ (Master of the Rolls) ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงและได้รับการยกย่องอย่างสูงที่ว่า “ความยุติธรรมต้องมาจากรากฐาน

¹ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษแผนกคดีแรงงาน

ของความเชื่อมั่นและความเชื่อมั่นจะถูกทำลายต่อเมื่อวิญญูชนเกิดความคิดว่าผู้พิพากษามือคด” ดังนั้นการจะทำลายชาติบ้านเมืองใด จึงต้องทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมก่อน โดยการสร้างเรื่องปลุกปั่นให้ประชาชนเชื่อว่าศาลมีความไม่เป็นกลาง การจะรักษาความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของศาลก็สามารถทำได้ตามคำกล่าวที่เป็นอมตะของ Lord Hewart ประธานศาลอุทธรณ์แห่งอังกฤษและเวลส์ (Lord Chief Justice of England and Wales) ที่ว่า “รากฐานที่สำคัญของคามยุติธรรมไม่ใช่เพียงแต่การให้ความเป็นธรรมแต่จะต้องทำให้ปรากฏด้วยว่ามีการให้ความเป็นธรรมเช่นนั้นด้วย” และความไม่เป็นธรรมที่สำคัญจะแสดงออกในรูปแบบของอคติ หรือ Bias ซึ่งแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ Actual Bias คือ กรณีที่ผู้พิชิตพิณิจมีสภาวะจิตใจ (state of mind) ที่นำไปสู่ความลำเอียงเข้าข้างหรือไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง Imputed Bias คือกรณีที่ผู้พิชิตพิณิจเป็นคู่พิพาทเองหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลของการวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือที่รู้จักกันว่าเป็นหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest Rules) และ Apparent Bias คือ กรณีที่ผู้พิชิตพิณิจแสดงออกให้เป็นที่สงสัยได้ว่าไม่มีความเป็นธรรม สำหรับการทดสอบว่าผู้พิชิตพิณิจมีความลำเอียงหรือไม่นั้นมี 2 แบบ คือ The Real Likelihood Test ใช้ความรู้สึกของวิญญูชนในการพิจารณาว่าผู้พิชิตพิณิจมีความลำเอียงหรือไม่ และ The Reasonable Suspicion Test ใช้พิจารณาว่าหากบุคคลใดที่มีความเป็นกลาง หากนั่งทำหน้าที่แทนผู้พิชิตพิณิจโดยได้พิจารณาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพิณิจนั้นมีข้อสงสัยว่ามีความอคติ หลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติ (Rule Against Bias) นี้ มีผลให้ผู้พิชิตพิณิจต้องถูกถอนตัวจากการวินิจฉัย แต่มีข้อยกเว้นคือกรณีมีความจำเป็นและการสละสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง หลักการนี้จึงเป็นที่มาของการคัดค้านผู้พิพากษา (Disqualify) ที่ขาดคุณสมบัติเพื่อรับรองสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตาม Universal Declaration of Human right 1948 และได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 ซึ่งกำหนดให้คู่ความทุกฝ่ายมีสิทธิตามกฎหมายที่จะตั้งข้อสงสัยถึงความเป็นธรรม (Impartiality) ความเป็นกลางโดยปราศจากอคติ (Neutrality) ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม และเป็นที่มาของการคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 ถึงมาตรา 14 เช่นกัน

2. หลักการได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงธรรม (Right to a Fair Hearing) มาจากภาษาละตินว่า *audi alteram partem* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า hear the other side หมายความว่า การที่ผู้พิชิตพิณิจจะวินิจฉัยกรณีมีข้อกล่าวหาใดจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาได้แย้งต่อสู้ได้อย่างเต็มที่ ตั้งแต่การได้รับทราบข้อกล่าวหา การเตรียมและเสนอพยานหลักฐาน ขั้นตอนนี้อยู่ภายใต้

หลักการย่อยเรียกว่า The Hearing Rule จากนั้นผู้ใช้ดุลพินิจจะต้องรับฟังพยานหลักฐานนั้นตามหลักกฎหมาย โดยโปร่งใสและชอบด้วยตรรกะ ทั้งสามารถเปิดเผยให้ทุกฝ่ายทราบได้ หลักการย่อยนี้เรียกว่า The Evidence Rule นอกจากนี้ยังมีหลักการย่อยที่สร้างขึ้นโดยศาลอังกฤษในคดี *R v Northumberland Compensation Appeal Tribunal, ex parte Shaw* [1952] 1 KB 338, Court of Appeal (England & Wales) ซึ่งสร้างหลักการว่าคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของผู้ใช้ดุลพินิจจะต้องมีเหตุผลที่ถูกต้องชอบธรรม (Valid and Reasonable) เรียกว่า The Reasoned Decision Rule อีกด้วย หลักการได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงธรรมนั้นนอกจากจะนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความโดยถือเป็นมาตรฐานสากลที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันเป็นสากล สำหรับประเทศไทยนอกจากจะบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับแล้ว ในกฎหมายลำดับรอง เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ตามกฎหมายแรงงานยังได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และยังมีแทรกอยู่ในกฎหมายแรงงานฉบับอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 วรรคสาม ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะต้องได้รับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุที่เลิกจ้างไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างหรือได้รับแจ้งให้ทราบในขณะเลิกจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้หลักการนี้ยังเป็นมาตรฐานการทำงานของเจ้าพนักงานในคดีแรงงานด้วย เช่น ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นต้น

หลักการทั้งสองข้างต้นต้องถือว่าเป็นหลักการสากลที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ อย่างไรก็ตาม มีส่วนที่ผู้อ่านอาจจะสงสัยตามที่ผู้เขียนได้เกริ่นมาในช่วงแรกว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะถือได้ว่าต่อเนื่องจากเรื่องที่แล้วคือเรื่อง Automatic Unfair Dismissal ซึ่งในทางวิชาการศาลไทยควรจะต้องพิจารณาทั้ง Procedural fairness หรือ fairness in action อันมีหลักในการพิจารณาว่าการดำเนินกระบวนการทางวินัย ซึ่งนายจ้างจะต้องให้โอกาสลูกจ้างในการพิจารณาและชี้แจงข้อกล่าวหาอย่างเหมาะสม ภายใต้หลัก audi alterem partem rule หลักการนี้ยังขยายไปถึงการให้สิทธิลูกจ้างได้พบกับพยานที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ลูกจ้างมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานฝ่ายตน การมีทนายความหรือที่ปรึกษาตามความจำเป็น และจะต้องพิจารณาประกอบกับเนื้อหาของเรื่องตามหลัก Substantive fairness อันมีหลักในการพิจารณาสำหรับกรณีเลิกจ้าง ซึ่งจะต้องปรากฏเหตุผลอันสมควร (valid reason) โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ด้วย แต่ศาลไทยจะให้ความสำคัญสำหรับการพิจารณาเรื่องเลิกจ้างไม่เป็นธรรมในกิจการเอกชนเฉพาะ Substantive fairness ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของเนื้อหาคดี แต่ในส่วนของ Procedural fairness หรือกระบวนการนั้นจะให้

ความสำคัญน้อยมาก เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1427/2545 “การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ศาลจะต้องพิจารณาว่ามีเหตุเพียงพอให้เลิกจ้างหรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อฟังได้ว่าโจทก์บกพร่อง ต่อหน้าที่ ละเลยไม่ตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา นายจ้างจึงเลิกจ้างลูกจ้างได้ โดยมีเหตุผลเพียงพอ ลำพังแต่ไม่มีการสอบสวนก่อนไม่ทำให้การเลิกจ้างเป็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม” หรือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 871/2531 “โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม จำเลยให้การว่า โจทก์กระทำการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับและผิดวินัยตามระเบียบของจำเลยโดยทุจริตและจงใจ ทำให้จำเลยได้รับความเสียหาย การเลิกจ้างโจทก์จึงมิใช่การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ดังนี้ ศาลจำต้อง ฟังข้อเท็จจริงถึงเหตุแห่งการเลิกจ้างว่าเป็นเพราะเหตุใด และเหตุดังกล่าวเป็นการเลิกจ้าง ไม่เป็นธรรมหรือไม่ ส่วนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนจะชอบด้วยระเบียบของจำเลยหรือไม่ ไม่เกี่ยวกับการที่ศาลจะวินิจฉัยในกรณีนี้” เป็นต้น ส่วนการพิจารณาเรื่องเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ในกิจการรัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นตามกฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ศาลฎีกาจะวินิจฉัยในลักษณะ เดียวกันกับกิจการเอกชน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 351/2537 “การที่จะพิจารณาว่าการเลิกจ้าง จะเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเหตุแห่งการเลิกจ้างว่าเป็นเหตุที่สมควร เลิกจ้างหรือไม่ ส่วนกรณีที่จะต้องมีการสอบสวนและการสอบสวนจะต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง จะนำมาเป็นหลักในการพิจารณาว่าหากการสอบสวนของจำเลยไม่ถูกต้อง ตามข้อบังคับแล้วจะถือว่าไม่มีเหตุแห่งการเลิกจ้างหาได้ไม่” ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยในคดีของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เลิกจ้าง พนักงานและมีประเด็นการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในทำนองเดียวกัน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2000/2531 ว่า “ประเด็นที่ว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ จะต้องพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการเลิกจ้างว่าเป็นอย่างไร มีเหตุอันสมควรที่จะเลิกจ้างได้หรือไม่ โดยมีพักต้องพิจารณาว่าก่อนการเลิกจ้างได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนทางวินัยโจทก์แล้วหรือไม่ การสอบสวนของคณะกรรมการได้กระทำไปโดยชอบหรือไม่ เพราะมิใช่เหตุที่จะทำให้การเลิกจ้าง ไม่เป็นธรรมหรือไม่”

อย่างไรก็ตามสำหรับการพิจารณาเรื่องเลิกจ้างไม่เป็นธรรมในกิจการเอกชนที่ผู้เขียนได้กล่าว มาข้างต้นว่า ศาลไทยจะให้ความสำคัญกับ Substantive fairness ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของ เนื้อหาคดีนั้น เห็นได้ว่าแม้จะมองในแง่หนึ่งได้ว่าเป็นการไม่พิจารณาถึงกระบวนการก่อนเลิกจ้างว่า ชอบหรือไม่ซึ่งอาจจะขัดกับหลัก Natural Justice แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่าน่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง สมควรแล้วสำหรับการพิจารณาเรื่องเลิกจ้างไม่เป็นธรรมในประเทศไทย เพราะในกิจการเอกชนส่วนใหญ่ ยังไม่มีฝ่ายกฎหมายหรือฝ่ายบุคคล หรือแม้จะมีแต่ก็ปราศจากความเข้มแข็งเป็นอิสระที่สามารถ

ดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนเลิกจ้างได้อย่างมีมาตรฐานที่ศาลจะยอมรับได้ประการหนึ่ง การจะกำหนดแนวทางให้กิจการเอกชนต้องมีการสอบสวนดังกล่าวให้ได้มาตรฐานจะเป็น การเพิ่มค่าใช้จ่ายและค่าใช้จ่ายนั้นต้องถูกหลักมาลงที่ผู้บริโภคมั้ยใช่แนวทางที่ถูกที่ควร และประการสำคัญไม่ว่ากิจการเอกชนจะมีฝ่ายกฎหมายหรือฝ่ายบุคคลที่เข้มแข็งอย่างไร คนที่ทำงานอยู่ล้วนแต่เป็นลูกจ้างของเจ้าของกิจการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาและโดยทั่วไป จะอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของเจ้าของกิจการที่เป็นนายจ้างไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้นจึงมีโอกาสสูง ที่ลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจจะไม่ผ่านมาตรฐานของ Rule Against Bias ดังนั้นการที่ศาลไทยไม่เข้มงวดกับกระบวนการแต่ให้ความสำคัญกับเนื้อหา ของการกระทำของนายจ้างลูกจ้างที่แท้จริงและให้นำมาแสดงต่อศาลจึงน่าจะเหมาะสมแล้ว ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 5 นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า “บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือ ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” การพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งเรียกให้ พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องมีกระบวนการที่มีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2081/2557 จะวินิจฉัยคดีของรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะของการเลี้ยงที่จะใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ต่อมาก็ได้มีคำพิพากษาที่ยอมรับกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองคือ คำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 4185-4186/2563 ซึ่งจะเป็แนวพิจารณาสำหรับคดีเลิกจ้างของรัฐวิสาหกิจต่อไปได้ว่า ศาลฎีกาน่าจะยอมรับในกระบวนการก่อนเลิกจ้างที่ต้องมีมาตรฐานตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

วันนี้ผู้เขียนขอจบปกิณกะกฎหมายแรงงานเรื่องที่ 12 เพียงเท่านี้ โอกาสต่อไปผู้เขียนจะได้นำแนวคิดใหม่ ๆ มาเสนออีกครับ สวัสดีครับ

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

มกราคม 2566

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา

แผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา