

การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน



นายชนาทร์ จิตติเดโช

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

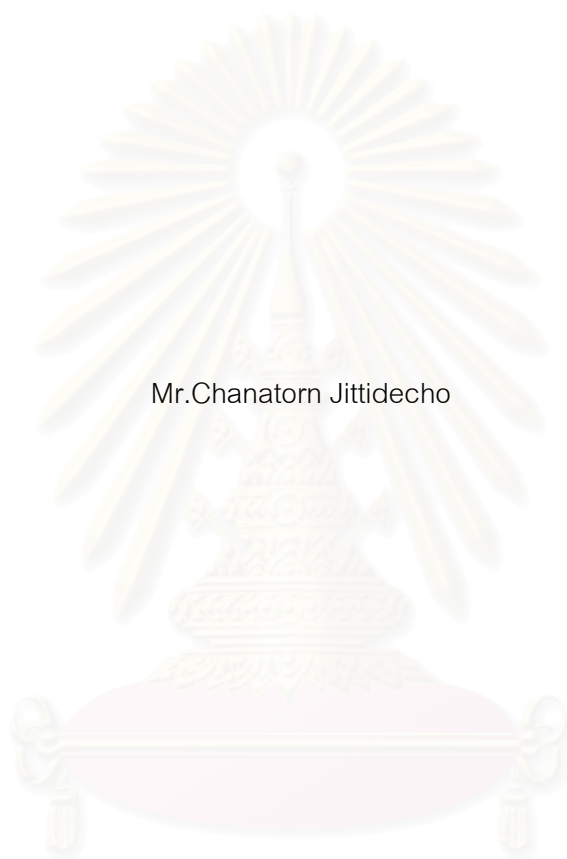
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0761-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISSUANCE AND REVIEW OF THE LABOUR INSPECTION OFFICIAL'S ORDER



Mr.Chanatorn Jittidecho

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0761-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน
โดย นายชนาทร จิตติเดโช
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้แก่นักศึกษานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงศ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ รังสฤษฏ์ จันทรัตน์)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชนาทร จิตติเดโช : การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน (ISSUANCE AND REVIEW OF THE LABOUR INSPECTION OFFICIAL'S ORDER) อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงค์ จำนวนหน้า 167 หน้า. ISBN 974-17-0761-4

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติได้ ซึ่งคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน แบ่งได้ 2 ประเภท คือคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานส่วนแบ่ง และคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ ซึ่งคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานทั้ง 2 ประเภท เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนั้น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่สิทธิถูกระทบจากคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานส่วนแบ่งมีลักษณะเหมือนกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน จึงมีลักษณะพิเศษกว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป เช่น มีประเด็นพิพาทที่ซับซ้อน มีการรับฟังพยานและชี้แจงน้ำหนักพยานที่ซับซ้อน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างได้ระดับหนึ่งแต่ไม่ทั้งหมด เพราะความผิดพลาดในการออกคำสั่งอาจเกิดขึ้นจากความรู้ความสามารถของพนักงานตรวจแรงงานเอง

สำหรับการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน พบว่าคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานส่วนแบ่ง ไม่อาจนำการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง และการขอให้พิจารณาใหม่ ตามหลักกฎหมายปกครองมาใช้ได้ แต่สำหรับคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ สามารถนำวิธีการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองมาใช้ได้เหมือนกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งได้แก่ศาลแรงงานนั้น การตรวจสอบคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานส่วนแบ่งมีลักษณะของคดีแพ่งมากกว่าคดีปกครอง และเหมาะสมที่จะให้ศาลแรงงานพิจารณาอย่างคดีแพ่ง แต่การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติมีลักษณะของคดีปกครอง การให้คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานมีความไม่เหมาะสมหลายประการ หากให้คดีประเภทนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่เชี่ยวชาญในคดีปกครองก็จะทำให้การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานประเภทนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2544.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4186077834 : MAJOR LAWS

KEY WORD : LABOUR INSPECTION OFFICIAL / ORDER / REVIEW / ADMINISTRATIVE ACT

CHANATORN JITTIDECHO : ISSUANCE AND REVIEW OF THE LABOUR INSPECTION OFFICIAL'S ORDER. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUDASIRI WASAWONG, 167 pp. ISBN 974-17-0761-4

This thesis focusses on the study of problems concerning issuance of the labour inspection official's order and review of the labour inspection official's order

The studies reveal that The Labour Protection Act, B.E.2541 has given the authority to the Labour Inspection Official to issue the orders to the employers and the employees to follow. orders of the Labour Inspection Official are divided into 2 categories, namely ; Order that is the decision on civil labour disputes, and Order for either the employer or the employee to observe. Both of the above orders of the Labour Inspection Official are under the Administrative Act. Therefore, giving order by the Labour Inspection Official falls under the control of Administrative Procedure Act, B.E. 2539 which protects the people's right from being affected by the Administrative Act. But since the order of the Labour Inspection Official, which is actually the decision on the civil labour disputes, similar to judicial order on labour case of the Labour Court, therefore it has more special characteristic than that under the Administrative Act in general, as it has, such as complicated points in dispute, taking evidence adduced by the witnesses, and weighing the complicated evidences. The Administrative Procedure Act, B.E. 2539, therefore gives protection to the right of the employer and the employee on one level, but not in whole, as mistake in issuing the order may occur due to poor knowledge and less capability of the Labor Inspection Official.

Review of the order of the Labour Inspection Official, turned out that the order that is the decision of civil labour disputes can not be reviewed within the Administrative Division, that is appeal submitted to the Administrative Division, with the request for the retrial according to principle of the administrative law is applicable. but regarding the order given either to the employer or the employee to follow, internal review procedure in the Administrative Division can be used just like the Administrative orders in general . For the review conducted by judicial organization, which is the Labour Court, the review of the order being the decision of civil labour disputes has more characteristic of civil case than administrative case and is suitable for the Labour Court to adjudicate it as the civil case. For the review of the Labour Inspection Official's order given to either the employer of the employee to follow, it has the characteristic of the administrative case. Having such case under the power of the labour Court is not appropriate for many reasons.

Field of study.....Laws.....Student's signature.....

Academic year.....2001.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จขึ้นมาได้ก็เนื่องมาจาก รองศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงค์ กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้แนะนำข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนตรวจทานแก้ไข ในการค้นคว้าและเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นทั้งอาจารย์ ครู และแม่

ขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจน ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ และ อาจารย์รังสฤษฏ์ จันทร์ตัน ที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และได้แนะนำข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์นี้ไม่อาจสำเร็จได้หากปราศจากเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยช่วยเหลือในการค้นคว้าหาข้อมูล และเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ ที่ช่วยติดต่อประสานงานต่างๆ ตลอดจนเพื่อนๆ พี่ๆ ขาวนิติศาสตร์ จุฬา คุณวณิชณี มีแก้ว, คุณจวีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, คุณชายชาญ ชูวงศ์, คุณวริศกิติ์ จันทร์ตัน, คุณทรรศพร แสงเทียน, คุณจักราวดี อนุโยธา, คุณนพัทร ฤทธิกาญจน์, คุณฐานุตร เล็กสุภาพ, คุณเศรษฐวิรัช ธรเสนา และทุกๆ ท่านที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด ซึ่งให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ ตลอดจนกระตุ้นเตือนความรับผิดชอบให้วิทยานิพนธ์นี้เสร็จทันเวลา ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณด้วยความจริงใจ

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้ให้กำเนิดชีวิต และสติปัญญาตลอดจนบรรดาครูบาอาจารย์ทุกท่านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ได้สั่งสมความรู้ให้แก่ผู้เขียนจนทำให้สามารถเขียนวิทยานิพนธ์นี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นครูอาจารย์ที่ผู้เขียนได้รับการอบรมศึกษามาโดยตรง หรือครูอาจารย์ที่ผู้เขียนได้ศึกษาผ่านงานทางวิชาการของท่าน หากวิทยานิพนธ์นี้จะมีประโยชน์อยู่บ้างในการศึกษาผู้เขียนขออุทิศสิ่งที่ดีเหล่านั้นแก่ทุกๆ ท่านที่ได้กล่าวถึงข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์นี้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นแน่นอนไม่ว่ามากหรือน้อย ซึ่งผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.....	
2.1 ฝ่ายปกครอง.....	5
2.1.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง.....	5
2.1.2 อำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง.....	7
2.2 การเข้ามามีบทบาทในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของฝ่ายปกครอง.....	12
2.2.1 ปรัชญาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.....	12
2.2.2 ลักษณะทางปกครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.....	19
2.2.3 นโยบายในการระงับข้อพิพาทแรงงาน.....	21
2.3 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	22
2.3.1 คำสั่งทางปกครอง.....	23
2.3.2 กฎ.....	28
2.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง.....	31
2.4 ขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	33
2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	33
2.4.2 สาระของขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	34
2.4.3 วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	40

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน.....	47
3.1 สถานะทางกฎหมายของคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน.....	47
3.1.1 คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง.....	48
3.1.2 คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปฏิบัติ.....	57
3.2 ขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่ง.....	63
3.2.1 ขั้นเริ่มการพิจารณาออกคำสั่ง.....	64
3.2.2 ขั้นพิจารณาออกคำสั่ง.....	67
3.2.3 ขั้นการมีผลบังคับและการสิ้นผลบังคับของคำสั่ง.....	86
3.3 ผลบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน.....	92
3.3.1 การพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง.....	93
3.3.2 สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา.....	95
3.3.3 สิทธิได้รับแจ้งให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิ และเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน.....	96
3.3.4 สิทธิในการตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่.....	99
3.3.5 สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง.....	100
3.3.6 สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.....	101
บทที่ 4 การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน.....	103
4.1 การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง.....	103
4.1.1 การอุทธรณ์.....	103
4.1.2 การขอให้พิจารณาใหม่.....	124
4.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ.....	127
4.2.1 คดีปกครอง.....	127
4.2.2 การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยศาลแรงงาน.....	132
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
5.1 บทสรุป.....	157
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	161
รายการอ้างอิง.....	164
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	167

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไปจากเดิมหลายประการ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานให้แตกต่างไปจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิม กล่าวคือ ตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออก“คำเตือน”ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยการใช้อำนาจออกคำเตือนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางทฤษฎีหลักกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งได้มีการฟ้องการออกคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานและได้มีคำพิพากษาฎีกาในหลายคดีที่วินิจฉัยว่า นายจ้างไม่สามารถฟ้องเพิกถอนคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานได้ โดยให้เหตุผลว่า

“แม้ว่าพนักงานตรวจแรงงานไม่ออกคำเตือนนายจ้างก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว คำเตือนดังกล่าวจึงไม่ได้ไปกระทบกระเทือนหน้าที่ของนายจ้างแต่ประการใด และการที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานก็มีโทษทางอาญาอยู่แล้ว นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการฝ่าฝืนคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้นคำเตือนพนักงานตรวจแรงงานไม่ก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิแก่นายจ้าง”¹

และต่อมากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้หารือไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ 77 ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า

“เมื่อพิจารณาหันทนนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว จะเห็นว่า นิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่)

หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวฯ กรณีดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงาน เป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสติและหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ โดยพิจารณาถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าว เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 มิได้บัญญัติถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานไว้แต่อย่างใด คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะเป็นเพียงมาตรการบอกกล่าวให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายเมื่อพนักงานไปตรวจพบ นายจ้างผู้รับคำเตือนยอมใช้ดุลพินิจของตนโดยอิสระจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือนนั้นก็ได้อำนาจ คำเตือนดังกล่าวจึงไม่เป็นการก่อกำเนิดนิติสัมพันธ์ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสติและหน้าที่ของบุคคลแต่อย่างใด ฉะนั้น คำเตือนดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539²

แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานในการออก"คำสั่ง" ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามได้ โดยการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ ดังนั้น จึงหมดปัญหาว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

1. การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพียงใด และผลบังคับของกฎหมายดังกล่าวสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานได้เพียงใด และมีปัญหาในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้หรือไม่

2. บุคคลที่สิทธิถูกระทบจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถร้องขอให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้เพียงใด และฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบได้เพียงใด

3. บุคคลที่สิทธิถูกระทบจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถร้องขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้เพียงใด และศาลสามารถตรวจสอบได้เพียงใดมี ปัญหาในการตรวจสอบหรือไม่

²บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 ตอนที่ 2 (สิงหาคม 2541) : 261-265.

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ต้องการศึกษาถึงการนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะที่คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน โดยศึกษาทั้งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และการควบคุมตรวจสอบภายหลังออกคำสั่งทั้งในแง่ของกระบวนการควบคุมตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่แทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้นจึงเป็นคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ของเอกชนสองฝ่ายคือนายจ้างกับลูกจ้าง การนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้กับกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจึงอาจมีข้อจำกัด และการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยองค์กรฝ่ายปกครองมีปัญหาจากลักษณะพิเศษของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการคือศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรมอาจมีปัญหาในการพิจารณาคดีปกครองในคดีตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้จะวิเคราะห์เกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้กับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ทั้งในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งและการตรวจสอบคำสั่งทั้งในแง่องค์กรและกระบวนการ โดยจะวิเคราะห์กฎหมายไทยเป็นหลักและนำทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศประกอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมกฎหมายไทยเป็นหลัก โดยนำทฤษฎีและหลักกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ซึ่งได้แก่ หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสและหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน โดยข้อมูลที่ได้จะเป็นหนังสือเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานและหลักกฎหมายปกครอง และบทความเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายปกครอง เมื่อรวบรวมและเรียบเรียงแล้วจะพิจารณาวินิจฉัยหาหลักเกณฑ์ ตลอดจนสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในการใช้มาตรการออกคำสั่งเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงาน
2. ทำให้ทราบถึงการนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้กับมาตรการทางปกครองในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ
3. เป็นการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในกระบวนการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ในฐานะที่พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง การศึกษาถึงคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน จึงต้องทราบในเบื้องต้นก่อนว่าฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างไร มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างไร เนื่องจากเมื่อกล่าวถึงองค์กรของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน องค์กรแรกที่มีก็จะนึกถึงคือศาลมากกว่าจะเป็นฝ่ายปกครอง หรืออาจจะไม่ทราบว่ากรบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ประกอบกับการศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานมักจะเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นตัวอย่างของการปรับใช้ตัวบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงโดยศาล ทั้งที่การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานส่วนหนึ่งเป็นการบังคับใช้โดยฝ่ายปกครอง โดยที่บางกรณีอาจจะไม่ได้มีการนำข้อพิพาทมาสู่ศาลเลย บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าศาล ดังนั้นจึงขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองก่อนเป็นอันดับแรก

2.1 ฝ่ายปกครอง

ความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ความหมายของฝ่ายปกครอง และอำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในภาพรวม

2.1.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง

การให้ความหมายของฝ่ายปกครองสามารถอธิบายได้โดยอาศัยแนวความคิดอันเป็นที่มาของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ คือ แนวความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้มีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการต่างๆ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน ซึ่งการกระทำต่างๆ ของรัฐสามารถแบ่งแยกได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ (legislative function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร (executive function) ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และการตุลาการ (judicial function) ซึ่งได้แก่การ

วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างราษฎรหรือพลเมืองด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹

สำหรับ “รัฐสมัยใหม่”(modern state) ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นถือว่ามีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือพลเมืองของตน แต่แม้ว่ารัฐจะมีฐานะเป็นบุคคลก็เป็นบุคคลในแง่นามธรรม หรือ “นิติบุคคล” เท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทข้างต้นได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องมีบุคคลบุคคลหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอย่างน้อย เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทนี้แทนตนและในนามตน บุคคลที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามรัฐนี้เรียกว่า “องค์กรของรัฐ” (organ of state)² ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยได้จัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจาย (distribution) การใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกัน แต่ละองค์กรต่างใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้บุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจมีอำนาจมากเกินไป และเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกัน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือของพลเมืองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน³

ดังนั้น “การแบ่งแยกอำนาจ”(separation of power) นั้น จึงไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ แต่คำว่า “อำนาจ”(power) ในวลีที่ว่า “แบ่งแยกอำนาจ” (separation of power) นั้น หมายถึง “องค์กร”(organs) ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นการแยกตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจ⁴

ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองในระบอบรัฐสภา ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ 3 ประเภท จึงได้แก่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และศาลซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ

¹วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 116 .

²R. CARRE de MALBERG, Contribution a la theorie generale de l'Etat, (Paris: CNRS, 1962), pp.256-258. อ้างถึงใน วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 115-116.

³วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 118.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

สำหรับการบริหาร(executive function) แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ“หน้าที่ของรัฐบาล”(governmental function) กับ “หน้าที่ทางปกครอง” (administrative function)⁵ ดังนั้น องค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางบริหารจึงแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน เช่นกัน คือ ฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายนโยบาย หรือรัฐบาล (government) และฝ่ายปกครอง (administration) ฝ่ายแรกมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและกำกับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้ และฝ่ายหลังมีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมและปฏิบัติการตามนโยบายของฝ่ายแรกที่ได้วางไว้⁶ ดังนั้น “ฝ่ายปกครอง” จึงหมายความถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ซึ่งรวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด⁷

แต่อย่างไรก็ตาม “รัฐบาล” กับ “ฝ่ายปกครอง” นั้นมีความใกล้เคียงกันมาก การแบ่งแยกระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายปกครองจึงอาจจะยากในบางกรณี เพราะสถาบันหนึ่งหรือตำแหน่งหนึ่งอาจมี 2 ฐานะได้ เช่น รัฐมนตรีเป็นทั้งรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาล และเป็นฝ่ายปกครองในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับสูงของฝ่ายปกครอง⁸

2.1.2 อำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครองในภาพรวม อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ หน้าที่ของฝ่ายปกครอง อำนาจของฝ่ายปกครอง และสภาพแห่งหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

(1) หน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาล

⁵โกดิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 79.

⁶Jean Rivero, Driot Administrative 14 ed (Paris : Dalloz, 1992), p.289. อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า 91.

⁷ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 34.

⁸บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 20-21.

ดังนั้น หน้าทีของฝ่ายปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งเป็นการตอบสนองความต้องการ 2 ประเภท คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัย และความ ต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ดังนั้น การงานที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” นั้นจึงอาจแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁹

1. กิจการที่จัดทำเพื่อคุ้มครอง หรือเรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” (primary function) เป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและป้องกันรักษาประเทศ และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะของประเทศ

2. กิจการที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม หรือเรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง” (secondary function) เป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของราษฎรและประเทศ และสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขูปโภค และกิจการทางเศรษฐกิจต่างๆ เป็นต้น

กิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ” นั้น เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest) วัตถุประสงค์หลักของกิจกรรมทางปกครองจึงเป็นวัตถุประสงค์ที่มีได้ถือเอาประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่งเป็นใหญ่ และเป็นวัตถุประสงค์ที่มีได้มุ่งประโยชน์ตอบแทนในทางกำไรส่วนตน ดังนั้น “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่มนุษย์ในสังคมมีอยู่ร่วมกัน จึงเป็นวัตถุประสงค์หลักและเป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง (administrative activity)

ประโยชน์สาธารณะหรือความจำเป็นที่มนุษย์ในแต่ละสังคมมีอยู่นั้นอาจแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยได้ ยุคโบราณอาจเห็นว่าปัจจัย 4 คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นประโยชน์สาธารณะหลัก ต่อมาอาจเห็นว่าการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา ฯลฯ เป็นประโยชน์สาธารณะ ในยุคปัจจุบันอาจคิดว่านอกเหนือจากสิ่งเหล่านี้แล้ว การจัดการคมนาคมสื่อสาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ฯลฯ เป็นสิ่งจำเป็นร่วมกัน จึงเป็นประโยชน์สาธารณะด้วย¹⁰

⁹ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 41.

¹⁰บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง”, ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล, กมลชัย รัตนสกววงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540), หน้า 21-23.

นอกจากประโยชน์สาธารณะจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยแล้ว ยังเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายทางการเมืองเศรษฐกิจด้วย ซึ่งแต่ละรัฐอาจเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนมากน้อยต่างกัน¹¹ เช่น ในสมัยก่อนรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการจ้างแรงงาน โดยเห็นว่าเป็นสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญาของเอกชนซึ่งเป็นแนวคิดของลัทธิเสรีนิยม แต่ในยุคต่อมารัฐเห็นว่าการคุ้มครองแรงงานเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานจึงเป็นประโยชน์สาธารณะ อันเป็นแนวคิดของลัทธิสังคมนิยม

กิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันคือกิจกรรมทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจกรรมดังกล่าวครอบคลุมเรื่องในชีวิตประจำวันที่เป็นไปทั่วไปเกือบหมด¹² รวมถึงการคุ้มครองแรงงานด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า “มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

ซึ่งแต่เดิมนั้นประโยชน์ของลูกจ้างถูกมองว่าเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของแต่ละคน แต่ในปัจจุบันประโยชน์ของลูกจ้างกลับถูกมองในมิติรวมเป็น “กลุ่ม” ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะได้เช่นกัน ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแนวความคิดทางเศรษฐกิจสังคมแบบเสรีนิยมดั้งเดิม (liberalism) เข้าสู่ยุครัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งมีลักษณะแทรกแซงของรัฐมากขึ้น (interventionism)¹³

(2) อำนาจของฝ่ายปกครอง

เมื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองต่างจากวัตถุประสงค์ของกิจกรรมเอกชน และฝ่ายปกครองมีหน้าที่แตกต่างจากเอกชน ดังนั้นอำนาจและวิธีดำเนินการเพื่อให้กิจกรรมบรรลุผลจึงต่างจากเอกชน กล่าวคือ ไม่มีเอกชนคนใดที่จะสามารถกระทำการฝ่ายเดียวหรือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวให้มีผลผูกพันก่อภาระหน้าที่ให้แก่ผู้อื่นได้ นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนจึงมีที่มาจากสัญญาอันเกิดจากข้อตกลงของเอกชนที่ตรงกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพันธะหน้าที่หรือข้อจำกัดสิทธิที่เอกชนคนหนึ่งมีอยู่ต่อเอกชนอีกคนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากข้อตกลงที่เท่าเทียมกันของทั้งสองฝ่ายเป็นหลัก แม้ว่าในบางกรณีจะดูเหมือนว่าเอกชนบางคน

¹¹ ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 42.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง”, หน้า 23.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

สามารถกระทำการฝ่ายเดียวหรือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวให้มีผลผูกพันก่อภาระหน้าที่ให้แก่เอกชนอีกคนได้ เช่น อำนาจบังคับบัญชาในการทำงานที่นายจ้างมีเหนือลูกจ้าง แต่หากพิจารณาให้ดีจะพบว่าอำนาจดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นข้อตกลงระหว่างเอกชนกับเอกชนนั่นเอง

แต่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งจะต้องกระทำไม่ว่าเอกชนคนใดจะเห็นด้วยหรือยอมรับหรือไม่ ดังนั้น จึงต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มี ซึ่งเรียกในศัพท์กฎหมายปกครองว่า “อำนาจมหาชน”(puissance publique) โดยให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง สงวน ระวังซึ่งสิทธิของเอกชนได้ และให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ(privilege) ดำเนินการบังคับไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาฟ้องร้องต่อศาลเหมือนกับที่เอกชนต้องทำ¹⁴ ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนแล้วว่าคำสั่งฝ่ายเดียวที่ฝ่ายปกครองออกและบังคับนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าศาลจะพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอนเพราะเอกชนนำคดีมาสู่ศาล ซึ่งต่างจากกรณีเอกชนละเมิดสิทธิหน้าที่ระหว่างกันจะบังคับตนเองไม่ได้ ต้องนำคดีมาสู่ศาล และต้องมีคำพิพากษาคัดลอคจนหมายบังคับคดีของศาลเสียก่อนจึงจะถือว่าบังคับได้ ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายไม่ยอมสันนิษฐานว่าการกระทำของเอกชนคนใดคนหนึ่งชอบด้วยกฎหมายก่อนจะมีคำพิพากษา ที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเช่นนี้ เพื่อให้การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะลุล่วงไปได้¹⁵ ตัวอย่างเช่น อำนาจออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง อำนาจในการเข้าไปในสถานที่ของเอกชน (เช่นอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการเข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง) อำนาจในการยึดทรัพย์สินของเอกชนขายทอดตลาด (เช่น อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง) และการกำหนดโทษอาญาไว้สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของฝ่ายปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารส่วนหนึ่ง ก็ไม่ได้หมายความว่าอำนาจของฝ่ายปกครองจะมีเฉพาะอำนาจบริหารเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะมีการใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อำนาจของฝ่ายปกครองมีการทับซ้อนของอำนาจทั้งสาม กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะมีการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถบริหารงานให้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-25.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 5.

เป็นไปตามกฎหมายแม่บทซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาเรียกอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายลำดับรองว่า “อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ” (quasi-legislative) และเรียกอำนาจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “อำนาจกึ่งตุลาการ” (quasi-judicial)¹⁶ ซึ่งในฝรั่งเศสเรียกการกระทำของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า “นิติกรรมทางตุลาการ” (acte juridique) เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยฝ่ายปกครอง¹⁷

(3) สภาพแห่งหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองซึ่งมีกิจการต่างๆมากมายหลายประเภท ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้ความรู้หลากหลายสาขาจึงต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ในวิชาการต่างๆ และมีความชำนาญในกิจการที่ปฏิบัติ เพื่อดำเนินกิจการทุกอย่างที่จำเป็นในการตอบสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน และคอยแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ดังนั้น หน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงแตกต่างกับหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย เมื่อได้ออกกฎหมายอย่างถูกต้องแล้วก็เสร็จสิ้นหน้าที่ไปไม่ต้องคอยติดตามการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนฝ่ายตุลาการจะมีหน้าที่ดำเนินการก็ต่อเมื่อมีผู้นำคดีมาฟ้องร้องขอให้พิจารณาตัดสินเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่สำหรับฝ่ายปกครองต้องคอยติดตามรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย และต้องดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น ปรามปรามเมื่อเกิดเหตุขึ้น ตลอดจนบรรเทาทุกข์ภายหลังที่เกิดเหตุขึ้นด้วย ฝ่ายปกครองจะรอให้มีผู้มาฟ้องขอเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ต้องดำเนินการล่วงหน้าเพื่อเป็นการป้องกันด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่ต้องกระทำเป็นประจำติดต่อกันอยู่ตลอดเวลาและเป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก¹⁸ และในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณาเหตุผลหลายๆ ด้านพร้อมกัน เช่น พิจารณาถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ สภาพของการบริหาร สภาพเศรษฐกิจสังคมของท้องที่ สภาพปัญหาการเมือง เป็นต้นการ

¹⁶วิชย วิวิตเสวี, “วิธีพิจารณาทางปกครอง”, ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 366.

¹⁷ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 : 611.

¹⁸ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 43-44.

ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงมีความสลับซับซ้อนมีทั้งปัญหาที่มีลักษณะการเมือง นโยบาย การบริหาร สภาพสังคม ฯลฯ¹⁹

2.1 การเข้ามามีบทบาทในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของฝ่ายปกครอง

การที่ฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น พิจารณาแล้วพบว่ามีความสัมพันธ์กับเหตุผลและความจำเป็น 3 ประการ คือปรัชญาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ลักษณะทางปกครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และนโยบายในการระงับข้อพิพาทแรงงาน

2.2.1 ปรัชญาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายทุกประเภทมีพัฒนาการที่มีความสัมพันธ์กับสภาพสังคม เนื่องจากกฎหมายเกิดขึ้นมาจากความต้องการของมนุษย์เพื่อจัดระเบียบทางสังคม และเมื่อมนุษย์ได้สร้างกฎหมายขึ้นแล้วตัวกฎหมายก็จะเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นสิ่งที่กำหนดสิทธิหน้าที่ และอำนาจ ของบุคคล ในการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ดังนั้น การศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อที่จะทราบเหตุผลของการเข้ามามีบทบาทในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของฝ่ายปกครอง

(1) ที่มาทางปรัชญาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ก่อนที่จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นมาบังคับใช้นั้น การจ้างแรงงานของมนุษย์จะใช้วิธีการตกลงทำสัญญากันด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยเมื่อคู่สัญญาได้ตกลงทำสัญญากันว่าอย่างไร ทั้งสองฝ่ายก็ต้องปฏิบัติตามนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สัญญาที่ทั้งสองฝ่ายได้ทำกันได้ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างกัน ดังนั้น สัญญาที่ได้ตกลงกันจึงเป็นเสมือน “กฎหมาย” ที่ใช้บังคับระหว่างกัน และสัญญาที่เกิดขึ้นย่อมเป็นธรรมเพราะเกิดขึ้นจากความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย แนวความคิดดังกล่าวนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (the autonomy of the will - private autonomy) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract)^{**} ซึ่งแนวความคิดของสัญญาในศตวรรษที่ 19 อยู่บนพื้นฐานของหลัก 2 ประการ

¹⁹อมร จันทรสมบูรณ์, “LAW ENFORCEMENT : มิติที่ 3 ของกฎหมาย”, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 1 ตอน 1 (เมษายน 2525) : 125-127.

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (the autonomy of the will - private autonomy) เป็นหลักที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางหน้าที่อยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล เจตนาเป็นตัวก่อให้เกิดสัญญา เป็นตัวกำหนดเนื้อหาของสัญญา และเป็นตัวกฎเกณฑ์ที่จะให้สัญญามีผลบังคับแก่คู่สัญญา

^{**}หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) อธิบายว่า บุคคลทุกคนมีอิสระที่จะผูกมัดตนเองต่อผู้อื่นตามที่ตนต้องการ หน้าที่เกิดจากสัญญาจะเป็นหน้าที่ยุติธรรมสำหรับ

ดังกล่าว ทั้งนี้ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญา มีรากฐานมาจากปรัชญาปัจเจกชนนิยม(individualism)^{***} และปรัชญาเสรีนิยม (liberalism)^{****} ซึ่งเป็นปรัชญาที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 และต่อมาได้แพร่หลายไปทั่วโลกในศตวรรษที่ 19 ดังนั้น จึงทำให้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาได้รับการยอมรับมากในศตวรรษที่ 19²⁰ ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งของทุกประเทศ รวมทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็ปรากฏหลักดังกล่าวอยู่ในมาตราต่างๆ สำหรับสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ก็เป็นไปตามหลักดังกล่าว นั่นคือ คู่สัญญาจะตกลงทำสัญญากันให้แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ (เว้นแต่จะขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน) สิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะนำมาบังคับใช้ในกรณีที่นายจ้างกับลูกจ้างไม่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งส่วนใหญ่เป็นเพียง “บทเสริม” ในกรณีที่คู่สัญญาไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นเท่านั้น ประมวลกฎหมายแพ่งยังยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา

การที่ลัทธิปัจเจกชนนิยมและลัทธิเสรีนิยมได้แพร่หลายไปทั่วโลกนั้นได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในปลายศตวรรษที่ 19 ขึ้นศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ การที่ลัทธิปัจเจกชนนิยมและลัทธิเสรีนิยมเชื่อมั่นว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายจะทำให้มนุษย์มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในความเป็นจริงทางสังคมไม่ได้เป็นเช่นนั้น คนบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ ลัทธิเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจได้ทำให้โลก

คู่สัญญา เพราะคู่สัญญามีเสรีภาพอิสระที่จะตกลงทำสัญญาหรือไม่ก็ได้ ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการเอาเปรียบเกินไป หรือหน้าที่ตนรับภาระไว้มีมากกว่าหน้าที่อีกฝ่ายต้องปฏิบัติตอบแทนจนไม่เป็นธรรมแล้วก็ไม่จำเป็นต้องยอมรับตกลงก่อให้เกิดหนี้ขึ้นโดยการไม่ตกลงทำสัญญาด้วย เมื่อใดที่คู่สัญญาตกลงทำสัญญาก็ต้องถือว่าคู่สัญญาเห็นว่ามันเป็นยุติธรรมแล้ว

^{***}ปัจเจกชนนิยม (individualism) เป็นปรัชญาที่ให้ความสำคัญต่อทัศนคติผลประโยชน์และพฤติกรรมของปัจเจกชนเป็นอันดับแรก มองว่าปัจเจกชนเป็นจุดมุ่งหมาย (end) ในตัวเอง ในขณะที่สังคมไม่มีความเป็นจริงในตัวของมันเอง และไม่มีผลประโยชน์หรือจุดมุ่งหมายใด ๆ ที่เป็นอิสระจากปัจเจกชน ปัจเจกชนนิยมต่อต้านการเข้าแทรกแซงของรัฐในกิจการของปัจเจกชน

^{****}เสรีนิยม (liberalism) เป็นปรัชญาที่เชื่อว่าการให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจำกัดจะนำไปสู่ความประสานกลมกลืนในสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดสำหรับสังคม เสรีนิยมทางเศรษฐกิจเรียกร้องระบบธุรกิจเสรี, การแข่งขันโดยไม่มีขีดจำกัด, กลไกตลาดเสรี, การค้าเสรี และการยกเลิกการแทรกแซงของรัฐ

²⁰ดาราพร ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 5-17.

ตะวันตกกลายเป็นทุนนิยม (capitalism) เต็มที่ในปลายศตวรรษที่ 19 ขึ้นศตวรรษที่ 20 เนื่องจากลัทธิเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและเจ้าของทุน จำกัดบทบาทของรัฐไม่ให้แทรกแซงในทางเศรษฐกิจ ผลที่เกิดขึ้นในด้านบวกคือทำให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ในด้านลบ คือ ปัจเจกชนที่เป็นเจ้าของทุนเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากลัทธินี้ แต่คนส่วนใหญ่กลับถูกเอารัดเอาเปรียบ จากความคิดเดิมที่ว่าคนที่มีการศึกษาดำรงได้น้อย มาทำงานกับคนที่เป็นเจ้าของทุนที่มีการศึกษาดี ทั้งสองคนมีเสรีภาพในการแสดงเจตนาที่จะทำสัญญากันได้เต็มที่ในฐานะเสมอกัน ในความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น คนงานกลับยอมรับทำสัญญาเป็นลูกจ้างรับค่าจ้างจำนวนน้อยไม่พอกับรายจ่าย ยอมทำงานเกินเวลาที่พอดี สภาพแวดล้อมในการทำงานเลวร้ายมาก ฯลฯ²¹

ในทางกฎหมายสัญญาก็เช่นกัน เดิมนักกฎหมายเชื่อว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาเป็นหลักเสรีภาพในการทำสัญญา จะทำให้บุคคลสามารถทำสัญญากันโดยมีความยุติธรรม แต่ในปลายศตวรรษที่ 19 กลับไม่เป็นเช่นนั้น บทบาทเจตนาของบุคคลในการทำสัญญาได้ลดความสำคัญลง รูปแบบในการทำสัญญาเปลี่ยนไปเนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลง วิธีการทำสัญญาได้เปลี่ยนไป สัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน มีความได้เปรียบเสียเปรียบกัน ทำให้สัญญาที่เกิดขึ้นเป็นสัญญาที่ขาดการเจรจาต่อรองกันอย่างแท้จริงระหว่างคู่สัญญา²² ในสัญญาจ้างแรงงาน นายจ้างกับลูกจ้างไม่มีความเสมอภาคตามความเป็นจริง ลูกจ้างมีความรู้ต่ำกว่า ฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า มีอำนาจการต่อรองน้อย มีโอกาสที่จะเลือกทำสัญญาน้อยกว่า และมักจะอยู่ได้บังคับบัญชาหรือความต้องการของนายจ้าง ยอมทำงานโดยรับค่าตอบแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของลูกจ้างไม่ได้รับความเอาใจใส่

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในศตวรรษที่ 20 จึงเป็นยุคที่มีการพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของปัจเจกชนนิยม และเสรีนิยม โดยไม่ได้เน้นที่สิทธิเสรีภาพในกฎหมายอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ได้ทำให้ปัจเจกชนได้มีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพได้จริง ด้วยการให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองในทุกเรื่องที่เป็น และให้ความคุ้มครองบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีฐานะต่ำกว่าผู้อื่นใน

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:นิติธรรม, 2537), หน้า 80 - 86 .

²² ดาราพร ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, หน้า 25-26.

ด้านต่างๆเป็นพิเศษ²³ แนวความคิดที่เข้ามาแก้ไขจุดอ่อนของปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมก็คือ แนวความคิดบิดาธิปไตย (Paternalism)^{*} และรัฐสวัสดิการ (welfare state)^{**} ซึ่งรัฐต้องแทรกแซงในเรื่องต่างๆเพื่อความเป็นธรรมในสังคมเพื่อให้ความเสมอภาคเกิดขึ้นจริง เพราะถ้าหากการให้มีสิทธิเสรีภาพแต่เป็นสิทธิเสรีภาพที่คนบางกลุ่มบางคนเท่านั้นที่เข้าถึงได้ ในขณะที่บางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ก็ไม่อาจถือได้ว่ามีสิทธิเสรีภาพแต่ประการใด การสร้างความเสมอภาคจึงเป็นการทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง²⁴

ในการจ้างแรงงานนายจ้างกับลูกจ้างไม่ได้มีความเท่าเทียมกันในความเป็นจริง ลูกจ้างอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่านายจ้าง เสรีภาพในการทำสัญญาจึงเป็นเสรีภาพที่ลูกจ้างไม่อาจเข้าถึงได้ รัฐจึงต้องแทรกแซงเสรีภาพในการทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ด้วยการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ดังนั้น กฎหมายแรงงานซึ่งในศตวรรษที่ 19 เป็นเพียงสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งล้วนๆ ที่เอกชนจะตกลงกันอย่างไรก็ได้ แต่ในศตวรรษที่ 20 รัฐได้ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นมากำหนดรายละเอียดของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน (นายจ้าง) กับเอกชน (ลูกจ้าง) ทำให้เอกชนไม่อาจที่จะตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 เป็นยุคที่รัฐเข้ามาจัด

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 98-99.

^{*} บิดาธิปไตย (paternalism) คือแนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นเสมือนบิดา ประชาชนเป็นเสมือนบุตรในความปกครองของรัฐ รัฐจึงต้องยื่นมือเข้ามาปกป้องสมาชิกของสังคมหรือพิทักษ์บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมได้ แม้ว่าจะมีส่วนกระทบถึงเสรีภาพส่วนบุคคลบ้างก็ตาม

^{**} รัฐสวัสดิการ (welfare state) คือรัฐที่จัดสวัสดิการทางสังคมให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะด้อยกว่าผู้อื่นในด้านต่าง ๆ

²⁴ Claude-Albert Colliard, Libertes Publiques 6 edition (paris:dalloz,1982), p 215. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543) : 165.

^{*} การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเข้ามากำหนดรูปแบบและเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน นอกจากจะเกิดกับการจ้างแรงงานแล้ว ยังเกิดขึ้นในอีกหลายเรื่อง เช่น กฎหมายคุ้มครองบริโภค กฎหมายป้องกันการผูกขาด ฯลฯ ปรากฏการณ์นี้ เรียกว่า “การทำให้กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายมหาชนมากขึ้น”(publicisation du droit prive) ดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 8.

ระเบียนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น ในศตวรรษที่ 20 อาจเรียกได้ว่าเป็นยุค “รัฐแทรกแซง” ซึ่งการแทรกแซงของรัฐดังกล่าวทำให้สิทธิของลูกจ้างไม่ใช่เป็นเรื่องของปัจเจกชนหรือประโยชน์ส่วนตัวของลูกจ้างอีกต่อไป แต่ทำให้สิทธิของลูกจ้างกลายเป็นเรื่องของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเรียกกระบวนการนี้ว่า “กระบวนการทำให้สิทธิของมนุษย์แต่ละคนกลายเป็นเรื่องของสังคม” (socialisation des droits de l' homme)²⁵ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหากพิจารณาในแง่พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพแล้วก็คือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการทำสัญญามาเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพทางสังคม ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ซึ่งได้แก่ การมีงานทำ การดูแลสุขภาพ อาหาร ที่อยู่อาศัย ฯลฯ²⁶

การแทรกแซงของรัฐในการจ้างแรงงานนั้นเป็นการแทรกแซงทั้งรูปแบบและเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ด้วยประโยคที่ได้ใจความชัดเจนว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน “เป็นเสมือนฝ่ายปกครองได้กำหนดบัญญัติหรือเขียนสัญญาจ้างแรงงานไว้ให้แล้ว”²⁷ ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้แทรกแซงเกือบทุกเรื่อง เช่น การแทรกแซงเนื้อหาของสัญญาจ้างโดยการกำหนดว่านายจ้างต้องจ่ายค่าตอบแทนการทำงานขั้นต่ำแก่ลูกจ้างอย่างไร การแทรกแซงเนื้อหาของสัญญาจ้างโดยให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจแก้ไขข้อบังคับการทำงานที่นายจ้างใช้บังคับแก่ลูกจ้างได้ การแทรกแซงการเลิกสัญญาจ้าง เช่น การกำหนดว่าการเลิกสัญญาจ้างนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างอย่างไร การให้ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าไปทำงานต่อได้กรณีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้แทรกแซงการจ้างแรงงานในเกือบทุกเรื่อง เว้นแต่ การตกลงเข้าทำสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างเข้าทำสัญญากัน ซึ่งยังคงให้มีเสรีภาพในการทำสัญญาเหลืออยู่ และการตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานนั่นเองที่เป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดเพิ่มเติมตามมา

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 99-101.

²⁶ บวรเจต สิลงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 40-44.

²⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน (กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์, 2500), หน้า 168.

(2) ผลของการแทรกแซงของรัฐโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ความจำเป็นในการแทรกแซงของรัฐในการจ้างแรงงานทำให้รัฐไม่อาจอยู่ในฐานะกรรมกรโดยการจัดตั้งองค์กรวินิจัยข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น แต่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีกับเอกชนโดยตรงโดยการติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงก่อให้เกิดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ซึ่งรวมถึงฝ่ายปกครองด้วย) มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรของรัฐเข้ามามีบทบาททั้ง 3 ฝ่าย แต่บทบาทของแต่ละฝ่ายแตกต่างกันไป ฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วก็หมดหน้าที่เพราะไม่ต้องบังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเมื่อมีการนำข้อพิพาทมาสู่ศาล ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นจะมีลักษณะกว้างขวางกว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเกิดจากเหตุผล 3 ประการคือ

1. กฎหมายที่มีลักษณะรัฐเข้ามาแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน จำเป็นต้องมีฝ่ายปกครองเข้ามาบังคับใช้กฎหมายด้วยเสมอ เพราะโดยสภาพของการแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมจะต้องแทรกแซงในลักษณะของการป้องกันด้วย ไม่ใช่การแก้ไขเยียวยาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาเพียงอย่างเดียว ซึ่งฝ่ายปกครองเท่านั้นที่สามารถแทรกแซงในลักษณะของการป้องกันได้ ศาลมีอำนาจหน้าที่แก้ไขหรือเยียวยาเท่านั้น เพราะศาลจะวินิจฉัยคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการนำข้อพิพาทมาสู่ศาลเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าศาลจะเข้ามาแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนก็ต่อเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว และถ้าไม่มีฝ่ายปกครองก็ยากที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ เพราะเอกชนอาจฝ่าฝืนกฎหมายโดยตกลงยินยอมกันที่จะไม่นำข้อพิพาทมาสู่ศาล

2. ฝ่ายปกครองสามารถแทรกแซงโดยใช้ได้ทั้งการกระทำในทางกฎหมาย ได้แก่ การตรากฎหมายลำดับรอง (กฎ) และการออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือที่เรียกว่าการกระทำในลักษณะของการปฏิบัติการ (real act) เช่น การตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการตรวจตราเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งศาลไม่อาจใช้วิธีการกระทำในทางปฏิบัติการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้

3. ฝ่ายปกครองสามารถแทรกแซงโดยใช้ได้ทั้งการกระทำที่เกิดขึ้นในลักษณะทั่วไปคือการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์ในลักษณะทั่วไปคล้ายกับการตรากฎหมาย และการกระทำที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่องเฉพาะราย คือคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลทำได้เพียงเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้นคือการมีคำพิพากษา ศาลไม่อาจสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปได้

ดังนั้น บทบาทของฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะกว้างขวางมาก แต่การอธิบายดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีความสำคัญมากกว่าศาล เพียงแต่อธิบายให้เห็นว่าบทบาทของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นโดยมีเหตุผลและความจำเป็น เพราะบทบาทของศาลมีขอบเขตจำกัด จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในส่วนที่ศาลไม่อาจทำได้ และที่สำคัญบทบาทของฝ่ายปกครองกับบทบาทของศาลในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ไม่ได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด แต่กลับมีลักษณะเป็นการเสริมหรือสนับสนุนซึ่งกันและกันมากกว่า เนื่องจากเมื่อฝ่ายปกครองพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษา และในทางกลับกันคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นตัวอย่างของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายโดยศาล ฝ่ายปกครองก็นำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้ ที่ดูเหมือนว่าบทบาทของฝ่ายปกครองกับบทบาทของศาลจะมีความขัดแย้งกันก็คือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาล แต่ก็เป็นเทคนิควิธีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจเท่านั้น ไม่ใช่ความขัดแย้งกันในทางทฤษฎีแต่อย่างใด เพราะในทางทฤษฎีแล้ว วัตถุประสงค์ในการกระทำการทุกอย่างของฝ่ายปกครองคือ เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” (public interest) และพึงสังเกตว่าในคำพิพากษาของศาลซึ่งได้วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ศาลจะไม่บังคับใช้นิติกรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยให้เหตุผลว่า นิติกรรมดังกล่าวเป็นการขัดต่อ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ซึ่ง “ประโยชน์สาธารณะ” ในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของฝ่ายปกครอง กับ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ในคำพิพากษาของศาลก็คือสิ่งเดียวกันนั่นเอง”

* “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเดียวกันตลอดมาว่า “นิติกรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ผิดแผกแตกต่างไปจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่มีผลบังคับเพราะขัดต่อ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (คำพิพากษาฎีกาที่ 2 8 3 / 2 5 1 6 (ประชุมใหญ่))

** “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นแนวความคิดที่รวมกฎหมายสองสาขา (กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน) ไว้ด้วยกัน เป็นการพบกันของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ดู บรรดศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 52.

2.2.2 ลักษณะทางปกครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่รัฐใช้อำนาจ “แทรกแซง” ความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชน (นายจ้าง) กับเอกชน (ลูกจ้าง) ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง, ลูกจ้าง และรัฐ กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น แต่กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างหรือลูกจ้างกับรัฐด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างหรือลูกจ้างกับรัฐนั้น นอกจากรัฐจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับนายจ้างและลูกจ้างในฐานะกรรมการโดยการจัดตั้งองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานแล้ว รัฐยังเข้ามามีความสัมพันธ์กับเอกชนในลักษณะของการใช้มาตรการควบคุมของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “ตำรวจทางปกครอง (police administrative)”^{***} ด้วย ซึ่งมาตรการควบคุมของฝ่ายปกครองดังกล่าวที่อาจเรียกว่า “มาตรการทางปกครอง”²⁸ นั้นมีปรากฏอยู่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังนี้

1. ระบบอนุญาต (licensing) เป็นการกำหนดให้กิจการบางประเภทจะทำได้แต่โดยผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้กระทำอยู่ในขอบเขตที่ต้องการ และจะตามมาด้วยวิธีการต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต เช่น นายจ้างจะให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 47

2. การออกคำสั่ง (order) เป็นการห้ามกระทำการบางอย่าง อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเดือนบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้

^{***}“ตำรวจทางปกครอง” (police administrative) ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” ตรงวัตถุประสงค์และกฎหมายที่ใช้บังคับและศาลที่พิจารณาคดี กล่าวคือ ตำรวจทางปกครองเป็นเรื่องการใช้อำนาจฝ่ายปกครองป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบขึ้น ส่วนตำรวจทางยุติธรรมเป็นการใช้อำนาจสอบสวนปราบปรามความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นแล้ว กิจกรรมแรกใช้กฎหมายมหาชนบังคับ และขึ้นศาลปกครอง ส่วนกิจกรรมหลังใช้กฎหมายอาญาบังคับและขึ้นศาลยุติธรรม และผู้มีอำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ ดังนั้นฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็เป็นตำรวจทางปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน, ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 302.

²⁸ดูรายละเอียดใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “การยกเว้นกฎหมาย,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 1 (เมษายน 2531) : 30-31.

นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคารสถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 104

3. การค้น (inspection) เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการเข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน ของลูกจ้าง สภาพการจ้าง ฯลฯ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 139(1) ให้อำนาจไว้

4. การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การให้นายจ้างแจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีต่อพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 45 หรือในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวโดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่มีสาเหตุสุดวิสัยให้นายจ้างแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มหยุดกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 75 หรือกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานมีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 139(2) ให้อำนาจไว้

5. การบังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น การบังคับให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำมีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน โดยให้นายจ้างเผยแพร่และเปิดเผยข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานโดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างดูได้โดยสะดวก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 108 หรือการให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้างและเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 112

มาตรการทางปกครองเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องกำหนดระเบียบแบบแผนในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับมาตรการดังกล่าว เช่น

-ระบบอนุญาต ได้มีการออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่องแบบคำขออนุญาตและแบบใบอนุญาตให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กทำงานในเวลาทำงานปกติระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา

-การออกคำสั่ง ได้มีการออกประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่องแบบคำร้องและแบบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

-การค้น ได้มีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

-การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริง ได้มีการออกประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่องกำหนดสถานที่ที่ให้นายจ้างแจ้งการดำเนินการต่อพนักงานตรวจแรงงาน และประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบแจ้งการจ้าง แบบบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และแบบสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

2.2.3 นโยบายในการระงับข้อพิพาทแรงงาน

การระงับข้อพิพาทแรงงานซึ่งเป็นข้อพิพาททางแพ่งนั้น โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาล แต่เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าข้อพิพาทแรงงานควรยุติลงโดยฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาล เพื่อที่จะลดภาระของศาลมีให้มากขึ้นเกินกว่าจำนวนที่ต้องการ จึงทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานซึ่งเป็นข้อพิพาททางแพ่งด้วย

ความพยายามในการให้ข้อพิพาทแรงงานในทางแพ่งยุติลงที่ฝ่ายปกครองกฎหมายลักษณะนี้ได้มีมาตั้งแต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่ในรูปแบบของประกาศกระทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 แล้ว กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงาน พนักงานเงินทดแทน ในการให้ “ค่าเตือน” เพื่อให้ นายจ้างได้ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ได้ เมื่อปรากฏว่านายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน²⁹ ซึ่งการฝ่าฝืนกฎหมายของนายจ้างที่พนักงานตรวจแรงงานอาจออกค่าเตือนได้ รวมถึงการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง ค่าชดเชย ให้แก่ลูกจ้างด้วย ซึ่งค่าเตือนของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินต่าง ๆ แก่ลูกจ้าง ก็คือ การระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยพนักงานตรวจแรงงานนั่นเอง

สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ก็บัญญัติให้กรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน³⁰ และเมื่อมีการยื่นคำร้องพนักงานตรวจแรงงานต้องมีคำสั่ง ถ้าพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่

²⁹ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77.

³⁰พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 123

นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่าย พนักงานตรวจแรงงานต้องมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง³¹ แต่ทั้งนี้ ลูกจ้างจะนำข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าวไปสู่ศาลแรงงานโดยไม่ผ่านขั้นตอนของฝ่ายปกครองก็ได้ แต่แนวปฏิบัติการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานกำหนดแนวทางไม่ให้ พนักงานตรวจแรงงานชี้แนะให้ผู้ร้องไปใช้สิทธิยื่นฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงาน แต่ควรเป็นเรื่องที่ผู้ ร้องตัดสินใจเอง ทั้งนี้ เพราะโดยหลักการบริหารแรงงาน ปัญหาแรงงานควรจะได้ดำเนินการโดย เจ้าหน้าที่ยุติธรรมก่อน³² ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองมีนโยบายที่จะให้ข้อพิพาทแรงงาน ยุติที่ฝ่ายปกครองก่อน จึงทำให้ฝ่ายปกครองมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทแรงงานมากขึ้น

2.3 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แยกตามตำแหน่ง หน้าที่ มีดังต่อไปนี้ คือ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
2. อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
3. คณะกรรมการต่างๆ ได้แก่
 - คณะกรรมการค่าจ้าง
 - คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน
 - คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
 - คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
4. พนักงานตรวจแรงงาน

การอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สามารถ อธิบายได้ 2 แบบ คือ การอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแยกตามตำแหน่งหน้าที่ ของฝ่ายปกครอง กับการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแยกตามรูปแบบการกระทำ ทางปกครอง ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขออธิบายวิธีหลังเพราะสามารถแสดงให้เห็นถึงสถานะทาง กฎหมายของการกระทำทางปกครองรูปแบบต่างๆ และจะนำไปสู่การอธิบายถึงการควบคุมการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งต้องพิจารณาตามลักษณะของการกระทำทางปกครองรูปแบบต่างๆ ที่ มีวิธีการแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการกระทำทางปกครองในแต่ละประเภท

³¹พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 124

³²ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วย การรับคำร้องและพิจารณา คำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ.2541, และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, คู่มือการ ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์,2544), หน้า 444.

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกระทำต่าง ๆ ที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งการกระทำทางปกครองนั้นมีขอบเขตกว้างขวางและหลากหลายมาก รวมถึงการกระทำทุกอย่างของรัฐโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ทั้งที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชน และมีได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชน การกระทำทางปกครองอาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครอง, กฎ, สัญญาทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการกระทำทางปกครองเพียง 3 ประเภทเท่านั้น คือ คำสั่งทางปกครอง, กฎ และปฏิบัติการทางปกครอง เนื่องจากในกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่มีการกระทำทางปกครองประเภทสัญญาทางปกครอง

2.3.1 คำสั่งทางปกครอง

การกระทำทางปกครองประเภท “คำสั่งทางปกครอง” มีบทบาทสำคัญมากในทางกฎหมาย เพราะการกระทำในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิของเอกชน ซึ่งการแยกการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองออกจากการกระทำประเภทอื่นก็เพื่อเป็นการช่วยกำหนดสิทธิของประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง และเป็นการประกันสิทธิหรือคุ้มครองสิทธิในทางกฎหมายปกครองให้แก่ประชาชน โดยการให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครอง ภายในอำนาจบริหาร และให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้³³

คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ได้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ให้นิยามไว้โดยเฉพาะโดยมีความหมายว่า

“ (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ในทางทฤษฎี “คำสั่งทางปกครอง” มีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ³⁴

³³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 130.

³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 100-114.

1. **กระทำโดยเจ้าหน้าที่** คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ “เจ้าหน้าที่” คือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด “เจ้าหน้าที่” อาจเป็น “บุคคลธรรมดา” ก็ได้ เช่น บรรดาข้าราชการต่าง ๆ หรือพนักงานของรัฐส่วนท้องถิ่น หรือเป็น “คณะบุคคล” ก็ได้ เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น หรือเป็น “นิติบุคคล” ก็ได้ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เพราะบางกรณีกฎหมายจะมอบอำนาจให้นิติบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนที่จะเป็นตัวบุคคล

2. **เป็นการใช้อำนาจรัฐ** คำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยเอกชนมิได้ยินยอมด้วย กรณีใดหากไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็จะเป็นเรื่องอื่น เช่น สัญญาอันเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น สำหรับการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น คือ เป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง ดังนั้น คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” จะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ (legislative act) หรือการใช้อำนาจในทางตุลาการ (judicial act)

3. **กำหนดสภาพทางกฎหมาย** คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น คือ การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป และนามธรรมมาเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม ตัวอย่าง เช่น การที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาต การที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาตย่อมทำให้สิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วต้องระงับไป การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งต่อประชาชนยอมทำให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจากการกระทำทางปกครองประเภทปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งมีได้มุ่งต่อผลทางกฎหมาย

4. **เกิดผลเฉพาะกรณี** บทนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ “แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงกฎ” โดยที่ “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ได้ให้นิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ หมายความว่า “บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม”

การเฉพาะ” การเกิดผลเฉพาะกรณี พิจารณาได้ 2 ประการ คือ ประการแรกการระบุตัวบุคคลผู้รับคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้โดยรวมถึงการระบุกลุ่มบุคคลที่เจาะจงตัวไว้ด้วย เช่น การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลหนึ่งโดยระบุชื่อเจาะจงไว้ในใบอนุญาต ประการที่สอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง เป็นคำสั่งที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดโดยเฉพาะ แต่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป คือไม่อาจระบุตัวบุคคลที่แน่นอนได้ แต่ก็เป็นการเฉพาะเรื่อง จึงต้องถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การห้ามประชาชนเข้าไปในอาคารที่มีสภาพเสี่ยงต่อการพังทลาย คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ถึงแม้จะเป็นการบังคับแก่บุคคลหลายคน คล้ายกับ “กฎ” แต่ก็ไม่มีสภาพเป็น “กฎ” เพราะมุ่งหมายให้เกิดผลเฉพาะเรื่อง แต่ไม่อาจระบุตัวผู้รับคำสั่งได้แน่นอน

5. มีผลภายนอกโดยตรง คำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดผลทางกฎหมายแก่เอกชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลโดยตรงออกสู่ภายนอก ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น หนังสือเวียน แนวปฏิบัติ คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พบว่ามีอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองจำนวนมากพอสมควร โดยแบ่งได้เป็นกลุ่มได้ ดังนี้

1. การสั่งการ

เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจรัฐ และเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายเพราะทำให้เอกชนผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เกิดผลบังคับเฉพาะเรื่องคือเฉพาะผู้รับคำสั่งเท่านั้น และมีผลต่อเอกชนภายนอกหน่วยงานผู้ออกคำสั่ง เช่น

-คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ให้ นายจ้างเปลี่ยนเวลาทำงานหรือลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง (มาตรา 40)

-คำสั่งของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ให้ นายจ้างแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน (มาตรา 108)

-คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงาน หรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสม (มาตรา 104)

-คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้ ที่จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างหรือกรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน (มาตรา 105)

-คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ให้นายจ้างจ่ายเงินที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย (มาตรา 124)

-คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้ซึ่ง มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน เงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือเงินที่ต้องจ่าย ตามมาตรา 135 (มาตรา 136)

-คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (มาตรา 139(3))

2. การอนุญาต

เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจรัฐ และเป็นกาหนด สภาพทางกฎหมายเพราะทำให้เอกชนผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิกระทำการตามที่ได้รับอนุญาต เกิดผล บังคับเฉพาะเรื่องคือเฉพาะผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น และมีผลต่อเอกชนภายนอกหน่วยงานผู้อนุญาต ได้แก่ การอนุญาตของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การจ้างลูกจ้างเด็กดังกล่าวต้องขออนุญาต ก่อน มิฉะนั้นจะมีความผิด (มาตรา 47)

3. การวินิจฉัยอุทธรณ์

การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในตัวเองก็เป็นคำสั่งทางปกครองด้วย เพราะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยใช้อำนาจรัฐ, มุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมาย, เกิดผลเฉพาะ กรณีคือเฉพาะคำสั่งที่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ และมีผลต่อเอกชนผู้อุทธรณ์คำสั่ง ได้แก่

-คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กรณีพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้าง ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงาน หรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน (มาตรา 104) หรือกรณี พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ (มาตรา 105) ตามมาตรา 106

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เป็นคำสั่งทาง ปกครอง แต่มีอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่เป็น คำสั่งทางปกครอง ได้แก่

1. การกระทำในขั้นเตรียมการ โดยปกติแล้วการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมี ขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องกระทำ เช่น อาจมีการยื่นคำขอจากประชาชนที่เกี่ยวข้อง มีการพิจารณา โดยเจ้าหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน อาจมีการฟังความคิดเห็นจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อน อาจต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอื่น จนกระทั่งมีการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง การกระทำดังกล่าวก่อนออกคำสั่งเป็นเพียงขั้นตอนเตรียมการเพื่อออกคำสั่ง ยังไม่ใช่คำสั่งทาง

ปกครอง เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่มีผลให้เกิดความเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงในสิทธิหน้าที่หรือสถานะทางกฎหมาย³⁵ ได้แก่

-การรับทราบข้อเท็จจริง เช่น การที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานรับสำเนาข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างส่งให้ เป็นการรับทราบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปวินิจฉัยออกคำสั่งให้นายจ้างแก้ไขข้อบังคับการทำงาน (มาตรา 108), การที่พนักงานตรวจแรงงานรับคำร้องของลูกจ้างเพื่อวินิจฉัยออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง (มาตรา 123)

-การเรียกผู้มีส่วนได้เสียมายังฝ่ายปกครอง เช่น การที่พนักงานตรวจแรงงานเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง (มาตรา 139 (2))

-การให้คำปรึกษาหารือ ได้แก่ การให้คำปรึกษาขององค์กรที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาแก่องค์กรอื่นๆ ของรัฐ คำปรึกษาในที่นี้เป็นคำปรึกษาที่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจจะถือตามหรือไม่ก็ได้เท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีคำปรึกษาที่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจหรือทำคำสั่งต้องถือตามด้วย ตัวอย่างของการให้คำปรึกษาหารือ เช่น การเสนอความเห็นของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับนโยบาย แนวทาง และมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน (มาตรา 93)

-การขอข้อมูล เช่น การที่พนักงานตรวจแรงงานมีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง (มาตรา 139 (2))

-การสอบสวนของฝ่ายปกครองเพื่อหาข้อมูลในการทำคำสั่งต่อไป เช่น การที่พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนคำร้องของลูกจ้าง ซึ่งร้องทุกข์เพื่อขอให้พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับแก่ลูกจ้าง (มาตรา 124)

2. การกระทำที่ไม่มุ่งหมายจะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ได้แก่ การกระทำที่แสดงถึงความคิดเห็นของฝ่ายปกครองที่มีต่อเอกชน เช่น

- การให้คำแนะนำด้านวิชาการ และแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ในภาคเอกชน ของคณะกรรมการค่าจ้าง (มาตรา 79 (6))

- การให้คำแนะนำในการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับสถานประกอบการ ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน (มาตรา 93(3))

³⁵ ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 235.

2.3.2 กฎ

“กฎ” เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ไม่ว่าจะออกโดยองค์กรทางปกครองใด โดยหลักแล้วถ้ามาตรการใด “มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแต่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” มาตรการนั้นก็คือ “กฎ” ไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกว่าอะไรก็ตาม³⁶ ดังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2535 มาตรา 5 ได้ให้นิยามว่า

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับ ท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแต่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

ดังนั้น “กฎ” จึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการประกอบกัน คือ³⁷

ประการแรก ผู้รับคำสั่งจะต้องถูกนิยามไว้เป็นประเภทเสมอ โดยไม่เจาะจงตัวบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ดังนั้น บุคคลผู้รับคำสั่งจึงไม่อาจนับจำนวนได้ ในการนิยามบุคคลผู้รับคำสั่งไว้เป็นประเภทดังกล่าวนี้ อาจกระทำโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์โดยอาศัย เพศ อายุ ภูมิลำเนา สัญชาติ อาชีพ รายได้ หรือตำแหน่งหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดงานซึ่งห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์โดยอาศัย อายุ และลักษณะของงาน

ประการที่สอง การกระทำที่บังคับ หรืออนุญาตให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ จะต้องมึลักษณะที่เป็น “นามธรรม”(abstract)³⁸ กล่าวคือ ไม่ได้บังคับหรืออนุญาตให้กระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีหนึ่งกรณีใด แต่เป็นการบังคับ หรืออนุญาตให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการนั้นๆ ทุกครั้งที่มิใช่ข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้เกิดขึ้น³⁹ เช่น จากตัวอย่างเดียวกัน เป็นการบังคับให้งดเว้นการกระทำคือห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานที่กำหนด โดยไม่เจาะจงว่าเป็นเด็กคนไหน แต่จะบังคับกับทุกกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้คืออายุของเด็กและลักษณะของงานตรงตามที่กำหนด

³⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 119.

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กฎหมายปกครองชั้นสูง 2, คำบรรยายการศึกษาชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537, หน้า 36.

³⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 17 (กันยายน 2530) : 43.

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กฎหมายปกครองชั้นสูง 2, หน้า 37.

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีการกระทำของฝ่ายปกครองประเภท “กฎ” อยู่จำนวนมาก ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปหลายประเภทดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงาน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. กฎกระทรวง เช่น กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งปัจจุบันมีถึง 13 ฉบับ

3. ประกาศต่างๆ ได้แก่

ก. ประกาศกระทรวง เช่น ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง เป็นต้น

ข. ประกาศของหน่วยงานอื่น ได้แก่ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เช่น ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดสถานที่ที่ให้นายจ้างแจ้งการดำเนินการต่อพนักงานตรวจแรงงาน, ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง ช่วงเวลาการทำงานในวันทำงานปกติและในวันหยุดในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล เป็นต้น

4. ระเบียบต่างๆ ได้แก่ ระเบียบกระทรวง ระเบียบกรม หรือระเบียบคณะกรรมการต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วย การยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พ.ศ. 2544, ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542, ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ.2542 เป็นต้น

การจำแนกว่าการกระทำทางปกครองใดเป็นกฎนั้น ก็เพื่อที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ถ้ากฎใดออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ

ปัจจุบันองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คือ ศาลปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1)คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมี

ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศความเสียเปล่าหรือโมฆะกรรมของกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนได้**

แต่ถ้าหากการกระทำทางปกครองใดที่คล้ายกับกฎแต่ไม่ใช่กฎก็ไม่อาจขอให้ศาลควบคุมตรวจสอบได้ เพราะในทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองมีระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานออกใช้เป็นการภายในหน่วยงานไม่มีผลบังคับถึงประชาชนคนนอกหน่วยงาน ที่เรียกว่า “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ซึ่งแตกต่างจากกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทมาตราใดมาตราหนึ่ง และใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ แต่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองเป็นระเบียบข้อบังคับที่ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐออกใช้เป็นการภายในหน่วยงานนั้นๆ เพื่อจัดระเบียบการบริหารภายในของหน่วยงาน ไม่มีผลบังคับต่อประชาชน จึงไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทใด แต่อาศัยอำนาจบังคับบัญชานั้นเอง⁴⁰ ความจำเป็นในการออกมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเกิดจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้น บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองบัญญัติไว้กว้างๆ หากไม่มีแนวทางในการตีความ ก็อาจเกิดความสับสนในการใช้ดุลพินิจ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องมีมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นหนังสือเวียนหรือแนวทางที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครองที่เรียกชื่อต่างๆ กัน เช่น คำสั่ง นโยบาย คำชี้แจง ระเบียบปฏิบัติ⁴¹ มาตรการภายในของฝ่ายปกครองเหล่านี้เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบเพื่อเป็นแนวทางในการตีความกฎหมาย หรือ กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หรือเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพ และเพื่อความเสมอภาคและความเป็นธรรมแก่ประชาชน มาตรการภายในของฝ่ายปกครองจึงมักมีเนื้อหาหรือผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือการสร้างภาวะให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542บัญญัติว่า

“มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ”

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 91.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

เท่านั้นซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามเท่ากับเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการ อาจจะต้องรับโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการนั้น⁴²แต่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก⁴³

ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้มีการออกมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเช่นกัน เช่น คำชี้แจงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2541 ได้ตีความคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ที่นายจ้างอ้างได้ว่าจำเป็นต้องหยุดกิจการโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้างระหว่างหยุดกิจการดังกล่าว ซึ่งเป็นการอธิบายบทบัญญัติกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เข้าใจตรงกันเท่านั้น ไม่ได้สร้างกฎเกณฑ์ใหม่ จึงไม่ใช่กฎ

2.3.3 ปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครอง (act materiel หรือ Realakt) เป็นการกระทำที่ว่ๆไป ของฝ่ายปกครองซึ่งไม่มีผลทางกฎหมายดังเช่นคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่มีผลทางกฎหมายอื่น ตัวอย่างของปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การอธิบายหรือสื่อความหมาย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเตือน การรายงาน การให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ การปฏิบัติการตามหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามปกติ⁴⁴ ฝ่ายปกครองใช้การปฏิบัติการทางปกครองได้หลายวิธีและหลายรูปแบบ แต่โดยทั่วไปแล้ว ปฏิบัติการทางปกครองจะผูกพันกับการสั่งการตามกฎหมาย หรือคำสั่งในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การให้คำปรึกษาก่อนที่จะมีคำสั่ง หรือการปฏิบัติการภายหลังออกคำสั่ง⁴⁵ ซึ่งเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ ตัวอย่างของปฏิบัติการทางปกครอง เช่น

-การตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นการตรวจตราให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 139 (1))

-การทำรายงานการตรวจการทำงานของลูกจ้างหญิงระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ต่อบริษัทกรรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ของพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อให้อธิบดีพิจารณาว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่และพิจารณาออกคำสั่ง(มาตรา 40)

⁴² ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 85

⁴³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 580/2527 และ 2383 / 2526

⁴⁴ Singh Mahendra P.,German Administrative Law In Common Perspective (Springer Verlag Berlin Heidelberg, 1985), P. 57.

⁴⁵ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง 4 (สิงหาคม 2528) : 273.

-การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อให้รัฐมนตรีดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้าง (มาตรา 79 (1) , (2) , (5))

-การเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน (มาตรา 93 (1) , (2))

-การให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง ของคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (มาตรา 101 (3))

-การเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 129 (2))

ปฏิบัติการทางปกครองมีบทบาทมากในทางปฏิบัติ แต่ในทางกฎหมายแล้วถือว่าปฏิบัติการทางปกครองไม่มีบทบาทในทางกฎหมายปกครองเท่าใดนัก⁴⁶ หรือมีความสำคัญเป็นลำดับรอง⁴⁷ เพราะปฏิบัติการทางปกครองมิได้มุ่งโดยตรงต่อการให้เกิดผลในทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปฏิบัติการทางปกครองจะมีได้มุ่งก่อผลทางกฎหมาย แต่ก็จะต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และต้องกระทำให้ถูกต้องและไม่ขัดต่อกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจเกิดความรับผิดในละเมิดทางปกครองได้ ผลของการปฏิบัติการทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายไม่ได้นำไปสู่การฟ้องเพิกถอนการกระทำ แต่จะเป็นการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระงับการกระทำ และให้ผู้เสียหายคืนสู่ฐานะเดิม โดยได้รับการชดเชยความเสียหาย⁴⁸ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการละเมิดของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ โดยไม่นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้กับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

⁴⁶ กมลชัย รัตนสการวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 120.

⁴⁷ พูนศักดิ์ ไวลำรวจ, “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส”, หน้า 273.

⁴⁸ Singh Mahendra P., German Administrative Law In Common Law Perspective , P.58.

2.4 ขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การที่ฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นสิทธิเสรีภาพของเอกชนนั้น ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจโดยอยู่ในขอบเขตที่จำกัด

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

รัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ต่างยึดหลัก “นิติรัฐ” (legal state, etat de droit, rechtsstaat) ในการปกครองประเทศ สาระสำคัญของ “นิติรัฐ” คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐทุกประเภท ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ลักษณะเด่นที่สุดของนิติรัฐคือ การเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁴⁹ ซึ่งหลักดังกล่าวหมายความว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา”(source) และข้อจำกัด (limitation) ของอำนาจการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย” (execution of law) เท่านั้น⁵⁰ ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่าในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงคือ “กฎหมาย” ไม่ใช่ “มนุษย์”(government of law, not of men)⁵¹

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 274-280.

⁵⁰ Michel STASSINOPOULS, Traite des actes administratifs, (Paris : L.G.D.J.,1973),pp.18-19. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 27-28 .

⁵¹ J. Roland PENNOCT, Administration and the Rule of Law (New York, 1941),p.9. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,2541),หน้า 70.

2.4.2 สารของขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

จากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักกว้างๆ นี้ นำไปสู่สาระสำคัญ 3 ประการ ที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือ คือ การกระทำทางปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ, การกระทำทางปกครองต้องไม่เกินขอบอำนาจ และการกระทำทางปกครองต้องมีกระบวนการที่ถูกต้อง⁵²

(1) การกระทำทางปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ

หมายความว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมาย คือ ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายระบุให้อำนาจ ต้องเป็นเรื่องที่จะมีอำนาจทำ ต้องเป็นสถานที่และเวลาที่มีอำนาจ⁵³ ดังนั้นในกรณีนี้ กฎหมายจึงเป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยปกติแล้วได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด⁵⁴

การกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น⁵⁵ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” นั้น อาจได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดในฐานะ “ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง”, “ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง” หรือ “ผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง” ก็ได้ และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไม่ว่าในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม อาจเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” ในเรื่องนั้น หรือ “เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” ในเรื่องนั้นก็ได้⁵⁶ ตัวอย่าง เช่น

⁵² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 280 .

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

⁵⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 28.

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

⁵⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง”, ใน รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539,พนม เลี่ยมประยูร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 42-49.

-ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (มาตรา 139 (3))

-ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่ง เช่น เมื่อพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่านายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา และงานนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงนั้น ให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้นายจ้างเปลี่ยนเวลาทำงาน หรือลดชั่วโมงทำงานได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 40) กรณีนี้ พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่ง

-ผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้ จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง หรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 104 เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าว ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 105) กรณีนี้ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง

-เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง เช่น รองอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้มีอำนาจอนุมัติในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ตามมาตรา 105⁵⁷ กรณีนี้ รองอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง

สำหรับการกระทำทางปกครองประเภทกฎนั้นต้องออกโดยผู้มีอำนาจเช่นกัน และในกรณีที่กฎหมายแม่บทกำหนดเพิ่มเติมว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรใด การออกกฎจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรนั้นด้วย⁵⁸

หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำใด ๆ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนได้

⁵⁷ คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ 775/2541 เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ข้อ 4.

⁵⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิศิษฎ์สรอรรถ, 2543), หน้า 68.

(2) การกระทำทางปกครองต้องไม่เกินขอบอำนาจ

การกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือปฏิบัติการทางปกครอง จะต้องไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ กฎหมายเป็น “ข้อจำกัด” (limitation) ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการซึ่งฝ่ายปกครองมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น นอกจากตัวพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจนั้นเองแล้ว ยังได้แก่พระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ, รัฐธรรมนูญ, กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปด้วย⁵⁹

ในที่นี้จะขอกล่าวถึง หลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (principle of equality before the law)

1. หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีได้บัญญัติหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁶⁰ ดังนั้น องค์การของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักความได้สัดส่วน จะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วนไม่ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงถูกจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจด้วยหลักความได้สัดส่วนด้วย

2. หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคมีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคสองบัญญัติว่า

⁵⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 31.

โปรดดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 85-94. และ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 194-212.

⁶⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 85.

โปรดดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 94-100. และ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 107-135.

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

หลักความเสมอภาคผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมด ซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจ⁶¹ หมายความว่าต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค⁶²

(3) การกระทำทางปกครองต้องมีกระบวนการที่ถูกต้อง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ต้องเคารพขั้นตอนกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาสั่งการในชั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ หรือที่เรียกในกฎหมายไทยว่า “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” นั้น มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่⁶³

ประการแรก หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีผลในด้านสิทธิหน้าที่ของประชาชน กล่าวคือ เป็นการช่วยคุ้มครองปกป้องสิทธิของประชาชนเมื่อจะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับทางราชการ โดยการที่เนื้อหาของมาตรการต่างๆ ที่วางไว้จะเป็นมาตรการที่ปกป้องสิทธิของประชาชน และโดยการที่ประชาชนจะได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่ตนมีอยู่

ประการที่สอง หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะเป็นประโยชน์ต่องานของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีความชัดเจนและมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยทำให้ฝ่ายปกครองมั่นใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ โดยปกติก็จะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย

⁶¹บรรเจ็ด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, หน้า 111-112.

⁶²เรื่องเดียวกัน, หน้า 113. และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 95.

⁶³บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 8.

ประการที่สาม นอกเหนือจากผลดีต่อประชาชนและต่อฝ่ายปกครองแล้ว หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองยังมีผลดีต่อการปฏิบัติงานของศาลด้วย กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ จะส่งผลให้โอกาสที่จะเกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลลดจำนวนลงไปด้วย ในอีกด้านหนึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ศาลใช้เป็นฐานในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเมื่อเกิดมีคดีขึ้นสู่ศาล

หลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีหลักกฎหมายที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้⁶⁴

1. กระบวนการพิจารณาต้องยึดหลักเรียบง่ายรวดเร็ว และถูกต้องตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2. กระบวนการพิจารณาต้องยึดหลักไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นหนังสือวาจาหรือในรูปแบบอื่น จะต้องมีความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้นจะเข้าใจได้

3. หลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่กรณีเสียเอง หรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ ผู้แทนโดยชอบธรรม เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณีจะเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ หรืออาจมีเหตุอื่นที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองอย่างไม่เป็นกลางได้ เจ้าหน้าที่นั้นอาจถูกคัดค้านได้

4. หลักการดำเนินการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่และการดำเนินการพิจารณาโดยประชาชนผู้ยื่นคำร้อง หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายในบางกรณีกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง ในบางกรณีประชาชนผู้ที่สิทธิถูกระทบกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถเข้ามาในกระบวนการทางปกครองได้โดยการเป็นผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ เป็นต้น

⁶⁴ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2539), หน้า 16-27.

5.หลักการพิสูจน์ความจริงโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หมายความว่าเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานของคู่กรณี และจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

6.กระบวนการพิจารณาจะต้องพิจารณาในเนื้อหาให้ตรงประเด็น และพิจารณาต่อเนื่องให้เรื่องทางปกครองเสร็จสิ้นในคราวเดียว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาและผู้วินิจฉัยสั่งการจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน เพื่อให้ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ทำให้ต้องเสียเวลาในการศึกษาข้อเท็จจริงโดยเจ้าหน้าที่อย่างซ้ำซ้อน ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็ว

7.หลักการรับฟังผู้ที่ถูกกระทบสิทธิและสิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร หลักนี้มีความสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสประชาชนผู้ที่สิทธิถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ได้รับทราบข้อเท็จจริงของเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นของตน ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ของตนด้วย

8.หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ การให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครองหลายประการด้วยกัน เช่น ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเข้าใจและปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เห็นด้วยได้โต้แย้งคัดค้านได้ตรงประเด็น และทำให้เกิดความสะดวกในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง และองค์กรตรวจสอบที่ใช้อำนาจตุลาการ

9.การประกาศและแจ้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจจะกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือหรือใช้มาตรการใดๆ ที่เหมาะสมกับกรณีเฉพาะเรื่อง แต่การกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือนั้นต้องมีการประกาศหรือแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งทางปกครองจึงจะมีผลบังคับใช้

10.การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบ กล่าวคือ กรณีที่อุทธรณ์ได้ จะอุทธรณ์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานใด และระยะเวลาของการใช้สิทธิอุทธรณ์

11.การขอให้พิจารณาใหม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจยกเลิกหรือเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ตนเป็นผู้ออกได้ ทั้งกรณีที่ตนเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง และกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ยื่นคำขอซึ่งเรียกว่าการขอให้พิจารณาใหม่

12.การบังคับทางปกครอง คำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตาม

ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องบังคับโดยใช้ความระมัดระวังพอสมควรแก่เหตุหรือเพียงพอที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ส่วนวิธีการบังคับนั้นกฎหมายกำหนดเป็นไปตามลักษณะของคำสั่งแต่ละประเภท

แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เคร่งครัดเรื่องขั้นตอนกระบวนการมากนักโดยเฉพาะคำสั่งทางปกครอง ศาลจะเพิกถอนกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น⁶⁵

2.4.3 วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

โดยหลักทฤษฎีทางปกครองแล้ว การกระทำทางปกครองโดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับใช้เมื่อบุคคลที่ระบุไว้ในคำสั่งได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น หากคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีผลบังคับถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องมีองค์กรณีจยชี้ขาด ตราบใดที่ยังไม่มีองค์กรณีจยชี้ขาดว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นจะได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ หรืออาจใช้ดุลพินิจไม่ยกเลิกเพิกถอนก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐได้รับผลกระทบหรือผลเสียหายหรือไม่เพียงใด องค์กรณีที่มีอำนาจชี้ขาดโดยหลักแล้ว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้น หรือองค์กรณีตุลาการ⁶⁵ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบจึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรณีภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรณภายนอกฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542บัญญัติว่า
“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ”

⁶⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 14-15.

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง แบ่งได้ 2 ประเภท คือ การควบคุมบังคับบัญชา และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

(1.1) การควบคุมบังคับบัญชา

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปซึ่งตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และหากเห็นว่ากรกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นเสียได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชามีได้ทั้งกรณีที่ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นร้องเรียน และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ โดยที่ไม่มีผู้ร้องเรียนก็ได้⁶⁶ และผลของการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาจะออกมาเป็นผลดีต่อผู้ร้องเรียน หรือจะเป็นผลเสียต่อผู้ร้องเรียนก็ได้ ซึ่งองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองจะควบคุมตรวจสอบให้เป็นผลเสียต่อผู้ร้องไม่ได้⁶⁷

(1.2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การให้สิทธิประชาชนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการด้วยกัน⁶⁸

ประการแรก ในแง่สิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในกรณีที่ไม่พอใจต่อคำสั่งทางปกครองจึงให้อุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ประการที่สอง ในแง่ของฝ่ายปกครอง การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้อะไรและแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเองการอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

⁶⁶วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 76.

⁶⁷กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 21.

⁶⁸ฤทัย หงส์สิริ, "การทบทวนคำสั่งทางปกครอง", ใน รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, พนม เยี่ยมประยูร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 109-110.

ประการที่สาม ในแง่ของการดำเนินคดีในศาล การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์นั้นเพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจัยคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้น และมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะบังลงในชั้นอุทธรณ์ การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดี

การกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองนั้น ประชาชนผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอาจเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ เช่น กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่านายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน ฯลฯ ให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด⁶⁹ กรณีนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ คือให้นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง⁷⁰

ในกรณีที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ และคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ หรือของรัฐมนตรี ผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองนั้น มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นตามขั้นตอนและระยะเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด ตัวอย่างเช่น คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ฯลฯ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง⁷¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่ง ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งไว้ ดังนั้น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 44 วรรค 1

ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

⁶⁹พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 104

⁷⁰พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 106

⁷¹พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 136

และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้⁷²

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล การควบคุมโดยรัฐสภา การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในวิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเท่านั้น

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายให้ออกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน หรือขอบังคับให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมให้แก่ตนแล้วแต่กรณี⁷³

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลมีความสำคัญมาก เนื่องจากศาลให้หลักแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ซึ่งถึงขนาดมีผู้กล่าวว่า ประเทศใดไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ประเทศนั้นไม่ใช่ประเทศเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง ทั้งนี้ โดยมีพิกัดคำนึงว่า ประเทศนั้นจะมีระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วหรือไม่ เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าว มีดังนี้⁷⁴

1. ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมทั้งขององค์กรทางการเมือง อันได้แก่ รัฐสภาและรัฐบาลและของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง จะได้รับพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองระบบอื่นๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่าการควบคุมตรวจสอบโดยศาล

⁷²พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 46

⁷³วรพจน์ วิศวตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 79.

⁷⁴Gilles PENIN, Les tribunaux administratif et la constitution (Montreal, Les presses de l'Universite de Montreal, 1969), pp. 20–23. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศวตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 79–82.

2. เมื่อประชาชนได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาคดีไม่ได้ หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมตรวจสอบระบบอื่นๆ เพราะกฎหมายมักจะมีได้บังคับไว้อย่างแน่นอนว่าผู้บังคับบัญชาที่ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนจะต้องพิจารณาคำร้องเรียนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันควร

3. วิธีพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะตกอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา และคำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องเพราะเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายต่อสู้กันอย่างเต็มที่

4. ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การให้เหตุผลในคำพิพากษาของศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยคดีให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจ เพราะเป็นการบังคับให้ศาลต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่

สำหรับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้เสมอ ประชาชนสามารถร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้โดยอาศัยสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองได้เสมอ ไม่ว่าจะมีความหมายเฉพาะบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องหรือไม่ก็ตาม

ปัจจุบันประเทศไทยใช้ “ระบบศาลคู่” ซึ่งได้จัดตั้งศาลปกครองที่แยกต่างหากและเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ มีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศและคู่ขนานกับระบบศาลยุติธรรม คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต้องอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด

และเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไรแล้ว คดีเป็นอันถึงที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดต่อศาลอื่นใดไม่ได้อีกแล้ว⁷⁵

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นทำให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่มีข้อยกเว้นบางกรณีที่มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งรวมถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออก กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

ฯลฯ

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ฯลฯ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น”

เมื่อพิจารณาอำนาจของศาลแรงงานพบว่าศาลแรงงานมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 ว่า

“ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”

⁷⁵วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), หน้า 76.

ดังนั้นจึงทำให้คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากมีการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงานต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะไม่รับฟ้อง เช่น

คดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 111/2544 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมวินิจฉัยว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่การงาน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลประโยชน์จากการประกันสังคมเพียงค่าปลงศพเท่านั้น ศาลปกครองกลาง วินิจฉัยว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 ได้บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจในเรื่องค่า ทดแทนมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงาน กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล แรงงาน

ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองตาม กฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่ใช่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลแรงงานในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองประเภท“กฎ” ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ“กฎ”ที่ ออกโดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น ได้เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ต้องการให้ความคุ้มครองประโยชน์ของ ลูกจ้างในฐานะที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งในการแทรกแซงการจ้างแรงงานอันเป็นการคุ้มครองลูกจ้าง แต่การใช้อำนาจของฝ่าย ปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐนั้น ทำให้การใช้อำนาจของฝ่าย ปกครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกจำกัดโดยหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ความ คุ้มครองแก่ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ถูกควบคุมตรวจสอบทั้งในกระบวนการขั้นตอนการใช้อำนาจ และ ควบคุมตรวจสอบภายหลังการใช้อำนาจทั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองและโดยองค์กรตุลา การซึ่งได้แก่ศาลแรงงาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ภายใต้หลักนิติรัฐได้เรียกร้องให้การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการโดยกระบวนการที่ดีย่อมมีส่วนสนับสนุนให้นำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้อง เนื่องจากสามารถป้องกันความผิดพลาดได้ อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้าง และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง

3.1 สถานะทางกฎหมายของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

ในเบื้องต้นขอทำความเข้าใจสถานะทางกฎหมายของคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานก่อนเพราะขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้นต้องพิจารณาตามสถานะทางกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น มีหลายประเภท และได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ หลายมาตรา ดังนี้

1. คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จากนายจ้างหรือไม่ ตามมาตรา 124
2. คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคารสถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 104
3. คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง ตามมาตรา 105
4. คำสั่งให้ยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่มกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือนำส่งไม่ครบจำนวน หรือเงินที่จะต้องจ่ายคืนแก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (มาตรา 135) ตามมาตรา 136
5. คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ตามมาตรา 139(3)

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้ง 5 มาตรา ดังกล่าว สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้าง และคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ

3.1.1 คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ได้แก่ คำสั่งของ พนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองลูกจ้างที่ไม่ได้ รับเงินต่างๆที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินประกัน ดอกเบี้ย และเงินเพิ่ม หรือเงินอื่นใด ตามที่กฎหมาย กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายแก่ลูกจ้าง หากลูกจ้างมีความประสงค์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเพื่อบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย และลูกจ้างนั้นไม่ประสงค์จะไปฟ้องร้อง โดยตรงยังศาลแรงงาน ลูกจ้างมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้พนักงานตรวจ แรงงานดำเนินการให้ก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือท้องที่ที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 123 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่าง หนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้าง ทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่เกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าลูกจ้างถึง แก่ความตาย ให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานได้”

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้ว ถ้าเห็นว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว พนักงานตรวจแรงงานก็จะมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างนั้นโดยให้จ่ายภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือถือว่าได้ทราบคำสั่งนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124 วรรคแรกถึงวรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 124 เมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 123 ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวน ข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจมีคำสั่งภายในเวลาตามวรรคหนึ่งได้ ให้พนักงานตรวจ แรงงานขอขยายเวลาต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพร้อมด้วยเหตุผล และอธิบดีหรือผู้ซึ่ง

อธิบดีมอบหมายอาจพิจารณาอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องมีระยะเวลาไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่ง อย่างไม่ได้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย ตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง”

ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงิน มาตรา 124 วรรคหก บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายไม่มีสิทธิได้รับเงินตามมาตรา 123 ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งและแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างและลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายทราบ”

(1) เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124 หากพิจารณาว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ มีหลักเกณฑ์ 5 ประการ คือ ประการแรกเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ประการที่สองเป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ประการที่สามเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย ประการที่สี่ เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเฉพาะราย และประการที่ห้า มีผลภายนอกโดยตรง ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 ดังกล่าว เข้าองค์ประกอบ 4 ประการชัดเจน กล่าวคือ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่, เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย, เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเฉพาะราย และมีผลภายนอกโดยตรง ซึ่งไม่มีปัญหาในองค์ประกอบ 4 ประการดังกล่าว จะมีปัญหาที่เพียงองค์ประกอบที่สามคือ เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นตามบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 “คำสั่งทางปกครอง” ต้องมีวัตถุประสงค์เป็น “การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว” โดยสรุปไม่ว่ามุ่งประสงค์ในทางใด

หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยบุคคลจะได้รับการถือปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตามเนื้อหาที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วก็ถือว่าเข้าข่ายการเป็นคำสั่งทางปกครองได้¹

คำว่า “มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” จะมีความหมายเพียงใดนั้นในกฎหมายต่างประเทศมีการถกเถียงกันมาก ในกรณีคำสั่งใดมีผลเป็นการกระทบในแง่เปลี่ยนแปลงสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่นั้น เป็นที่เข้าใจกันชัดเจนว่าเป็นคำสั่งทางปกครองแน่นอนเพราะเป็นการใช้อำนาจข้างเดียวบังคับสิทธิหน้าที่ของเอกชนอย่างชัดเจน² เช่น คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ถูกจ้างใช้แล้วอาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง คำสั่งดังกล่าวได้จำกัดสิทธิในการประกอบกิจการของนายจ้างและได้ก่อตั้งหน้าที่ในการให้หยุดการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว แต่คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 นั้น เป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและตีความกฎหมายเพื่อแสดงว่าสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นอยู่แล้วนั้นมีสภาพเช่นใดซึ่งเรียกว่า “คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่”(declaratory act) โดยสภาพจึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล แต่เป็นการแสดงว่าสิทธิหน้าที่ของบุคคลมีอยู่เช่นใดเท่านั้นของเดิมเป็นอย่างไรก็แสดงความเป็นอยู่เช่นนั้น โดยสิทธิหน้าที่ต่างๆ ได้ก่อตั้งขึ้นแล้วโดยกฎหมายมิใช่โดยคำสั่งดังกล่าว³ กล่าวคือ พนักงานตรวจแรงงานต้องรู้ข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างอย่างไร เช่น ทำงานกี่วัน ทำงานล่วงเวลาหรือไม่ กี่ชั่วโมง อัตราค่าจ้างเป็นอย่างไร เป็นต้น หลังจากนั้นก็พิจารณาข้อกฎหมายว่าได้กำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าชดเชย จากนายจ้างเท่าไร แล้วจึงวินิจฉัยว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างค่าชดเชย หรือไม่ เพียงใด แล้วจึงจะออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง จะเห็นว่าสิทธิของลูกจ้างได้ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว พนักงานตรวจแรงงานเพียงแต่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้เป็นอย่างอื่นได้ แม้ว่าจะมีการตีความกฎหมายซึ่งขาดความชัดเจนบ้างในบางกรณีก็ตาม คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้จึงไม่ได้”เปลี่ยนแปลงสถานะภาพของสิทธิหน้าที่เดิม” ของลูกจ้างและนายจ้างแต่อย่างใด แต่จะถือว่า”มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” หรือไม่ หากเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับ “คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงาน” ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77. ที่ออกโดยอาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 จะเห็นได้ชัดขึ้น

¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์,2540),หน้า 103-104,

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าค่าเดือนของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77 ไม่ก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิเพราะว่าแม้ว่าพนักงานตรวจแรงงานไม่ออกค่าเดือนนายจ้างก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว ค่าเดือนดังกล่าวจึงไม่ได้ไปกระทบกระเทือนหน้าที่ของนายจ้าง แต่ประการใด ที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยดังกล่าวเนื่องจากศาลฎีกาได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้กับคดีปกครองโดยพิจารณาว่าค่าเดือนของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นการโต้แย้งสิทธิของนายจ้างลูกจ้างตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 หรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่าการเดือนว่าสิทธิหน้าที่ของลูกจ้างนายจ้างที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นอย่างไรนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง จึงไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 นายจ้างจึงไม่มีอำนาจฟ้องเพิกถอนค่าเดือนของพนักงานตรวจแรงงาน⁴

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 ก็เช่นกัน หากใช้หลักเกณฑ์ว่า “มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” นั้น ต้องถึงขนาด “เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพของสิทธิหน้าที่” จึงจะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตาม มาตรา 124 ก็จะไม่เป็นคำสั่งทางปกครองเพราะคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นการแสดงสิทธิหน้าที่ของนายจ้างลูกจ้างที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นเช่นไรเท่านั้น ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่แต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายมหาชนเห็นว่า คำว่า “มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” นั้น มีความหมายกว้างกว่ากรณีเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล เนื่องจากบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ใช้ถ้อยคำว่า “...เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์...ในอันที่จะ...มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหน้าที่” นั้นมีความหมายรวมถึงผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหน้าที่ทั้งที่มีอยู่แล้วในกาลปัจจุบัน(สิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นและมีอยู่แล้วก่อนออกคำสั่งทางปกครอง) และที่จะมีในอนาคต(สิทธิหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นใหม่หลังมีคำสั่งทางปกครอง) ด้วย⁵ ดังนั้น ถึงแม้ว่าคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ประเภทที่แสดงสิทธิหน้าที่เกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมาย มิได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองใดก็ตาม แต่เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นเช่นใดก็จะยึดถือปฏิบัติบังคับให้เป็นไปตามนั้น การที่สิทธิหน้าที่ทั้งหลายเกิดขึ้นแล้วก่อนมีคำสั่งจึงมีข้อสงสัยประกอบสำคัญของคำสั่งทางปกครอง แต่การที่เจ้าหน้าที่มี

⁴คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่)

⁵ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 104-105.

อำนาจจะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียวนั้นย่อมเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย โดยการใช้อำนาจรัฐ คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง⁶

และเหตุผลที่ควรถือว่าคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ก็คือ⁷

1. เพื่อจะได้มีกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งดังกล่าวโดยเป็นธรรม
2. เพื่อเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในฝ่ายปกครองได้ เพื่อจะได้มีการแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วไม่ต้องนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองเสมอไป
3. เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแสดงจุดยืนของตนที่แน่ชัดในเรื่องของสิทธิหน้าที่นั้น เพื่อที่เอกชนผู้ไม่เห็นด้วยจะสามารถโต้แย้งได้ถูกต้องในชั้นการพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อผลความเป็นธรรมในการปกครอง

สำหรับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 นั้น สิทธิหน้าที่ลูกจ้างและนายจ้างได้เกิดขึ้นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว แต่การที่พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยว่าสิทธิหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้างมีอยู่เช่นใด เช่น นายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างเท่าใด หากนายจ้างไม่ได้แย้งคัดค้านคำสั่งโดยการนำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวก็จะเป็นที่สุด เมื่อมีการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งแม้ว่าจะต้องใช้วิธีบังคับทางศาลก็ตาม แต่ฝ่ายนายจ้างก็ไม่มีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาล⁸ ดังนั้น จะเห็นว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะมีผลกระทบต่อสภาพภาพของสิทธิหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้างได้ เมื่อมีการบังคับตามคำสั่ง ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง การที่ศาลฎีกาเห็นว่า “คำเตือน” ของพนักงานตรวจแรงงานไม่กระทบกระเทือนหน้าที่ของนายจ้างนั้นเพราะศาลฎีกาเห็นว่าแม้พนักงานตรวจแรงงานไม่ออกคำเตือนนายจ้างก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว เพราะกฎหมายได้กำหนดโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานไว้แล้ว แต่การที่นายจ้างฝ่าฝืนคำเตือนพนักงานตรวจแรงงานนายจ้างไม่มีความผิดทางอาญาในการฝ่าฝืนคำเตือนแต่อย่างใด ศาลฎีกาจึงเห็นว่าคำเตือนพนักงานตรวจแรงงานไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิของนายจ้าง ซึ่งจะเห็นว่าศาลฎีกาได้นำหลักความรับผิดทางอาญาเป็นหลักในการวินิจฉัยว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานเป็นการโต้แย้งสิทธิของนายจ้างหรือไม่ด้วย เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษในการไม่ปฏิบัติตามคำเตือนไว้ จึงเห็นว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิของนายจ้าง นายจ้าง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 125 วรรคสอง และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6552/2542

จึงไม่มีอำนาจฟ้องเพิกถอนคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งกรณีนี้มีนักกฎหมายมหาชน แสดงความคิดเห็นว่า “ในคดีปกครองที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานไม่ ก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธินั้น⁹ เพราะศาลเห็นว่าแม้พนักงานตรวจแรงงานไม่ออกคำเตือนนายจ้างก็ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว คำเตือนดังกล่าวจึงไม่ได้ไป กระทบกระเทือนหน้าที่ของนายจ้างแต่ประการใด แต่ถ้าพิจารณาด้วยหลักกฎหมายปกครองแล้วมี กฎหมายให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำเตือนถ้าคำเตือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายจ้างผู้รับคำเตือนนั้นก็ชอบที่จะโต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงอันเป็นการ อุทธรณ์ภายในอำนาจบริหารแล้วอาจฟ้องร้องต่อศาลให้ตรวจสอบความถูกต้องของคำเตือนได้ ส่วนการที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็มีโทษทางอาญาอยู่แล้วนั้นก็ไม่ใช่ความผิด ทางอาญาที่เป็นอาชญากรรม เพราะกฎหมายแม่บทของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ กำหนดขั้นตอนเปรียบเทียบปรับไว้”¹⁰

อย่างไรก็ตาม คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 ไม่มีปัญหา เหมือนกับคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าว เพราะนอกจากคำสั่งของพนักงานตรวจ แรงงานตามมาตรา 124 จะก่อให้เกิดการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของลูกจ้างและ นายจ้างเนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานจะบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากนำความรับผิดชอบ ทางอาญาเป็นหลักในการวิเคราะห์ว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ ของลูกจ้างและนายจ้างหรือไม่ตามที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยข้างต้น จะพบว่าการฝ่าฝืนคำสั่งของ พนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวจึง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญาด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ ตาม เหตุผลที่ได้อธิบายมาแล้วทั้งหมดข้างต้น

คำอธิบาย:

⁹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่)

¹⁰กมลชัย รัตนสกวรวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ:นิติธรรม,2537), หน้า 253-254.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 151 วรรคสอง บัญญัติให้ นายจ้างผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งตามมาตรา 124 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผู้รับคำสั่ง 2 ฝ่าย

โดยทั่วไปแล้ว คำสั่งทางปกครองมักจะมีผู้รับคำสั่งเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่เอกชนที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เรียกว่า “คู่กรณี” นั้นอาจมีหลายฝ่าย เนื่องจาก “คู่กรณี” นั้นหมายถึง “ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง¹¹ ตัวอย่างเช่น กระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งอนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ขออนุญาตยอมเป็นคู่กรณีเพราะเป็นผู้ยื่นคำขอ และเป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่ง นอกจากนั้น ผู้ที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ใกล้กับที่ดินที่จะขออนุญาตตั้งโรงงานเห็นว่าตนเองอาจถูกกระทบกระเทือนจากเสียงดังของโรงงานก็อาจคัดค้านการขออนุญาตตั้งโรงงานนั้นได้ จึงเข้ามาเป็น “คู่กรณี” ในฐานะผู้คัดค้านคำขอและผู้ที่มีสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง จะเห็นว่ากรณีนี้มี “คู่กรณี” 2 ฝ่าย แต่มีผู้รับคำสั่งฝ่ายเดียวเท่านั้นคือผู้ขออนุญาตตั้งโรงงาน

แต่คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 นอกจากจะมีคู่กรณี 2 ฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างซึ่งเข้ามาในฐานะผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวยังมีผู้รับคำสั่งทางปกครอง 2 ฝ่ายด้วย กล่าวคือ นายจ้างเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองคือมีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง และลูกจ้างเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองคือมีสิทธิรับเงินที่นายจ้างจ่ายให้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมี 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน

(3) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ทางกฎหมายแพ่ง

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมายแพ่ง เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิแก่ลูกจ้างที่จะได้รับเงินต่างๆ เช่น ค่าจ้าง ค่าชดเชย ฯลฯ จากนายจ้าง ซึ่งสิทธิได้รับเงินต่างๆ นี้มีพื้นฐานมาจากสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมกับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งกำหนดสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สิทธิได้รับเงินต่างๆ จากนายจ้างของลูกจ้าง จึงเป็นสิทธิทางกฎหมายแพ่ง

การจำแนกว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิทางแพ่งนั้น จำแนกเพื่อประโยชน์ในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าคำสั่งทาง

¹¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

ปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมายแพ่งเมื่อมีผลบังคับแล้วไม่อาจเพิกถอนได้ ด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิ¹²

(4) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ระงับข้อพิพาททางแพ่ง

ถึงแม้ว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 จะเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคำสั่งทางปกครองทั่วไป ดังต่อไปนี้

1. เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีมูลเหตุมาจากข้อพิพาททางแพ่ง

มูลเหตุของการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเกิดจากข้อพิพาททางแพ่งกล่าวคือ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน เช่น ลูกจ้างอ้างว่านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราที่ตกลงกันไว้ หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้างเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ลูกจ้างอ้างว่านายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่ถูกต้องตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือไม่จ่ายค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ ฯลฯ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ทางแพ่งทั้งสิ้น

2. เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่ง

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองลูกจ้างที่ไม่ได้รับเงินต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด ให้ลูกจ้างนั้นได้รับเงินต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องยังศาลแรงงาน คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาททางแพ่งนั่นเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างแล้ว หากนายจ้างได้จ่ายเงินตามคำสั่งแล้วคดีก็เป็นอันยุติ แต่ถ้าหากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามพนักงานตรวจแรงงานก็จะนำคดีไปสู่ศาลแรงงานเพื่อให้ศาลพิพากษาตามคำสั่งและบังคับคดีเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่ลูกจ้าง อีกเหตุผลหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งคือ การที่ลูกจ้างไม่ได้รับเงินต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดจากนายจ้างสามารถนำข้อพิพาทไปสู่ศาลแรงงานโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็ได้ โดยอาศัยอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาททางแพ่งเช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงานนั่นเอง

¹² กมลชัย รัตนสการวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 นั้นมีมูลเหตุและวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่ง คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นเพียง “วิธีการ” ไปสู่การระงับข้อพิพาททางแพ่งเท่านั้น อำนาจของพนักงานในกรณีนี้จึงคล้ายกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งในสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ที่เกิดระหว่างเอกชนด้วยกันในบางกรณีได้ด้วย เช่น ให้คณะกรรมการการค้าสหรัฐอเมริกา (ICC) มีอำนาจวินิจฉัยค่าทดแทนการบาดเจ็บจากการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาวินิจฉัยให้เกิดความยุติธรรมโดยรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย โดยมีการยอมรับเป็นที่ชัดเจนว่าการมอบอำนาจทางตุลาการให้แก่ฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่จำเป็น โดยในสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่เรียกว่าเป็น “อำนาจกึ่งตุลาการ” (quasi-judicial) แต่มีการยอมรับกันตรงๆ ที่เดียวว่าการใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับแต่องค์กรศาลเท่านั้น ฝ่ายปกครองก็อาจใช้อำนาจตุลาการได้เช่นกัน และเห็นกันว่าการมอบอำนาจตุลาการให้ฝ่ายปกครองอาจกระทำได้โดยไม่ขัดรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่องค์กรศาลสามารถควบคุมโดยการพิจารณาบททวนการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองได้¹³

การให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่งที่เป็นการระงับข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนี้ มีข้อสังเกตว่าการให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินการดังกล่าวเป็นทางเลือกหนึ่งของนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น เพราะนายจ้างหรือลูกจ้างสามารถระงับข้อพิพาททางแพ่งได้โดยวิธีทางภาคีไปสู่ศาลแรงงานได้โดยตรงโดยอาศัยอำนาจฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55 คือข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การที่อำนาจในการระงับข้อพิพาททางแพ่งดังกล่าวอยู่ในอำนาจทั้งของศาลแรงงานและพนักงานตรวจแรงงานแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงานที่มีความคาบเกี่ยวกันระหว่างหน้าที่ทางปกครอง (administrative function) กับหน้าที่ทางตุลาการ (judicial function)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³B.Schwartz, Administrative Law 62-94 (2nd ed.1984) อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมภายในฝ่ายปกครอง,”วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 : 594.

3.1.2 คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ

คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 4 มาตรา ด้วยกัน คือ

(1) คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์

กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคารสถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสมโดยการกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 104 ดังนี้

“มาตรา 104 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่านายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคารสถานที่หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด”

(1.1) เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 124 เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ไม่ได้เป็นการก่อตั้งหน้าที่ของนายจ้างขึ้นใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 103 วรรค 1 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 103 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน”

ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่แล้ว แม้พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

กฎกระทรวงดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดโทษไว้แล้ว^{*} แต่ถ้าหากพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง แล้วนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว นอกจากนายจ้างต้องรับโทษเนื่องจากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว นายจ้างยังต้องรับโทษเนื่องจากฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานอีกด้วย^{**}

(1.2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่ง

คำสั่งดังกล่าวทำให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสม จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งคือนายจ้าง

มีข้อสังเกตว่า หน้าที่ของนายจ้างในการดูแลความปลอดภัย ในการทำงานของลูกจ้างเป็นหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาจ้างแรงงาน แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย(มาตรา 434 และ 437) และกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการจัดการด้านความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้างเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นหน้าที่ของนายจ้างในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นทั้งหน้าที่ที่มีต่อลูกจ้างตามกฎหมายแพ่ง และเป็นหน้าที่ต่อรัฐตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย ดังนั้นการดำเนินการให้นายจ้างปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว จึงสามารถใช้วิธีการให้ลูกจ้างฟ้องต่อศาลแรงงานในฐานะที่เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างตามกฎหมายแพ่ง และสามารถใช่วิธีการทางปกครองคือการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะที่เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่มีต่อรัฐ ซึ่งลักษณะดังนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เป็นทั้งกฎหมายเอกชนเนื่องจากเอกชนต้องใช้วิธีการบังคับตามสิทธิที่มีต่อกันทางศาล และเป็นกฎหมายมหาชนเนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งฝ่ายเดียวบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีต่อรัฐ

^{*} พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 148 บัญญัติให้นายจ้างผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 วรรค 1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{**} พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 146 บัญญัติให้นายจ้างผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

(2) คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง

เป็นกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานมีความเห็นว่า สภาพแวดล้อมในการทำงาน หรืออาคาร สถานที่ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้ในการปฏิบัติงานอาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างได้ หรือถ้านายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องด้วยการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามมาตรา 104 พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจที่จะสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ แต่พนักงานตรวจแรงงานต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อนจึงจะมีคำสั่งเช่นนี้ได้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 105 วรรค 1 ดังนี้

“มาตรา 105 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่าสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างหรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตามมาตรา 104 เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้”

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ เป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบในแง่เปลี่ยนแปลงสภาพภาพของสิทธิหน้าที่โดยตรง เนื่องจากก่อนที่พนักงานตรวจแรงงานจะมีคำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์นั้น นายจ้างย่อมมีสิทธิที่จะใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว แต่เมื่อพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งนายจ้างไม่มีสิทธิที่จะใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ดังนั้น คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างปราศจากข้อสงสัย เพราะไม่ใช่คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของนายจ้างโดยตรง

(3) คำสั่งให้ ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นกองทุนที่กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นทุนเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหรือตายหรือในกรณีอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง¹⁴ เงิน

¹⁴พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 126

ของกองทุนได้มาจากการสะสมเงินของลูกจ้างในแต่ละเดือนและ/หรือเงินที่นายจ้างมีหน้าที่จะต้องจ่ายสมทบให้แก่ลูกจ้างในแต่ละเดือน เงินค่าปรับที่ได้มาจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เงินที่ตกเป็นของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างอันเนื่องมาจากลูกจ้างตายโดยไม่มีผู้สืบทอดตามที่กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินเมื่อหักชำระเงินที่มีหน้าที่ต้องจ่ายตามกฎหมายแล้ว ยังมีเงินเหลืออยู่แต่ไม่มีผู้มารับคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับส่งหนังสือแจ้งให้มาขอรับคืน เงินเพิ่มกรณีไม่นำส่งเงินสะสมและเงินสมทบตามกำหนด เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้อื่น ดอกผลของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง¹⁵

ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง มีดังนี้

1. ลูกจ้าง การนำส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างของฝ่ายลูกจ้างจะนำส่งโดยนายจ้างจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่หักเงินสะสมของลูกจ้างทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดไว้ แต่ไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างเพื่อนำส่งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง¹⁶

2. นายจ้าง นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามอัตราที่กำหนดไว้แต่ไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างเพื่อนำส่งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างพร้อมกับเงินสะสมของลูกจ้างที่หักไว้และจะต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในอัตราร้อยละห้าต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่งหรือที่ยังขาดอยู่ นับแต่วันที่นายจ้างต้องนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบแต่ยังมีได้นำส่ง¹⁷

ในกรณีที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ลูกจ้างแล้ว กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีสิทธิเรียกให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างชดใช้เงินที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไปพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี¹⁸

ดังนั้น เมื่อผู้ที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กฎหมายจึงให้อำนาจ พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวนเงินที่มีหน้าที่ต้องจ่ายแต่ไม่ได้จ่ายซึ่งจะต้องชดใช้คืนกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจ่ายแทนไปก่อนได้ โดยจะต้องมีการส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวได้

¹⁵พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 136

¹⁶พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 131

¹⁷พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 131

¹⁸พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 135

นำเงินที่จะต้องจ่ายมาจ่ายภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รับคำเตือนและไม่จ่ายเงินภายในเวลาที่กำหนด ดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 136 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา 132 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา 136 ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน หรือ เงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135

การมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายนำเงินสะสมเงินสมทบหรือเงินเพิ่มที่ค้างจ่าย หรือเงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135 มาจ่ายภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รับคำเตือนและไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด”

“มาตรา 132 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามกำหนด ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินที่ค้างจ่ายมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น”

จะเห็นได้ว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้มีผลเป็นการกระทบในแง่เปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่โดยตรง เนื่องจาก ก่อนพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งดังกล่าว นายจ้างยอมมีสิทธิในทรัพย์สินที่จะถูกยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน แต่เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งดังกล่าว สิทธิในทรัพย์สินของนายจ้างย่อมถูกระงับจากการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้จึงไม่ใช่คำสั่งแสดงสิทธิเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรง ดังนั้น คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากข้อสงสัย

การให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานตรวจแรงงานมีข้อสังเกตว่า วัตถุประสงค์ของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้น คือการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างโดยความร่วมมือกันระหว่างนายจ้างกับรัฐ ดังนั้นหน้าที่ที่นายจ้างจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้นจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากหน้าที่ที่มีต่อลูกจ้างโดยตรงมาเป็นหน้าที่ที่มีต่อรัฐ เพราะนายจ้างไม่ได้ชำระเงินให้แก่ลูกจ้างโดยตรง แต่เป็นการชำระให้กับรัฐและให้รัฐบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างต่อไป ลักษณะดังนี้ทำให้เห็นถึงกระบวนการทำให้หน้าที่ที่เอกชน (นายจ้าง) มีต่อเอกชน (ลูกจ้าง) กลายมาเป็นหน้าที่ที่เอกชนมีต่อรัฐ และทำให้ประโยชน์ของเอกชน (ลูกจ้าง) กลายมาเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงทำให้ฝ่ายปกครองคือพนักงานตรวจแรงงานซึ่งมีหน้าที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชนคือนายจ้างให้ชำระเงินได้ ซึ่งหากเป็นการบังคับให้นายจ้างชำระเงินแก่ลูกจ้างโดยตรงนั้นฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับเองได้ ต้องใช้วิธีการบังคับทางศาล

(4) คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งนอกจากพนักงานตรวจแรงงานจะมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตราต่างๆ ดังที่อธิบายมาแล้วนั้น พนักงานตรวจแรงงานอาจจะออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ในทุกๆ เรื่องโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139(3) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา139 ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจดังต่อไปนี้
 ฯลฯ

(3) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้”

ซึ่งในทางปฏิบัติของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีการตีความอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 139(3) ว่าพนักงานตรวจแรงงานอาจใช้อำนาจตามมาตรา 139(3) ออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ในทุกๆ เรื่อง นอกจากที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเรื่องแล้ว ซึ่งตัวอย่างของการออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 139(3) ได้แก่ คำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างให้ถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง พ.ศ. 2541 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 139(3) นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิ เนื่องจากนายจ้างหรือลูกจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว โดยส่วนใหญ่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในแต่ละเรื่องนั้น

* พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างให้ถูกต้องตามสิทธิหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตีความว่าพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว โปรดดู กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน,คู่มือการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์,2544),หน้า 88-89.

กฎหมายได้กำหนดโทษไว้แล้ว แต่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานที่จะมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องก่อนก็ได้โดยยังไม่ต้องดำเนินคดีอาญา การที่พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นเพียงการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและตีความกฎหมายเพื่อแสดงว่าสิทธิหน้าที่เกิดขึ้นอยู่แล้วนั้น มีสภาพเช่นใดเท่านั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิแต่อย่างใด แต่การที่พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจจะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนนั้น เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายโดยใช้อำนาจรัฐ คำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 139(3) จึงเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่

กล่าวโดยสรุปแล้วคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ซึ่งเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและตีความกฎหมายเพื่อแสดงว่าสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างที่ก่อตั้งโดยกฎหมายแล้วมีอยู่เช่นใด แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านายจ้างหรือลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้วโดยไม่ต้องมีคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็ตาม การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็มีประโยชน์เพราะนายจ้างและลูกจ้างอาจไม่ทราบว่าตนต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากต้องมีการตีความกฎหมายด้วย การดำเนินคดีอาญาอาจจะไม่ได้ผลเสมอไปเพราะนายจ้างอาจจะไม่ทราบว่าตนต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างจึงมักจะอ้างว่าไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเชื่อว่าตนได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยยกเรื่องเจตนาหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงมาอ้าง ซึ่งมีคดีจำนวนมากที่ศาลแรงงานพิพากษาให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างเพราะนายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่นายจ้างกลับไม่ต้องรับโทษในทางอาญาเพราะสำคัญผิดในข้อเท็จจริง¹⁹ การที่พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนที่จะดำเนินคดีอาญา จึงทำให้นายจ้างไม่อาจอ้างได้ว่าไม่มีเจตนาหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงที่จะทำให้พ้นความรับผิดทางอาญาได้ เพราะพนักงานตรวจแรงงานได้แสดงให้เห็นสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว และนอกจากจะดำเนินคดีอาญากับนายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นความผิดไว้โดยเฉพาะในแต่ละเรื่องในมาตราต่างๆ แล้ว การที่พนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งแล้วนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง นายจ้างยังมีความผิดเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอีกด้วย

¹⁹ ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, "การฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานที่มีโทษอาญา" วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 49-50.

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 146 บัญญัติให้นายจ้างผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 139(3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

3.2 ขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่ง

การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีขั้นตอนต่างๆหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มการพิจารณาออกคำสั่ง ขั้นตอนพิจารณาออกคำสั่ง ขั้นตอนการแจ้งหรือประกาศคำสั่ง และขั้นตอนบังคับตามคำสั่ง ซึ่งจะขออธิบายขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งของพนักงานซึ่งเป็นขั้นตอนและวิธีการในทางปฏิบัติก่อน และจะอธิบายหลักกฎหมายและผลบังคับของกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่ามีผลต่อการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอย่างไร ซึ่งจะอธิบายได้ใน ข้อ 3.3

3.2.1 ขั้นตอนเริ่มการพิจารณาออกคำสั่ง

การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีการเริ่มต้น 2 วิธี คือ มีผู้ร้องขอให้ออกคำสั่งในกรณีที่ถูกจ้างได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน และกรณีพนักงานตรวจแรงงานริเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งด้วยตนเอง ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานทราบว่ามีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งทราบจากการตรวจแรงงาน

(1) การยื่นคำร้อง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ได้บัญญัติให้ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ เพื่อให้ดำเนินการกับนายจ้าง กรณีที่นายจ้างฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ในทางปฏิบัตินั้น เมื่อลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน ไม่ว่าจะผู้ร้องจะยื่นต่อพนักงานตรวจแรงงานท้องที่ใด พนักงานตรวจแรงงานจะรับคำร้องไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นการให้บริการแก่ผู้ร้อง ซึ่งถ้าเป็นการยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่นายจ้างมีภูมิลำเนาหรือท้องที่อื่น ซึ่งมีใช้ท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ พนักงานตรวจแรงงานผู้รับคำร้องจะชี้แจงให้ผู้ร้องได้ทราบว่ากรรับคำร้องไว้เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้อง โดยจะส่งให้พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่เป็นผู้ดำเนินการ พร้อมทั้งบันทึกจุดแจ้งคำชี้แจงนั้นไว้เป็นหลักฐาน และพนักงานตรวจแรงงานที่รับคำร้องไว้จะประสานกับพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ โดยจัดส่งคำร้อง

บันทึกการสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปให้ โดยจะแจ้งให้ผู้ร้องทราบโดยไม่ชักช้า และพนักงานตรวจแรงงานผู้รับคำร้องจะลงทะเบียนรับคำร้องไว้เป็นหลักฐาน²⁰

(2) การตรวจแรงงาน

นอกจากการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะเริ่มต้นจากการยื่นคำร้องแล้ว การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอาจจะเริ่มต้นจากพนักงานตรวจแรงงานเองโดยการตรวจแรงงานแล้วพบการฝ่าฝืนกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานก็สามารถออกคำสั่งให้ปฏิบัติได้

การตรวจแรงงานมีวัตถุประสงค์ 3 ประการด้วยกัน คือ²¹

1. เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยตรวจสอบให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง หากพบการกระทำผิด หรือการฝ่าฝืนกฎหมายก็สามารถดำเนินการตามความเหมาะสม

2. เพื่อให้ความช่วยเหลือให้นายจ้าง ลูกจ้างได้รู้และเข้าใจความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการนำข้อบัญญัติของกฎหมายไปใช้

3. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อเท็จจริง เกี่ยวกับสภาพการทำงาน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนคำสั่ง กฎ ระเบียบ และมาตรฐานแรงงานต่างๆ ในอันที่จะหาแนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

การตรวจแรงงานมีความสำคัญมาก เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงแล้ว แม้นายจ้างจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน แต่ลูกจ้างก็มักจะไม่กล้าร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากหากมีการร้องเรียนหรือฟ้องร้อง นายจ้างย่อมจะต้องมีความรู้สึกที่ว่า ลูกจ้างแสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อนายจ้าง ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงให้มีมาตรการตรวจแรงงาน²²

ในการตรวจแรงงาน กฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานที่จะเข้าไปในสถานประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำงาน เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด

²⁰ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ.2542 ข้อ 5 และ ข้อ 7.

²¹International Labour Organisation, Labour Inspection : A Workers' Education Manual, (Geneva : International Labour office, 1986), p.12.

²²รังสฤษฎ์ จันทร์รัตน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7-15 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539), หน้า 799.

และทะเบียนลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน²³ โดยในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานตรวจแรงงานจะต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อ นายจ้างหรือผู้เกี่ยวข้อง²⁴ ในการตรวจสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง หรือ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย อาจ จัดให้แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคมแต่งตั้งเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว เพื่อให้ความคิดเห็น หรือช่วยเหลือแก่พนักงานตรวจแรงงาน ในการปฏิบัติการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้²⁵ โดยนายจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวกและไม่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน แพทย์ นักสังคม สงเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญ²⁶ ถ้าผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานตรวจแรงงานแพทย์ หรือผู้เชี่ยวชาญ ก็มีความผิดจะต้องรับโทษทางอาญา

ในทางปฏิบัติสามารถแบ่งการตรวจแรงงานได้เป็น 4 ประเภท คือ²⁷

1. การตรวจแรงงานทั่วไป เป็นการตรวจประจำวันตามแผนปฏิบัติงานปกติ โดยมาก เป็นการตรวจครั้งแรก เพื่อชี้แจงแนะนำแก่นายจ้างถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างตาม

²³พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139 (1)

²⁴พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 140 วรรคแรก

²⁵พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 142 วรรคแรก

²⁶พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 140 วรรคแรก และมาตรา 142 วรรคสอง

มาตรา 150 กำหนดโทษแก่ผู้ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานตรวจแรงงาน แพทย์นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้เชี่ยวชาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน สองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 151 วรรคแรก กำหนดโทษแก่ผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจ แรงงาน แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้เชี่ยวชาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่ เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

²⁷ มนูญ ปุญญฤทธิการกร, คำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับงานลำดับที่ 2 ระเบียบ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำผิด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หน้า 4.

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นการช่วยเหลือนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง เนื่องจากนายจ้างอาจยังไม่มีความรู้และความเข้าใจ²⁸

2. การตรวจติดตามผล เป็นการตรวจต่อเนื่องจากการตรวจแรงงานทั่วไปภายหลังจากที่เคยให้คำแนะนำหรือได้มีค่าเตือนไว้ในการตรวจครั้งก่อน ซึ่งหากยังมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม และพยานหลักฐานเป็นที่ประจักษ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ก็จะดำเนินคดีตามกฎหมาย

3. การตรวจตามคำร้องทุกข์ เป็นการตรวจเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

4. การตรวจกรณีพิเศษ เป็นการตรวจในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุในสถานประกอบการหรือเมื่อมีลูกจ้างเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน รวมถึงการตรวจพบการใช้แรงงานเด็กโดยไม่ขออนุญาต

ในการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน เมื่อพบการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจจะไปสู่การตัดสินใจออกคำสั่งได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการร้องทุกข์ นอกจากนั้นแล้ว การตรวจแรงงานยังเป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่งด้วย หรืออาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายก็ได้

3.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่ง

การใช้กฎหมายอาจพิจารณาได้เป็นขั้นตอนดังนี้²⁹

ก. การสืบสวนข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ความเท็จจริง

ข. การตีความกฎหมายและการพิสูจน์ถึงเนื้อหาขององค์ประกอบของกฎหมาย

ค. การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ยุติจากการสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงตาม ข้อ ก. สอดคล้องกับองค์ประกอบของกฎหมายตาม ข้อ ข. หรือไม่

ง. การพิจารณาในส่วนผลของกฎหมายว่ากฎหมายให้ปฏิบัติอย่างไร และให้อำนาจไว้ดุลพินิจหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนทั้งสี่นี้ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างอิสระ แต่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในการสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความเท็จจริงนั้นก็ตั้งค่านิ่งถึงองค์ประกอบของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ด้วย ในการตีความกฎหมายและการพิสูจน์ถึงเนื้อหาขององค์ประกอบของกฎหมายก็จะต้องพิจารณาถึงเรื่องเฉพาะรายละเอียดและสภาพความเป็นจริงด้วย

²⁸ รัชสกุลย์ จันทรัตน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย หน่วยที่ 7-15, หน้า 801.

²⁹ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า

ในชั้นพิจารณาออกคำสั่งจะอธิบายโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะอธิบายขั้นตอนในการพิจารณาออกคำสั่ง และส่วนที่สองจะอธิบายถึงดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานที่อยู่ในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาออกคำสั่ง

(1) ขั้นตอนของการพิจารณาออกคำสั่ง

ขั้นตอนของการพิจารณาออกคำสั่ง แบ่งได้ 4 ขั้นตอน คือการสืบสวนข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ความเท็จจริง, การตีความกฎหมายและการพิสูจน์ถึงเนื้อหาของประกอบของกฎหมาย, การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และการพิจารณาในส่วนผลของกฎหมาย

(1.1) การสืบสวนข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ความเท็จจริง

1. สภาพของข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง

ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน อาจแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ

1.1 ข้อเท็จจริงทั่วไปที่ใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่ว่ากรณีใด ได้แก่

- ความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง
- สถานที่ทำงาน
- วันที่เริ่มทำงาน
- วันทำงาน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุด
- ตำแหน่งหน้าที่และลักษณะงานที่ลูกจ้างทำ
- อัตราค่าจ้าง
- กำหนดงวดการจ่ายค่าจ้าง
- สถานที่จ่ายค่าจ้าง
- หลักฐานการจ่ายค่าจ้าง
- เอกสารการลงเวลาทำงาน
- ฯลฯ

1.2 ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี เช่น

ก. กรณีลูกจ้างยื่นคำร้องเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน (ค่าจ้างค่า ล่วงเวลา ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าทำงานในวันหยุดที่ค้างจ่าย) จะต้องทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

-ระยะเวลาที่ค้างจ่าย จำนวนค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าทำงานในวันหยุดที่ค้างจ่าย

-อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง รายวัน รายเดือน ตามผลงาน และเงินอื่นที่คำนวณเป็นค่าจ้าง เช่นค่าครองชีพ ค่าอาหาร ค่าที่พัก เงินเปอร์เซ็นต์จากการขาย

-อัตราค่าล่วงเวลาในวันทำงานและวันหยุด ค่าทำงานในวันหยุด

-จำนวนชั่วโมงที่ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานและวันหยุด

ฯลฯ

ข. กรณีลูกจ้างยื่นคำร้องเรื่องค่าชดเชย ต้องทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

-วันสิ้นสุดการทำงาน

-ค่าจ้างอัตราสุดท้าย (ค่าจ้างที่ได้รับขณะเลิกจ้าง)

-นายจ้างเลิกจ้างหรือลูกจ้างออกจากงานเอง

-ถ้าหากนายจ้างไม่ได้สั่งเลิกจ้าง ผู้ที่สั่งเลิกจ้างได้รับมอบอำนาจจากนายจ้างหรือไม่

-ลูกจ้างกระทำผิดตามมาตรา 119 หรือไม่

-มีหนังสือเลิกจ้างที่ระบุเหตุผลในการเลิกจ้างไว้หรือไม่

-เป็นลูกจ้างที่กำหนดระยะเวลาการจ้างงานไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดเวลานั้น สำหรับงานที่ต้องแล้วเสร็จภายใน 2 ปี โดยนายจ้างและลูกจ้างได้ทำสัญญาเป็นหนังสือ ตั้งแต่เมื่อเริ่มจ้าง และเป็นงานในโครงการเฉพาะที่มีโครงการปกติของธุรกิจหรือการค้าของนายจ้างซึ่งต้องมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของการจ้างแน่นอนหรือไม่ เป็นงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวที่มีกำหนดการสิ้นสุดหรือความสำเร็จของงานหรือไม่ เป็นงานที่เป็นไปตามฤดูกาลและได้จ้างในช่วงเวลาของฤดูกาลนั้นหรือไม่

ค. กรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยมีการบอกกล่าวล่วงหน้าต้องทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

-เป็นการจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่

-ถ้าไม่มีกำหนดระยะเวลานายจ้างได้บอกกล่าวล่วงหน้าหรือไม่ อย่างไร

-มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กำหนดเงื่อนไขและช่วงเวลาการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือไม่

ง. กรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75 พนักงานตรวจแรงงานต้องทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

-การหยุดกิจการชั่วคราวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด มีความจำเป็นต้องหยุดกิจการหรือไม่

-การหยุดกิจการชั่วคราวนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือไม่

-การหยุดกิจการชั่วคราว นายจ้างได้หยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน

-นายจ้างได้จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างอย่างไรในระหว่างที่สั่งให้หยุดงาน

-การหยุดกิจการชั่วคราวนายจ้างได้แจ้งล่วงหน้าหรือไม่

ดังนั้น การพิจารณาออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างนั้นพนักงานตรวจแรงงานจึงต้องทราบข้อเท็จจริงจำนวนมากพอสมควร ในบางกรณีนั้น ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่ง มีความซับซ้อนและขาดความชัดเจน เช่น ในกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่ง

เลิกจ้างโดยนายจ้างอ้างว่า ลูกจ้างมีความผิดตามมาตรา 119 จึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย พนักงานตรวจแรงงานต้องทราบข้อเท็จจริงต่อไปนี้ด้วย

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้างที่นายจ้างอ้างว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้างที่นายจ้างอ้างว่าเป็นการจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง และจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลของการกระทำของลูกจ้าง

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้างที่นายจ้างอ้างว่าเป็นความประมาทเลินเล่อ และจะต้องทราบผลของการกระทำของลูกจ้าง

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตัดเตือนเป็นหนังสือแล้ว หรือเป็นกรณีที่ร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องตัดเตือน นอกจากพนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบของนายจ้าง หนังสือตัดเตือนซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ทราบได้ไม่ยากแล้ว พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้าง และกฎหมายได้กำหนดให้หนังสือเตือนมีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำผิด พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างได้กระทำผิดครั้งที่แล้วเมื่อไร แล้วจึงจะวินิจฉัยได้ว่าหนังสือเตือนยังมีผลบังคับได้หรือไม่ หลังจากนั้นจึงจะวินิจฉัยได้ว่านายจ้างได้ตัดเตือนลูกจ้างเป็นหนังสือแล้วหรือไม่

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคืนหรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้างที่เป็นการละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันติดต่อกัน และจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุที่ทำให้ลูกจ้างละทิ้งหน้าที่ด้วย จึงจะวินิจฉัยได้ว่าลูกจ้างมีเหตุอันควรหรือไม่

-กรณีนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกซึ่งไม่ใช่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโทษจำคุกตามคำพิพากษาที่ลูกจ้างได้รับ ซึ่งกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ทราบได้ไม่ยาก และมีความชัดเจน เนื่องจากสามารถทราบได้จากคำพิพากษาของศาลซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้แล้วในคดีอาญา

จะเห็นได้ว่ากรณีที่พนักงานตรวจแรงงานจะวินิจฉัยได้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างหรือไม่ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเหล่านี้ก่อนในเบื้องต้น ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ขาดความแน่นอน และเป็นข้อเท็จจริงที่รับทราบได้จากทั้งฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และบุคคลภายนอกที่รู้เห็นเหตุการณ์ก็ได้ ดังนั้นจึงเป็นข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ยากพอสมควร เมื่อพนักงานตรวจแรงงานรับฟังข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นข้อยุติแล้วจึงจะวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่ทำให้นายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างหรือไม่ หากวินิจฉัยว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าจำเป็นต้องจ่ายแก่ลูกจ้างเท่าไร ซึ่งการคำนวณค่าชดเชยนั้นกฎหมายให้คำนวณตามเวลาที่ลูกจ้างทำงานกับนายจ้าง และค่าจ้างอัตราสุดท้ายที่ลูกจ้างได้รับ ดังนั้นพนักงานตรวจแรงงานจะต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเวลาที่ลูกจ้างทำงานกับนายจ้าง และค่าจ้างอัตราสุดท้ายที่ลูกจ้างได้รับ จึงจะวินิจฉัยได้ว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยเท่าไร ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้ทราบได้จากสัญญาจ้าง อัตราค่าจ้าง ทะเบียนการจ่ายค่าจ้าง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงทั่วไปที่ค่อนข้างมีความชัดเจนและพิสูจน์ได้ไม่ยาก

ดังนั้น จึงพอที่จะสรุปได้ว่า ในบางกรณีการสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างนั้นมีความซับซ้อนและพิสูจน์ยากพอสมควร

นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อเท็จจริงอีกประเภทหนึ่งที่มีการพิสูจน์มีความพิเศษแตกต่างไปจากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้ว คือ ข้อเท็จจริงที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิสูจน์ ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ในการวินิจฉัยออกคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือ จัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานจะต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร หรือสถานที่ หรือเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่นายจ้างกำลังให้ลูกจ้างใช้อยู่ หลังจากนั้นจึงจะวินิจฉัยได้ว่าถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎกระทรวงกำหนดหรือไม่

หรือ ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ พนักงานตรวจแรงงานก็ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์

ที่ลูกจ้างใช้อยู่เพื่อพิสูจน์ว่าจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างหรือไม่ จึงจะวินิจฉัยออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ดังกล่าว

ความยากของการสืบสวนและพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าว กฎหมายได้แก้ปัญหาโดยการให้พนักงานตรวจแรงงานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผู้สืบสวนและพิสูจน์ข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น แต่งตั้งจากผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย นายแพทย์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม และนักวิทยาศาสตร์

สำหรับคำสั่งให้หยุด อยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม เข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือนำส่งไม่ครบจำนวนกรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานสามารถสืบสวนและพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำส่งเงินต่างๆได้ ไม่ยากเพราะข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ใฝ่ฝ่ายปกครองแล้ว แต่จะต้องมีการสืบหาทรัพย์สินของนายจ้างที่จะยึดอายัด ขายทอดตลาด

2. วิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความเท็จจริง

วิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงที่พนักงานตรวจแรงงานใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

2.1 ข้อเท็จจริงที่ได้จากการที่กฎหมายบังคับให้นายจ้างส่งให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่

- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี และการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างเด็ก ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 45(1) และ (3)

- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มหยุดกิจการตามมาตรา 75

- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างส่งสำเนาข้อบังคับให้แก่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามมาตรา 108 วรรคสอง

- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวันที่จะเลิกจ้าง เหตุผลของการเลิกจ้าง และรายชื่อลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างปรับปรุงหน่วยงานกระบวนการผลิตการจำหน่ายหรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนลูกจ้าง ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างแจ้งแก่พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันที่จะเลิกจ้าง ตามมาตรา 121

2.2 ข้อเท็จจริงที่กฎหมายบังคับให้นายจ้างเปิดเผยแก่สาธารณชน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้ไม่ยาก ได้แก่

- ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างเผยแพร่และปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ตามมาตรา 108 วรรคสี่

-ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทะเบียนลูกจ้างซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำและเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง ตามมาตรา 112

-ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ซึ่งกฎหมายบังคับให้นายจ้างจัดทำเป็นเอกสาร ตามมาตรา 114

2.3 ข้อเท็จจริงที่พนักงานตรวจแรงงานต้องแสวงหาเอง ได้แก่ข้อเท็จจริงอื่น ๆ นอกจาก 2 ข้อแรก เช่น พยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของนายจ้างและลูกจ้าง เช่น กรณีเลิกจ้าง มักจะมีปัญหาเกิดขึ้นบ่อยว่าการกระทำของนายจ้างเป็นการเลิกจ้างหรือไม่

ในการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาออกคำสั่ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้วางระเบียบให้พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ³⁰

-แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

-รับฟังพยานบุคคล เอกสาร หลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณี, พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

-ขอข้อเท็จจริง หรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

-ขอให้ผู้ครอบครองเอกสาร ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ในการสอบสวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานวางระเบียบให้พนักงานตรวจแรงงานทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย โดยให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมได้ แต่ในกรณีที่นายจ้างหรือผู้แทนนายจ้างไม่ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริง หลบหนี หรือจงใจประวิงการชี้แจงข้อเท็จจริงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้พนักงานตรวจแรงงานทำการสอบสวนข้อเท็จจริงจากลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย รวมตลอดถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและพิจารณาดำเนินการต่อไป

และในการสอบสวนข้อเท็จจริงพนักงานตรวจแรงงานต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสที่จะโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตนได้ แต่มี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542

ข้อยกเว้นในบางกรณีเท่านั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้งชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีเช่นกัน³¹

จะเห็นได้ว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้วางระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยได้กำหนดถึงพยานหลักฐานที่พนักงานตรวจแรงงานจะต้องใช้และวิธีการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน นอกจากนี้ก็เป็นการกำหนดสิทธิของคู่กรณีว่ามีสิทธิอะไรบ้างในขั้นตอนสืบสวนข้อเท็จจริง

แต่เนื่องจาก คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างมีลักษณะพิเศษบางอย่าง คือ เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้นในการสืบสวนข้อเท็จจริงจึงมีลักษณะพิเศษกว่าคำสั่งประเภทอื่น ซึ่งได้แก่

1. การกำหนดประเด็นพิพาท

เนื่องจากเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้น เมื่อลูกจ้างมาร้องทุกข์ จึงจำเป็นต้องให้นายจ้างให้การโต้แย้ง ในลักษณะที่เหมือนกับลูกจ้างยื่นฟ้องต่อศาลและนายจ้างยื่นคำให้การ และจะต้องกำหนดประเด็นพิพาทในลักษณะที่เหมือนกับการชี้สองสถานในศาล ซึ่งการกำหนดประเด็นพิพาทมีความสำคัญมาก เพราะหากกำหนดประเด็นพิพาทไม่ถูกต้องก็ไม่สามารถสอบสวนพยานได้ตรงประเด็นแห่งข้อพิพาทซึ่งทำให้เสียเวลาได้ ซึ่งในบางกรณีต้องมีการกำหนดประเด็นพิพาทที่มีความซับซ้อน เช่น กรณีลูกจ้างมาร้องทุกข์ว่านายจ้างเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย นายจ้างให้การว่าลูกจ้างละทิ้งหน้าที่ นายจ้างจึงเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

³¹ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณา คำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542

* พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 บัญญัติว่า

“นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

- (1) ทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
- (2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- (3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- (4) ผ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบ

ด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตัดเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตัดเตือน

หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด

- (5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตาม

โดยไม่มีเหตุอันสมควร

กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานต้องตั้งประเด็นพิพาทถึง 3 ประเด็นด้วยกันเพื่อที่จะสืบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนเพื่อพิจารณาออกคำสั่ง ประเด็นแรกคือ การกระทำของลูกจ้างเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือไม่ ถ้าเป็นการฝ่าฝืนก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นกรณีร้ายแรงหรือไม่ หากไม่ใช่กรณีร้ายแรงต้องสืบสวนข้อเท็จจริงต่อไปว่านายจ้างได้ตกเตือนเป็นหนังสือแล้วหรือไม่ ประเด็นที่สองการกระทำของลูกจ้างเป็นการจงใจให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือไม่ เพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจตนาในการกระทำของลูกจ้าง และผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำของลูกจ้างคือความเสียหายของนายจ้าง ประเด็นที่สามเป็นการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ จะเห็นว่ากรณีนี้การกำหนดประเด็นพิพาทได้ถูกต้องครบทุกประเด็นจะมีผลต่อการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ทำให้การสืบสวนข้อเท็จจริงกระทำได้ครบถ้วน

2. การรับฟังพยาน

เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง ดังนั้น พยานหลักฐานจึงอาจได้มาทั้งจากฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง หรือบุคคลอื่นหรืออาจเป็นพยานวัตถุก็ได้ ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงจึงมีความยุ่งยากลำบากเพราะต้องพิจารณาพยานหลักฐานจากหลายฝ่ายและหลายประเภท พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานใดรับฟังได้เพียงใด เช่น หากเป็นพยานเอกสารแต่เป็นสำเนาจะรับฟังได้หรือไม่เพียงใด หากนายจ้างและลูกจ้างได้อ้างเอกสารใดร่วมกันโดยยอมรับตรงกันว่ามีเนื้อหาอย่างไร แต่เอกสารดังกล่าวไม่สามารถนำมาได้เนื่องจากสูญหาย พนักงานตรวจแรงงานจะรับฟังได้หรือไม่ หรือเมื่อฝ่ายหนึ่งอ้างพยานเอกสาร แต่อีกฝ่ายแย้งว่าเป็นเอกสารปลอมจะพิสูจน์ความเท็จจริงของพยานเอกสารอย่างไร หรือกรณีพยานบุคคล หากบุคคลนั้นไม่ได้รู้เห็นมาด้วยตนเองแต่รับฟังมาจากคนอื่นอีกทีที่เรียกว่าพยานบอกเล่าจะรับฟังได้เพียงใด ซึ่งในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญมาก แต่ก็ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายหรือระเบียบของฝ่ายปกครอง

3. การชั่งน้ำหนักพยาน

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานรวบรวมข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่กำหนดเป็นประเด็นแล้ว ขั้นตอนต่อไปต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงจากพยานทั้งหมดนั้นพยานของ

(6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

* ข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาฎีกาที่ 5605/2542 คดีหมายเลขแดงที่ 1222/2542 ศาลแรงงานกลาง

ฝ่ายใดน่าเชื่อถือกว่ากัน เพราะการออกคำสั่งเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง พยานที่ทั้งสองฝ่ายนำมาสนับสนุนข้ออ้างของตนย่อมมีความขัดแย้งกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานบุคคลในกรณีพยานบุคคลเล่าถึงข้อเท็จจริงที่เป็นการกระทำของนายจ้างและลูกจ้างเป็นข้อเท็จจริงที่ขาดความชัดเจนแต่ละฝ่ายอาจจะบอกเล่าเหตุการณ์แตกต่างกัน เช่น กรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยกล่าวหาว่าลูกจ้างพูดจาหยาบค้าย พูดจาทำทนายให้นายจ้างเลิกจ้างและด่านายจ้างด้วยถ้อยคำหยาบค้าย ลูกจ้างต่อสู้ว่าเป็นการโต้เถียงเรื่องการทำงาน ลูกจ้างไม่ได้ด่านายจ้างตามที่นายจ้างกล่าวหา พนักงานที่ทำงานอยู่ใกล้เคียงให้การว่าขณะเกิดเหตุเห็นนายจ้างและลูกจ้างโต้เถียงกัน แต่ได้ยินไม่ชัดเจนว่าลูกจ้างพูดว่าอะไรบ้าง เนื่องจากขณะทำงานในโรงงานมีเสียงดังมาก ดังนั้นการซึ่งนำพยานระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจึงมีความยากลำบากมาก

จะเห็นได้ว่าการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 นั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน และจำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานความเข้าใจทางกฎหมายทั้งในการกำหนดประเด็นพิพาทเพื่อจะสืบสวนได้ตรงประเด็นพิพาทและครบถ้วนทุกประเด็น และต้องมีความเข้าใจในหลักกฎหมายพยาน ดังนั้น การพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ความเท็จจริงอย่าง “นักกฎหมาย” มากกว่า อย่าง “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” ดังเช่น การพิจารณาออกคำสั่งในกรณีอื่น เช่น การออกคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน พนักงานตรวจแรงงานซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้วสามารถใช้ความรู้ความสามารถของตนโดยสามารถเข้าตรวจสอบสถานประกอบกิจการของนายจ้างเพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงได้โดยตรง โดยไม่ต้องกำหนดประเด็นพิพาท และการสืบสวนพยานบุคคลก็มีความสำคัญน้อยกว่า หากตรวจพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ลูกจ้างก็สามารถออกคำสั่งให้แก้ไขหรือออกคำสั่งให้หยุดใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ได้

(1.2) การตีความกฎหมายและการพิสูจน์ถึงเนื้อหาของประกอบของกฎหมาย

ในการปรับกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงเพื่อมีคำวินิจฉัยใดๆก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ต้องมีการตีความกฎหมายทั้งสิ้น อันอาจในการตีความกฎหมายนั้นไม่ได้อยู่ที่ศาลเพียงองค์กรเดียว³²

1. สภาพของข้อกฎหมายในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

หากแบ่งประเภทการตีความกฎหมายโดยพิจารณาจากถ้อยคำในกฎหมายเป็นเกณฑ์ อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือถ้อยคำของบทบัญญัติที่ชัดเจน และถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักกฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 135.

ก. ถ้อยคำของบทบัญญัติที่ขัดแย้ง คือ ถ้อยคำที่เข้าใจกันโดยทั่วไปและถูกต้องตรงกันมักจะเป็นถ้อยคำที่มีความหมายเป็นรูปธรรม เช่น เงิน, เครื่องจักร, อธิบดีกรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้จะไม่มีปัญหาในการตีความ

ข. ถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง เป็นถ้อยคำที่เป็นนามธรรม (abstract) เช่น

-“มาตรา 75 ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวโดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่มีสาเหตุสุดวิสัย ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการ ตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน”

-“มาตรา 119 นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้

(1) พุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

(2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

(4) ฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน

หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด

(5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

-“มาตรา 105 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่ลูกจ้างใช้จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง หรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 104 เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้”

ถ้อยคำบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่เป็นเรื่องทางข้อเท็จจริง และประเภทที่จะต้องนำมาตีแผ่ให้ความหมายเพิ่มเติมพิเศษทางวิชาการ หรือทางความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือหลาย ๆ ด้านร่วมกัน³³

ประเภทที่เป็นเรื่องทางข้อเท็จจริง ถ้อยคำบทบัญญัติในประเภทนี้จะเกี่ยวกับสิ่งของ เหตุการณ์ของความเป็นจริงอาจเป็นวัตถุที่รับรู้เห็นได้ หรือเหตุการณ์ที่ประสบการณ์ได้³⁴ เช่น ทุจริต ประมาทเลินเล่อ เป็นต้น

ประเภทที่จะต้องนำมาตีแผ่ให้ความหมายเพิ่มเติมพิเศษทางวิชาการ หรือทางความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือหลาย ๆ ด้านรวมกัน ถ้อยคำบทบัญญัติในประเภทนี้จะต้องอาศัยความเห็นของผู้ตีความซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่มีประสบการณ์ทั่วไปได้³⁵ เช่น คำว่า“จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย” กรณีใดที่จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างบ้าง กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานไว้เป็นเรื่องๆ ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการตีความ บุคคลทั่วไปไม่อาจมีประสบการณ์ได้ เช่น ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร

ตัวอย่างของถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงซึ่งได้อธิบายมาแล้ว ข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะจากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วจะพบว่ายังมีถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงอีกมาก ซึ่งการตีความบทบัญญัติเหล่านี้ อาจไม่ได้ให้ผลที่ชัดเจน หรืออาจจะไม่มีความแน่นอนในการตีความ

2. วิธีการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงาน อาจแบ่งได้ 3 วิธีการ คือ

2.1 การตีความโดยอาศัยมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง เป็นกรณีที่องค์กรผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตีความกฎหมายโดยอธิบายความหมายให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน และเพื่อให้ยึดปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เช่น คำชี้แจงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2541 ได้ตีความ

182.

³³ กมลชัย รัตนสการวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

คำว่า “เหตุสุดวิสัย” ที่นายจ้างอาจอ้างได้ว่าทำให้จำเป็นต้องหยุดกิจการโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง

2.2 การตีความตามแนวการตีความของศาล องค์กรที่มีหน้าที่ใช้กฎหมายทุกระดับ ต้องตีความกฎหมายทั้งสิ้น แต่จะมีการจัดลำดับให้การตีความขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นที่ยุติ ไม่อาจโต้เถียงกันต่อไปแล้วมีผลในระบบกฎหมาย³⁶ การตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อพิจารณาออกคำสั่งให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติ หากนายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจก็สามารถโต้แย้งโดยนำคดีไปสู่ศาลได้ ซึ่งศาลก็ต้องตีความและอาจไปสิ้นสุดที่ศาลฎีกา ดังนั้น จึงถือได้ว่าคำพิพากษาศาลฎีกามีผลสูงสุดในระบบกฎหมาย ซึ่งหากมีการนำคดีไปสู่ศาลจนถึงศาลฎีกาการตีความของพนักงานตรวจแรงงานและการตีความของศาลแรงงานก็อาจจะไม่มีผลเพราะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่สูงกว่าตีความเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การตีความตามแนวการตีความของศาลฎีกาจึงทำให้การตีความของพนักงานตรวจแรงงานได้รับการยอมรับ เพราะเมื่อนำคดีสู่ศาล ศาลก็อาจจะยืนยันความถูกต้องของการตีความของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งได้ตีความเหมือนกับแนวการตีความของศาลฎีกาในคดีก่อนๆ

การตีความตามแนวการตีความของศาลฎีกามีความสำคัญมากในกรณีการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง ประเภทที่ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ความเข้าใจทางกฎหมาย เช่น คำว่า เหตุสุดวิสัย ทุกจริต เจตนา จงใจ ประมาท เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายทุกประเภท และเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มนักกฎหมาย การตีความของคำเหล่านี้มีตัวอย่างมากมาย

2.3 การตีความโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การตีความว่าสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ “จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง” หมายความว่าอะไร ต้องอาศัยมาตรฐานความปลอดภัยจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่คนทั่วไปไม่อาจตีความได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การตีความถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงของกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ถ้อยคำที่ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ความเข้าใจทางกฎหมาย เช่น คำว่า เหตุสุดวิสัย ทุกจริต เจตนา จงใจ ประมาท ประเภทหนึ่ง และถ้อยคำที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการตีความ เช่น “จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย” อีกประเภทหนึ่ง

(1.3) การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง อาจแยกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (faits juridiques tatbestand) หรืออาจเรียกว่า องค์ประกอบ (tatbestand) คือส่วนที่เป็นเงื่อนไขของการก่อให้เกิดสิทธิแก่

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักกฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 135.

ประชาชนหรืออำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเกิดขึ้นดังกล่าวดังกล่าวแล้ว จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ และส่วนผลทางกฎหมาย (dispositif-rechtsfalge) เป็นส่วนที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะสั่งการได้ เนื่องมาจากครบเงื่อนไขต่างๆ ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ³⁷ การวินิจฉัยในส่วนองค์ประกอบย่อมมีความสัมพันธ์กับส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย ดังนั้น ขณะที่พิจารณาส่วนหนึ่ง จะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของอีกส่วนหนึ่งด้วย³⁸

การวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ โดยปกติแล้ว ถือว่าเป็นการนำกฎหมายไปปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่ใช่ปัญหาดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามแต่ตนจะเห็นสมควร แต่อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุไว้ด้วยถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว หรือถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง³⁹ เช่น คำว่า “ความจำเป็น” “เหตุสุดวิสัย” คำเหล่านี้ทำให้การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายขาดความแน่นอนไป

ตัวอย่างเช่น มาตรา 75 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายจ้างมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวโดยเหตุหนึ่งเหตุใดที่มีเหตุสุดวิสัย ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายจ้างเป็นบริษัทจำกัดประกอบกิจการผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ มีลูกจ้างอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนการผลิตชิ้นส่วน และส่วนการประกอบ เมื่อปี พ.ศ. 2541 นายจ้างประสบปัญหาด้านการตลาด คำสั่งซื้อสินค้าลดลงมาก อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไม่แน่นอน ทำให้ส่วนการประกอบมีคำสั่งซื้อลดลง นายจ้างมีคำสั่งให้ลูกจ้างที่ทำงานในส่วนการประกอบหยุดงานชั่วคราว 2 เดือน โดยจ่ายค่าจ้างให้ในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างในวันทำงาน จ่ายเบี้ยขยันให้เดือนละ 1,000 บาท และจ่ายค่าอาหารให้เดือนละ 480 บาท ลูกจ้างที่นายจ้างสั่งให้หยุดงานชั่วคราวจำนวน 180 คน ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้สั่งให้

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8 พ.ศ. 2532 : 44, และ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 167.

³⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 167.

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, หน้า 45.

นายจ้างจ่ายค่าจ้างอีกร้อยละ 30 ที่เหลือเป็นเงิน 335,456.14 บาท เพราะนายจ้างสั่งให้ลูกจ้างหยุดงานชั่วคราวโดยไม่ชอบตามมาตรา 75

พนักงานตรวจแรงงานปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายว่า “การดำเนินงานของนายจ้างแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการผลิตชิ้นส่วน นายจ้างยังได้รับคำสั่งซื้อจากลูกค้า มีการผลิตอย่างต่อเนื่อง มีการทำงานล่วงเวลา สำหรับส่วนการประกอบมีคำสั่งซื้อลดลง นายจ้างกำหนดให้ลูกจ้างบางคนหยุดงานชั่วคราวในช่วงแรก เมื่อมีคำสั่งซื้อจากลูกค้าในส่วนของการผลิตผลิตภัณฑ์ AKAI หรือ CD-ROM นายจ้างจำเป็นต้องการแรงงานเพิ่ม ก็เรียกลูกจ้างที่สั่งหยุดงานชั่วคราวกลับเข้ามาทำงาน การที่โจทก์สั่งให้ลูกจ้างบางคนบางแผนกหยุดงานชั่วคราวนั้น เป็นเพียงลดจำนวนลูกจ้างให้หยุดงานบางแผนก เป็นการเลือกปฏิบัติกับลูกจ้าง มิใช่เป็นการหยุดกิจการบางส่วนชั่วคราว ตามมาตรา 75 นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามปกติ”

การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายดังกล่าว คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ หลังจากนั้นก็จะพิจารณาผลทางกฎหมายว่าพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งการเนื่องมาจากข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุอย่างไร ซึ่งผลทางกฎหมายมีว่า

“เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง”

ดังนั้นพนักงานตรวจแรงงานจึงมีคำสั่งที่ 007/2542 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำร้อง 180 คน เป็นเงิน 335,456.14 บาท

นายจ้างได้นำคดีมาสู่ศาลแรงงาน และได้มีการอุทธรณ์ถึงศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายว่า

“ที่นายจ้างให้ลูกจ้างบางส่วนหยุดงานเป็นการชั่วคราวนั้น เห็นว่าเป็นเหตุจำเป็นของนายจ้างมีมูลเหตุมาจากส่วนที่งานประกอบลดน้อยลง ซึ่งก็มีผลโดยตรงถึงคน คือมีงานไม่เพียงพอให้ลูกจ้างในส่วนดังกล่าวทำ เมื่อนายจ้างประสบปัญหาด้านการตลาด คำสั่งซื้อลดลงมาก ทำให้ส่วนการประกอบมีคำสั่งซื้อลดลง ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นที่นายจ้างจะสามารถสั่งให้หยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งชอบด้วยมาตรา 75 และนายจ้างได้จ่ายค่าจ้างในช่วงหยุดกิจการชั่วคราวร้อยละ 70 ของค่าจ้างในวันทำงานซึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างแล้ว จึงไม่ต้องจ่ายค่าจ้างปกติเต็มจำนวนอีก ที่ศาลแรงงานกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานชอบแล้ว” (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8193/2543)

จะเห็นได้ว่า การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบของกฎหมายนั้น พนักงานตรวจแรงงานกับศาลวินิจฉัยต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากถ้อยคำที่ไม่เจาะจง คือ “ความ

จำเป็น” ซึ่งศาลเห็นว่า การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานไม่ถูกต้อง ดังนั้น การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายที่ถูกต้องคือวินิจฉัยเหมือนศาลเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานไม่อาจมีดุลพินิจปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายให้เป็นอย่างอื่นใด ซึ่งเป็น การสนับสนุนความคิดที่ว่า การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายไม่ใช่ ดุลพินิจ ดังนั้น การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายที่ถูกต้องจึงมีคำตอบเดียวเท่านั้น⁴⁰

(1.4) การพิจารณาในส่วนผลของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ (1.3) เมื่อมีการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ซึ่งเป็น องค์ประกอบส่วนเหตุแล้ว ก็จะต้องพิจารณาผลทางกฎหมายว่ากฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่ (obligation) หรือความสามารถ(faculty) แก่ฝ่ายปกครอง ในอันที่จะออกคำสั่งและหรือออกคำสั่ง ใด ๆ ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยกฎหมายอาจใช้ถ้อยคำกำหนดผลทางกฎหมายแตกต่างกัน เช่น “ให้” “มีอำนาจ” เป็นต้น ตัวอย่างเช่น

“มาตรา 124 วรรค 3 เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่า ลูกจ้างมีสิทธิ ได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ พนักงานตรวจ แรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ ความตาย ตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในสิบห้าวันตั้งแต่วันที่ทราบหรือถือได้ว่าได้ทราบคำสั่ง”

“มาตรา 104 ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม ตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 ให้พนักงานตรวจแรงงาน มีอำนาจ ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ เพื่อจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงานหรือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้ถูกต้องหรือเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด”

(2) ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานในขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่ง

เนื่องจากองค์กรณีบัญญัติไม่อาจอยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายให้เป็นการทั่วไปและ แน่นอนชัดเจนได้ทุกกรณี เพราะความแตกต่างของพฤติกรรมของมนุษย์ สิ่งของ เหตุการณ์ ต่างๆ ดังนั้น การนำกฎหมายไปใช้กับกรณีเฉพาะเรื่องให้มีความยุติธรรมจึงต้องพิจารณาความแตกต่าง เฉพาะกรณีด้วย กฎหมายจึงต้องเปิดช่องให้ฝ่ายปกครอง มี “ดุลพินิจ” ในการใช้กฎหมาย⁴¹

⁴⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 187.

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, หน้า 35 – 38.

ในทางทฤษฎี อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในชั้นที่จะออกคำสั่งต่างๆ นั้น อาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน ได้แก่ อำนาจผูกพัน (mandatory power) และอำนาจดุลพินิจ (discretions power)

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้⁴²

อำนาจดุลพินิจ เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน มีผู้พยายามให้คำนิยามของอำนาจดุลพินิจไว้มาก แต่มีลักษณะคล้ายกันแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย โดยสรุปแล้วอำนาจดุลพินิจคือ “ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจดุลพินิจคือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร⁴³

ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน แยกพิจารณาได้ตามขั้นตอนการใช้กฎหมายดังนี้

(2.1) ดุลพินิจในการสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความเท็จจริง

ในการพิจารณาออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง ว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ ในการตรวจสอบฝ่ายปกครองต้องอาศัยพยานหลักฐานแล้ววินิจฉัยว่าพยานหลักฐานเท่าที่มีอยู่เพียงพอพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงไปตามพยานหลักฐาน ไม่ใช่ดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนเห็นสมควร⁴⁴ แต่อย่างไรก็ตาม การรับฟังข้อเท็จจริงที่มีความซับซ้อนขาดความชัดเจนทำให้ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่างๆ อาจทำให้เกิดดุลพินิจในการรับฟังพยานได้

⁴²Jean Rivero, “Droit administrative”,P.83 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, หน้า 41.

⁴³วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, หน้า 41.

⁴⁴จรีนติ หะวานนท์. “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,2540),หน้า 340.

การสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความเท็จจริงของพนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจด้วย เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ อาจได้มาทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง หรือบุคคลภายนอกซึ่งให้ข้อเท็จจริงไม่ตรงกัน โดยเฉพาะการรับฟังพยาน เพื่อออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินต่าง ๆ แก่ลูกจ้าง นายจ้างและลูกจ้างมักจะได้แย้งกันในปัญหาข้อเท็จจริง พนักงานตรวจแรงงานจะต้องใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานว่า พยานหลักฐานฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่า เช่น ข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1056-1057/2543 นายจ้างกล่าวหาลูกจ้างปล่อยเงินให้พนักงานของนายจ้างกู้ โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 30 ต่อเดือน เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในกรณีร้ายแรง นายจ้างจึงเลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และค่าชดเชย ลูกจ้างให้การว่าไม่เคยปล่อยเงินกู้ แต่ภริยาของลูกจ้างปล่อยเงินกู้ จะถือเอาการกระทำของภริยา ลูกจ้างเป็นความผิดของลูกจ้างไม่ได้ กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยาน ในการชั่งน้ำหนักพยานว่า พยานฝ่ายใดน่าเชื่อถือกว่ากัน แต่อย่างไรก็ตามในชั้นศาล ศาลสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ทั้งหมดหากเป็นการรับฟังพยานที่ผิดพลาดศาลก็จะเพิกถอนคำสั่ง

(2.2) ดุลพินิจในการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายในถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง เช่น เหตุสุดวิสัย จงใจ ประมาท อย่างร้ายแรง ในทางทฤษฎี ถือว่าไม่ได้ก่อให้เกิดฝ่ายปกครองมีดุลพินิจแต่อย่างใด แต่การปรับใช้ถ้อยคำเหล่านี้ในกรณีเฉพาะเรื่องไม่ได้ให้ผลที่ชัดเจนเสมอไป หรืออาจไม่มีความแน่นอนในการตีความ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกความหมายที่ตนเห็นว่าถูกต้องที่สุด แต่เมื่อถึงชั้นศาลศาลจะตีความถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง โดยถือว่าถ้อยคำเหล่านั้นมีความหมายที่ถูกต้องเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เช่น กรณีลูกจ้างทุจริตต่อหน้าที่ที่นายจ้างเลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย ศาลฎีกาเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้ให้ความหมายคำว่า “ทุจริต” ไว้ และมีได้ใช้คำว่า “โดยทุจริต” ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (1) จึงต้องใช้ความหมายคำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรม คือประพฤดิชั่วโดยไม่ซื่อสัตย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5605/2542)

(2.3) ดุลพินิจในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย

โดยปกติแล้ว การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” ไม่ใช่ “ปัญหาดุลพินิจ” ที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามแต่ตนจะเห็นสมควร⁴⁵ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในกรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจน ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายเป็นอย่างอื่น

⁴⁵วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, หน้า 45.

แต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่เจาะจง ยังมี การถกเถียงกันในทางวิชาการว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจกำหนดความหมายอย่างไรอิสระหรือไม่⁴⁶

(2.4) ดุลพินิจในส่วนผลของกฎหมาย

ดุลพินิจส่วนใหญ่ของฝ่ายปกครองอยู่ในขั้นตอนตัดสินใจหรือในส่วนผลของกฎหมาย ดุลพินิจในส่วนผลของกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ดุลพินิจในการตัดสินใจ และดุลพินิจในการวินิจฉัย⁴⁷

1. ดุลพินิจในการตัดสินใจ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่ง หรือไม่ก็ได้ เมื่อเกิดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ เช่น เมื่อพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องได้ (มาตรา 139 (3)) หากพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติดังกล่าว อาจจะไม่เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงาน มีดุลพินิจ แต่ถ้าหากพิจารณากฎหมายมาตราต่างๆ ที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง แล้ว จะเห็นว่าในแต่ละเรื่องตามมาตรานั้นๆ ได้มีการกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ดังกล่าวนั้นแล้ว ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานจึงสามารถที่จะดำเนินคดีอาญาได้ทันที โดยไม่ต้องมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนก็ได้ หรือเลือกที่จะมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายก่อนก็ได้ แสดงให้เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงานมีดุลพินิจที่จะออกคำสั่งหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานจึงเป็นดุลพินิจตัดสินใจ

2. ดุลพินิจวินิจฉัย คือกรณีที่มีการออกคำสั่ง แต่จะออกคำสั่งอย่างไรกฎหมายให้ เลือกเนื้อหาของคำสั่งได้ เช่น กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบว่า นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 กฎหมายให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็น หนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไข เครื่องจักรอุปกรณ์ได้ (มาตรา 104) และถ้าหากการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรือ อุปกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 105) จะเห็นว่าในข้อเท็จจริงเดียวกัน พนักงานสามารถเลือกเนื้อหาของคำสั่งได้ว่า จะเลือกใช้คำสั่งให้ปรับปรุงหรือคำสั่งให้หยุดใช้ เครื่องจักรอุปกรณ์ กรณีนี้เป็นดุลพินิจวินิจฉัย

กล่าวโดยสรุปแล้ว พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจดุลพินิจตัดสินใจค่อนข้างมาก เพราะบทบัญญัติส่วนใหญ่ได้กำหนดโทษการฝ่าฝืนกฎหมายไว้แล้ว แต่พนักงานตรวจแรงงานมี อำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องโดยยังไม่ดำเนินคดีอาญาก็ได้ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจสั่งให้

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-48.

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 19.

นายจ้างลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องได้เกือบทุกเรื่องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 139 (3) แต่พนักงานตรวจแรงงานจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ได้ จึงเป็นดุลพินิจตัดสินใจ ยกเว้นคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินต่างๆ แก่ลูกจ้างเท่านั้นที่พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถเลือกที่จะไม่ออกคำสั่งได้ หากลูกจ้างมาร้องทุกข์โดยมีข้อเท็จจริงตรงตามองค์ประกอบของกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานต้องมีคำสั่งเสมอ กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานไม่มีดุลพินิจตัดสินใจ

สำหรับดุลพินิจวินิจฉัย พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยน้อยมาก เพราะคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่เป็นการสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมายนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ในแต่ละมาตราแล้ว และกฎหมายคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีได้หลายวิธี หน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่คือการวินิจฉัยว่าสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วมีอยู่เช่นไรเท่านั้น หรือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เรียกว่าคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่เท่านั้น ดังนั้นการออกคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่อาจเลือกคำสั่งได้ เพราะการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายส่วนใหญ่มีอยู่วิธีเดียวเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่ามีคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยเดียวเท่านั้นที่ถูกต้อง ดังนั้น พนักงานตรวจแรงงานจึงแทบจะไม่มีดุลพินิจวินิจฉัยเลย

3.2.3 ชั้นการมีผลบังคับและการสิ้นสุดบังคับของคำสั่ง

(1) การมีผลบังคับของคำสั่ง

การทำให้คำสั่งมีผลบังคับนั้นขึ้นอยู่กับกรกระทำ 2 ประการ คือ รูปแบบและการแจ้งคำสั่ง กับการบังคับตามคำสั่ง

(1.1) รูปแบบของคำสั่งและการแจ้งคำสั่ง

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีรูปแบบของคำสั่งดังนี้

1. คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามมาตรา 124 กฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดแบบของคำสั่ง ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดแบบของคำสั่งในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบคำร้องและแบบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน โดยกำหนดแบบของคำสั่งเป็นหนังสือตามแบบ คร.8 แบบคำสั่งดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญ คือ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของพนักงานตรวจแรงงาน ผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของพนักงานตรวจแรงงานผู้ทำคำสั่ง ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ และได้มีการแจ้งสิทธิของนายจ้างหรือลูกจ้างที่ไม่พอใจในคำสั่งให้นำคดีไปสู่ศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำสั่ง หากไม่นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนด ให้คำสั่งเป็นที่สิ้นสุด และ

ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างจะต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ถึงกำหนดจ่ายตามคำสั่ง จึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้

2. คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือจัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ตามมาตรา 104

กฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือ แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดแบบของคำสั่ง อย่างคำสั่งตามมาตรา 124

3. คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ตามมาตรา 105

กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของคำสั่งว่า จะต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น จึงอาจออกคำสั่งด้วยวาจาได้

4. คำสั่งให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ไม่นำส่งเงินสะสมเงินสมทบ เงินเพิ่ม กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือนำส่งไม่ครบจำนวน ตามมาตรา 136

กฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือ ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดแบบของคำสั่งในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่อง กำหนดแบบตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2544 โดยกำหนดแบบคำสั่งยึดทรัพย์สินให้ใช้แบบ กสร.นค.5 และ คำสั่งอายัดทรัพย์สินให้ใช้แบบ กสร.นค.6 ซึ่งแบบคำสั่งทั้งสองมีเนื้อหาที่สำคัญคือ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ลายมือชื่อของพนักงานตรวจแรงงานผู้ทำคำสั่ง ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และได้แจ้งสิทธิที่จะคัดค้านการยึดทรัพย์สินและอายัดทรัพย์สินโดยให้ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านต่อพนักงานตรวจแรงงานก่อนการขายทอดตลาด หรือจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่น หรือภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งยึดหรืออายัดแล้วแต่กรณี¹¹

5. คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹¹ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบคำร้องและแบบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ประกาศ ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 71 ง

¹²ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดแบบตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 40 ง

กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดแบบของคำสั่งเป็นหนังสือดังกล่าว

สำหรับการแจ้งคำสั่งนั้น ทำให้คำสั่งทางปกครองจะมีผลทางกฎหมายทันทีเมื่อได้แจ้งการแจ้งคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้แจ้งเป็นหนังสือ โดยให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือพนักงานตรวจแรงงานจะนำไปส่งเองหรือให้เจ้าหน้าที่นำไปส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ หรือสำนักงานของนายจ้างในเวลาทำการของนายจ้าง ถ้าไม่พบนายจ้าง ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ หรือสำนักงานของนายจ้าง หรือพบนายจ้าง แต่นายจ้างปฏิเสธไม่ยอมรับ จะส่งให้แก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและอยู่หรือทำงานในบ้านหรือสำนักงานที่ปรากฏว่าเป็นของนายจ้างนั้นก็ได้อีก เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่านายจ้างได้รับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานแล้ว

ถ้าการส่งดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ ให้ส่งโดยปิดคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ของนายจ้าง เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าว และเวลาได้ล่วงพ้นไปไม่น้อยกว่าสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่านายจ้างได้รับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้นแล้ว⁴⁸

(1.2) การบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ในทางทฤษฎีแล้ว ถือว่าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการบังคับได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งต่างกับการบังคับคดีแพ่งที่จะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล⁴⁹ แต่การบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะพิเศษบางอย่างที่ทำให้การบังคับตามคำสั่งไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีดังกล่าว ซึ่งแยกพิจารณาเป็นกรณีดังนี้

1. คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามมาตรา

124

การบังคับตามคำสั่งในกรณีนี้ คือการนำเงินจากนายจ้างมาชำระให้กับฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งกฎหมายไม่ให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานที่จะบังคับได้เอง เนื่องจากมีลักษณะเหมือนกับการบังคับคดีแพ่งของศาลยุติธรรม ซึ่งในการบังคับต้องใช้มาตรการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นงานที่ยุ่งยากพอสมควร ฝ่ายปกครองไม่มีประสบการณ์และมีความเสี่ยงเนื่องจากการการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาก ดังนั้น ในการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจึงต้องใช้วิธีการบังคับคดีทางศาล

⁴⁸พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 143

⁴⁹กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 28.

แต่ในการบังคับคดีทางศาลนั้นปรากฏว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้นำคดีไปสู่ศาล ทำให้ฝ่ายลูกจ้างจะต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ผลของการร้องทุกข์เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งจึงไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างเท่าที่ควรเพราะในที่สุดแล้วลูกจ้างก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเอง แต่การร้องทุกข์เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งจะมีผลดีแก่ลูกจ้างก็ตรงที่หากนายจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานแล้วนายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล ฝ่ายนายจ้างจะต้องวางเงินต่อศาลเพื่อเป็นประกันว่าหากนายจ้างแพ้คดีลูกจ้างจะได้รับเงินทันทีจากเงินที่นายจ้างได้วางต่อศาลดังกล่าว นอกจากนี้ลูกจ้างได้ประโยชน์จากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีที่ฝ่ายนายจ้างไม่นำคดีมาสู่ศาลภายใน 30 วัน นับแต่ทราบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กฎหมายให้คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นที่สุดตามมาตรา 125 ดังนั้น เมื่อลูกจ้างนำคดีไปสู่ศาลขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน นายจ้างจึงไม่มีสิทธิที่จะต่อสู้คดีว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6552/2542)

การบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนอกจากลูกจ้างจะใช้วิธีฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานแล้ว พนักงานตรวจแรงงานยังสามารถใช้วิธีการดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างควบคู่กันไปได้ด้วย เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดโทษแก่นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁰ แต่ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ โดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ คือ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น ถ้ามีการเปรียบเทียบปรับภายใน 30 วัน แล้วก็ให้ถือว่าคดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้านายจ้างไม่ยอมให้เปรียบเทียบก็สามารถจะดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵¹ ซึ่งการบังคับตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานโดยวิธีการดำเนินคดีอาญาแก่นายจ้างในกรณีนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้วางระเบียบให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง⁵²

⁵⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 151

⁵¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 159

⁵² ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542 ข้อ 24,25,26.

2. คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคารสถานที่ หรือจัดทำ หรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และคำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์

กรณีนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งไว้โดยเฉพาะ แต่ได้กำหนด บทลงโทษทางอาญาไว้ ให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต้องรับโทษปรับไม่เกินสองหมื่น บาท⁵³

3. คำสั่งให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่ส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ ลูกจ้าง

กรณีนี้ มาตรการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินถือว่าเป็นการบังคับตาม คำสั่ง ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานสามารถดำเนินการได้เอง โดยก่อนใช้มาตรการนี้ กฎหมาย กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้มีหน้าที่ส่งเงินดังกล่าวมาชำระ ภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำเตือน⁵⁴ จึงจะยึด आयัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินได้ สำหรับวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดเป็นระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วย การยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541^{*}

กรณีนี้ เป็นเพียงกรณีเดียวที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดมาตรการบังคับทาง ปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินหรือที่เรียกว่า"หนี้เงิน"นั้น ฝ่าย ปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับโดยใช้วิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ โดย ต้องออกหนังสือเตือนให้ผู้มีหน้าที่ชำระเงินได้ชำระเงินก่อน หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนจึงจะใช้ มาตรการดังกล่าว^{**}

⁵³พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 146

⁵⁴พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 136

^{*} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 10ง ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544

^{**}พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2541 มาตรา 57 บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดย ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อย กว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ”

4. คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กรณีนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งอาจมีคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องในเรื่องใดก็ได้ จึงไม่ได้กำหนดวิธีบังคับตามคำสั่งไว้ โดยเฉพาะ มีเพียงมาตรการลงโทษทางอาญาเท่านั้น คือการฝ่าฝืนคำสั่งกรณีนี้ ต้องรับโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท⁵⁵

จากการศึกษามาตรการบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะเห็นได้ว่า คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้นไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองคือการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินมาใช้ได้ เนื่องจากลักษณะพิเศษของคำสั่งประเภทนี้แตกต่างจากคำสั่งทางปกครองทั่วไป ทำให้การนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้กับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานประเภทนี้จึงมีข้อจำกัด

ส่วนคำสั่งคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติในส่วนใหญ่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีกำหนดไว้เพียงมาตรการลงโทษทางอาญาเท่านั้น

(2) การสิ้นสุดบังคับของคำสั่ง

การสิ้นสุดของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีทั้งกรณีสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข และ สิ้นสุดลงโดยการเพิกถอน กรณีสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขได้แก่คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรือเครื่องอุปกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 105 ซึ่งเมื่อพนักงานตรวจ

⁵⁵พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 146

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2541 มาตรา 58 บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ”

แรงงานสั่งให้หยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ จะกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย เมื่อครบระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งก็จะสิ้นสุด

กรณีสิ้นสุดโดยการเพิกถอนคำสั่ง มี 2 กรณี คือ การเพิกถอนเมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างอุทธรณ์คำสั่งและการเพิกถอนเองโดยไม่มีการอุทธรณ์ ซึ่งการเพิกถอนเมื่อมีการอุทธรณ์จะกล่าวถึงในบทต่อไป เนื่องจากเป็นการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

การเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยไม่มีการอุทธรณ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดระเบียบไว้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งให้พนักงานตรวจแรงงานหรือผู้บังคับบัญชาของพนักงานตรวจแรงงานอาจเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ เมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใดดังต่อไปนี้⁵⁶

(1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นอันยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคำร้อง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคำร้องก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคำร้อง

(2) พนักงานตรวจแรงงานไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งตามคำร้องนั้น

(3) ถ้าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

3.3 ผลบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญได้ยืนยันความมีอยู่ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้มีบทบัญญัติกำหนดกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการ

⁵⁶ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ.2542 ข้อ 22. และ 23.

พัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย⁵⁷

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย ได้เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันที่สามารถอ้างอิงและตรวจสอบได้ เช่น การกำหนดหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง ในการทำคำสั่งที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ตามขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนที่ตราขึ้นมาใช้บังคับ ก่อนหน้านี้มีจำนวนหลายฉบับ และกฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดกระบวนการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว เพียงแต่ว่าจะมีบัญญัติที่มีหลักประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองที่ดีกว่าหรือดีเท่า ๆ กับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ หากกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองดังกล่าว กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ใช้บังคับ กับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าจะนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

⁵⁷ กมลชัย รัตนสกวรวงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2539), หน้า 7.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้..”

3.3.1 การพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง

เพื่อเป็นหลักประกันในเบื้องต้นแก่ประชาชนว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณา วินิจฉัยโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง และปราศจากอคติลำเอียง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับ ประชาชนว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและยุติธรรมดีแล้ว⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองจึงบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือกล่าวอีก นัยหนึ่งเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองทำการ พิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย

ความมีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำ การพิจารณาทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี หรือเป็นคู่กรณีเสียเองตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 13^{*} หรือมีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมี อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองอาจจะกระทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16^{**} เช่น เป็นผู้มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์อย่างแข็งกร้าวกับเรื่องที่ต้อง

⁵⁸วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง”, ใน รวม บทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พนม เลี่ยมประยูร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 53.

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

“มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสามชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของ คู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

** มาตรา 16 “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับ เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอัน อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณา ทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

พิจารณา เป็นต้น หลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงาน จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าวมาใช้บังคับ กล่าวคือ เมื่อมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับความไม่เป็นกลางเกิดขึ้นตามมาตรา 13 หรือมีคู่กรณีคัดค้าน ให้พนักงานตรวจแรงงานหยุดการพิจารณาทางปกครอง และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อจะได้สั่งเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป หรือในกรณีที่เกี่ยวกับความไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 เมื่อผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าตนเองมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาทางปกครองแล้วแต่กรณี และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้มีคำสั่งว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือในกรณีที่คู่กรณีคัดค้านว่าผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่พนักงานตรวจแรงงานมีกรณีที่ไม่เป็นกลางดังกล่าว แต่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่⁵⁹

3.3.2 สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ตามความจำเป็นแก่กรณี⁶⁰ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ให้สูญเสียไป เพราะความไม่รู้ กฎเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ หรือแม้แต่การกรอกข้อมูลในคำขอหรือคำร้องต่างๆ ซึ่งอาจผิดพลาดเพราะความไม่เข้าใจ ซึ่งอาจมีผลให้คำขอหรือคำร้องนั้นต้องถูกเลิกหรือไม่ได้รับอนุญาตในภายหลัง กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

ในกรณีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิได้รับคำแนะนำ และได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน แต่ตามระเบียบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาให้

⁵⁹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 14

⁶⁰พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 27

คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี และถ้าคำร้อง คำให้การ หรือคำชี้แจง มีข้อบกพร่อง หรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจ หรือหลงผิดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของ คู่กรณี ให้พนักงานตรวจแรงงานแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ ประกันความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิได้รับคำแนะนำ และได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการ พิจารณากรณีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่านายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินต่างๆที่ กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้ต่ำกว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ประการใด

สำหรับกรณีการออกคำสั่งอื่นๆ ที่ไม่มีการร้องขอโดยนายจ้างหรือลูกจ้างไม่อาจนำ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิได้รับคำแนะนำ และได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณามาใช้ได้ เพราะโดยสภาพไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นการริเริ่มโดย เจ้าหน้าที่เอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจขึ้น มีใช้การริเริ่มโดยการยื่น คำขอของคู่กรณี แต่กรณีดังกล่าวสามารถใช้กับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับแจ้งให้ทราบ ถึงผลกระทบต่อสิทธิ ที่จะเกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองได้

3.3.3 สิทธิได้รับแจ้งให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐาน ของตนในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี⁶¹ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาจากหลัก ที่เรียกว่า audi alteram partem ซึ่งหมายถึง หลักการฟังความจากทุกฝ่ายที่ถูกกระทบสิทธิจาก คำสั่งทางปกครอง หรือหลักการเปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายตรงข้ามได้รับทราบข้อมูลเพื่อโต้แย้ง คัดค้าน และหลักสิทธิต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง⁶² เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน มิให้ถูกล่วงละเมิดโดยคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยมิได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่าง เพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น และอีก ประการหนึ่ง การแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดง พยานหลักฐาน ย่อมเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลมากขึ้นก่อนพิจารณาตัดสินใจออกคำสั่งทาง ปกครอง

⁶¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคแรก

⁶²รังสิกร อุพงษ์, “กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำ คำสั่งทางปกครอง”, ใน รวมนบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง การ ปกครอง พ.ศ. 2539 พนม เขียมประยูร,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน ,2541),หน้า 70-75.

ในการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กรณีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้าง ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสิทธิในการได้รับแจ้งให้ทราบผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานไว้ตรงกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

“ข้อ 14 พนักงานตรวจแรงงานต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสที่จะได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่พนักงานตรวจแรงงานจะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

- (1) เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งล่าช้าออกไป
- (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ไว้ในคำร้อง คำให้การ หรือคำชี้แจง
- (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้”

แต่ระเบียบดังกล่าวใช้กับการพิจารณาคำร้องเพื่อวินิจฉัยว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างเท่านั้น สำหรับคำสั่งอื่นๆ ได้แก่ คำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 104 และ 105 และคำสั่งให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา 136 ไม่มีระเบียบที่กำหนดสิทธิในการได้รับแจ้งให้ทราบผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ด้วย

ในกรณีคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน และคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ คำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของนายจ้างในการประกอบกิจการ จึงจำเป็นต้องมีการแจ้งให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิที่จะเกิดขึ้นจากคำสั่ง และเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน คำสั่งในกรณีนี้ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจหรือข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ซึ่งจะนำไปสู่ผลในทางกฎหมาย คือ พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ กฎหมายใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว กล่าวคือ “อาจจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง” ดังนั้น ในการวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงานว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง พนักงานตรวจแรงงานจะต้องใช้ดุลพินิจประกอบกับความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประสพการณ์ และคำวินิจฉัยก่อนๆ ของตนประกอบกัน ถ้าพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่ในสภาพที่จะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้าง ก็จะออกคำสั่ง

ให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของนายจ้าง กรณีนี้พนักงานตรวจแรงงานจะต้องให้นายจ้างมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะออกคำสั่งอย่างเพียงพอ และให้โอกาสที่จะแสดงพยานหลักฐานเพื่อที่จะโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้น เท่ากับว่าให้โอกาสนายจ้างได้มีส่วนร่วมกระบวนการพิจารณาของพนักงานตรวจแรงงานและเป็นการคุ้มครองสิทธิของนายจ้าง ซึ่งผลที่เกิดขึ้นภายหลังจะเป็นอย่างไรก็ตาม พนักงานตรวจแรงงานอาจจะไม่ออกคำสั่งให้หยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ หรืออาจจะยังคงออกคำสั่งเช่นเดิมก็ได้ แต่เท่ากับว่าพนักงานตรวจแรงงานได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว หากนายจ้างไม่พอใจก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรืออาจใช้วิธีการฟ้องต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเอกชนกับผลประโยชน์มหาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น สิทธิได้รับแจ้งให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิ และเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงอาจมีข้อยกเว้นไม่ต้องกระทำ ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าสภาพแวดล้อมในการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสาม

“.....

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมาย หรือ กฎ กำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(4) เมื่อสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าว ไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

ทำงานของลูกจ้างจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ลูกจ้างอย่างร้ายแรง หากปล่อยเนิ่นช้าไป จะเกิดอันตรายที่ไม่อาจป้องกันได้ พนักงานตรวจแรงงานก็อาจงดเว้นการแจ้งสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่พนักงานตรวจแรงงานอาจจะไม่แจ้งให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิได้

3.3.4 สิทธิในการตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า คำสั่งทางปกครองใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่จะต้องอยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้นั้นได้ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิและเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเอง แต่การโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานย่อมเป็นไปได้เต็มที่ หากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงในมือของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงยอมรับให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้⁶³ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ แต่ได้มีกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการรับคำร้องและพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542 สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

“ข้อ 15 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสาร หรือพยานหลักฐานที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้งชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้

พนักงานตรวจแรงงานอาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสาร หรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ”

แต่ระเบียบนี้ใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยว่านายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆ จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ กล่าวคือ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของคู่กรณี แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกงดเว้นจากพนักงานตรวจแรงงาน หากเป็นการขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างของคำวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีที่เอกสารดังกล่าวต้องรักษาไว้เป็นความลับ⁶⁴

⁶³พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31

⁶⁴พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 32

3.3.5 สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ⁶⁵ กฎหมายกำหนดให้มีเหตุผล สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งด้วยวาจา ซึ่งโดยสภาพไม่อาจจะระบุเหตุผลได้ แต่ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ และต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย การกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผล หากมองในด้านคู่กรณีแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี เพราะจะทำให้คู่กรณีสามารถทราบได้ว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ และจะเป็นประโยชน์ในขั้นตอนของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในชั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือองค์กรตุลาการ หากมองในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความระมัดระวังในการวินิจฉัย ทั้งในปัญหาข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจ อันจะมีผลมิให้มีการใช้อำนาจไปโดยลำเอียง การให้เหตุผลอย่างน้อยจะต้องระบุข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ และใช้ประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง ข้อกฎหมายที่อ้างอิง กล่าวคือบทกฎหมายต่าง ๆ ที่อ้างอิงอันทำให้เกิดมีคำสั่งทางปกครอง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือเหตุและมูลเหตุจูงใจที่ทำให้เกิดข้อยุติของคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดรายการของการให้เหตุผลไว้ สำหรับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกือบทุกกรณี กฎหมายกำหนดให้ทำคำสั่งเป็นหนังสือแต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กล่าวคือ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทุกกรณีจะต้องมีรูปแบบของคำสั่ง และรายการของเหตุผลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน อย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง⁶⁶ ส่วนรายการของเหตุผล อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและ

⁶⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคแรก

⁶⁶พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 36.

ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การฝ่าฝืนไม่จัดให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าได้จัดให้มีการให้เหตุผลดังกล่าวในภายหลัง⁶⁷ แต่ถ้าพิจารณาในทางกลับกัน การไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ทั้งในขณะออกคำสั่ง หรือในภายหลัง ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

3.3.6 สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ต้องระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย⁶⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบถึงสิทธิ ขั้นตอน และระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กล่าวคือ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างต้องนำคดีไปสู่ศาลโดยตรง ภายในสามสิบวันนับแต่รับทราบคำสั่ง

2. การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 104 และมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

3. การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ออกคำสั่งตามมาตรา 136 และมาตรา 139 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดวิธีการและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือต้องอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่รับทราบคำสั่ง

⁶⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 41 (2)

⁶⁸พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 วรรคแรก

จากการศึกษาถึงการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะเห็นว่าอำนาจในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีทั้งลักษณะของการออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ และคำสั่งที่มีลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการในกรณีของการวินิจฉัยว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินต่างๆที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างหรือไม่ ซึ่งเป็นคำสั่งที่วินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แม้ว่าการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีหลังจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่การออกคำสั่งดังกล่าวก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่นหลายประการ เช่น ต้องมีการกำหนดประเด็นพิพาทที่ซับซ้อน ต้องรับฟังพยานจากทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ต้องมีการชั่งน้ำหนักพยานที่มาจากหลายฝ่าย และจากพยานหลายประเภท และถึงแม้ว่าพนักงานตรวจแรงงานแทบจะไม่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งเลยก็ตาม แต่ก็ยังต้องมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เจาะจงซึ่งทำให้เกิดความแน่นอนในการตีความและทำให้เกิดความผิดพลาดในการตีความได้ง่าย ดังนั้น การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีดังกล่าวจึงต้องอาศัยความรู้ความสามารถในทางกฎหมายค่อนข้างมาก จึงจะวินิจฉัยออกคำสั่งได้ถูกต้องอันเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้าง

การที่คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะครบองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบังคับให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งโดยปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในเชิงป้องกันไว้หลายประการ ซึ่งนับว่านายจ้างและลูกจ้างได้รับความคุ้มครองสิทธิจากการใช้อำนาจออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากลักษณะพิเศษของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังที่กล่าวมา ทำให้การให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปได้ไม่เต็มที่ ถึงแม้ว่าการออกคำสั่งจะกระทำถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนก็ตาม ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างที่มีได้ไม่เต็มที่ก็ยังคงเกิดจากปัญหาความรู้ความสามารถของผู้ออกคำสั่งเอง ที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถ ค่อนข้างสูง

ส่วนคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัตินั้นมีลักษณะเหมือนคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่สามารถนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ได้ครบถ้วน แต่พบว่าในบางเรื่องยังไม่ได้มีการนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ เช่น ยังไม่มีการนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ มาตรการบังคับตามคำสั่งที่ใช้จะมีเพียงโทษทางอาญาเท่านั้น

บทที่ 4

การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกระทบจากคำสั่งทางปกครองภายหลังออกคำสั่ง องค์กรต่างๆ เหล่านี้ ได้แก่ องค์กรภายในฝ่ายปกครอง และองค์กรตุลาการ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายหลังออกคำสั่ง จึงได้แก่ การตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งนายจ้างหรือลูกจ้างที่สิทธิถูกระทบจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถใช้สิทธิขอรับความคุ้มครองจากองค์กรเหล่านี้ได้

4.1 การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง

การให้ผู้ที่เดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยการให้โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หากแบ่งแยกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถแบ่งแยกได้ 2 ประเภท คือ การโต้แย้งโดยการอุทธรณ์ และการขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว

4.1.1 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะซึ่งจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน คือ การอุทธรณ์บังคับ และการอุทธรณ์ไม่บังคับ (อุทธรณ์เมื่อเลือก) โดยปกติเอกชนย่อมมีสิทธิตามหลักทั่วไปในรัฐธรรมนูญ (หลักนิติธรรม) ที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาตรวจสอบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่ใช้อำนาจทางตุลาการ และในการนั้นจะมีอายุความอยู่เสมอเพื่อความมั่นคงของสิทธิและความแน่นอนของกฎหมาย ในกรณีของ “การอุทธรณ์บังคับ” นั้นเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีการบังคับให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนนั้นก่อน ไม่เช่นนั้นจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองไม่ได้ แต่ในกรณีของการอุทธรณ์ไม่บังคับนั้นสุดแล้วแต่คู่กรณีจะเลือก โดยอาจอุทธรณ์ก็ได้หรือไม่อุทธรณ์แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรงก็ได้ ดังนั้น “การอุทธรณ์บังคับ” จึงมีผลไปในทางจำกัดการใช้สิทธิตามปกติของคู่กรณีที่จะนำคดีสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองว่าจะต้องมีขั้นตอนนี้ก่อน เมื่อสิทธิจะได้รับการวินิจฉัยตรวจสอบโดยองค์กรที่

ใช้อำนาจตุลาการเป็นสิทธิพื้นฐานตามหลักนิติธรรม อันเป็นหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมกระทำได้โดยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น¹

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ได้กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

(1) ... ฯลฯ

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(5) ... ฯลฯ

คดีตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ บัญญัติให้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้จะดำเนินการในศาลแรงงานได้ ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว”

ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1310/2525 เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดขั้นตอนการเรียกร้องและการสั่งการในเรื่องเงินทดแทนไว้แล้ว โจทก์ก็ชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเสียก่อน ไม่ชอบที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานเงินทดแทนทันทีโดยมิได้อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมแรงงานก่อน เพราะเป็นการขัดกับขั้นตอนในการที่จะนำคดีมาสู่ศาลแรงงาน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หากกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ว่าให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีก็ต้องผ่านการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน มิฉะนั้นศาลแรงงานจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

แต่หากพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แล้ว ปรากฏว่าไม่ได้มีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาว่าการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นอุทธรณ์บังคับหรือไม่จึง

¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : จีระขการพิมพ์, 2540), หน้า 382-383

ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการว่าในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตาม ขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะจึงใช้กับกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เท่านั้น ซึ่งจะถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อันเป็นการอุทธรณ์บังคับที่เป็นไปตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (exhaustion of administrative remedies) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่เกิดจากการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในคดีที่โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยถือว่าการที่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตนต่อฝ่ายปกครองให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง) เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาล หากผู้เดือดร้อนหรือเสียหายมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ทราบผลและได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวโดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยตรง ศาลจะจำกัดอำนาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา

ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะเป็นอุทธรณ์บังคับหรือไม่จึงต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากไม่กำหนดไว้ก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 125 บัญญัติให้นายจ้างและลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยและคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 มีสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายจ้าง ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย ไม่นำคดีไปสู่ศาล ให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด

กรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างจะต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ถึงกำหนดจ่ายตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก่อน จึงจะฟ้องคดีได้

(1.1) การอุทธรณ์ต่อศาลโดยตรง

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 บังคับให้ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งต้องนำคดีไปสู่ศาลแรงงานโดยตรงซึ่งเป็นการกำหนดการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วจึงเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องนำวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้อีก

หากผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลภายในกำหนดเวลาก็จะเสียสิทธิที่จะต่อสู้คดีในชั้นศาลหากว่าอีกฝ่ายหนึ่งได้นำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้น หากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างไม่นำคดีไปสู่ศาลแต่กลับไปใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะรับพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม หากได้มีการนำคำสั่งดังกล่าวไปสู่ศาลเพื่อบังคับตามคำสั่ง ฝ่ายที่ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก็จะเสียสิทธิที่จะต่อสู้คดีในชั้นศาลและคำพิพากษาของศาลก็จะมีสภาพบังคับเหนือกว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองทำให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่มีผลบังคับเพราะฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับตามคำสั่งได้เอง ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วก็ตาม ดังตัวอย่างคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลแรงงานกลางคดีหมายเลขที่ 8857-8956/2543 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ 1 เป็นพนักงานตรวจแรงงาน จำเลยที่ 2 เป็นนายจ้างของโจทก์ ระยะเวลาเดือนสิงหาคม ถึงเดือนธันวาคม 2542 จำเลยที่ 2 สั่งให้โจทก์หยุดงาน โดยอ้างเหตุว่าจำเลยที่ 2 ประสบปัญหาวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจ คำสั่งซึ่งลดลด กระทบการผลิตไม่ต่อเนื่อง จำเป็นต้องหยุดงานบางส่วนเป็นการชั่วคราว โดยจำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้างให้แก่โจทก์ร้อยละ 50 โจทก์เห็นว่าไม่เป็นธรรมจึงยื่นคำร้องขอให้จำเลยที่ 1 มีคำสั่งให้จำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้างอีกร้อยละ 50 แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย ต่อมาวันที่ 6 มกราคม 2523 จำเลยที่ 1 ได้ออกคำสั่งที่ 1/2543 ว่าคำสั่งให้โจทก์หยุดงานชอบด้วยกฎหมายทุกประการ โจทก์ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของจำเลยที่ 1 เพราะการสั่งให้

โจทก์หยุดงานมิใช่เป็นการหยุดงานชั่วคราว แต่เป็นการหยุดงานเป็นช่วง หลายๆ ช่วงติดต่อกันมา
 จำเลยที่ 2 สั่งหยุดงานตามความพอใจ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อโจทก์ เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพ
 การจ้าง มิใช่การหยุดกิจการชั่วคราว เพราะเหตุจำเป็นตามมาตรา 75 และเป็นการผิดสัญญาจ้าง
 เพื่อประโยชน์ของนายจ้างฝ่ายเดียว เพราะจำเลยที่ 2 ยังมีการรับสมัครพนักงานใหม่ และยังคงสั่งให้
 ลูกจ้างทำงานล่วงเวลา คำวินิจฉัยของจำเลยที่ 1 ยังไม่ถูกต้องตามเหตุผลและข้อเท็จจริง พนักงาน
 ตรวจแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร เคยวินิจฉัยแล้วว่า
 จำเลยที่ 2 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 75 แต่จำเลยที่ 2 ไปใช้สิทธิอุทธรณ์ในทางปกครอง ขอให้เพิก
 ถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ 1/2543 ลงวันที่ 6 มกราคม 2543 ให้จำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้างแก่
 โจทก์อีกร้อยละ 50

จำเลยที่ 1 ให้การว่าคำสั่งจำเลยที่ 1 ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ 2 ให้การว่าโจทก์เคยยื่นหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงานสวัสดิการและ
 คุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาครไว้ครั้งหนึ่งแล้ว ว่าการที่จำเลยที่ 2 สั่งโจทก์หยุดงานชั่วคราว
 มิใช่เป็นการหยุดกิจการโดยเหตุจำเป็นไม่เข้าข่ายตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง
 แรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้มีคำสั่งที่
 7/2542 ลงวันที่ 19 เมษายน 2542 ให้จำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้างให้กับโจทก์เต็มจำนวนในวันที่โจทก์
 หยุดงาน จำเลยที่ 2 ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดสมุทรสาคร ได้มีคำสั่งที่ 808/2542 เห็นด้วยกับจำเลยที่ 2 ว่ามีความจำเป็นต้องให้ลูกจ้าง
 บางส่วนหยุดกิจการงานชั่วคราว จำเลยที่ 2 ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ถือว่าคำสั่งดังกล่าว
 เป็นที่สุด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 และ 45
 เมื่อโจทก์ทราบคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ยังไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ได้ยื่นคำ
 ร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ว่า โจทก์ถูกจ้างผู้ยื่นคำร้องจำนวน 100
 คน ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่เหลือร้อยละ 50 ด้วยเหตุผลดังกล่าว ขอให้ยกฟ้องโจทก์

ระหว่างพิจารณาคู่ความแถลงรับข้อเท็จจริงกันว่า หลังจากเกิดกรณีพิพาทระหว่าง
 โจทก์กับจำเลยที่ 2 แล้ว ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างของจำเลยที่ 2 ได้ไปร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน
 และพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งที่ 7/2542 ลงวันที่ 9 เมษายน 2542 ต่อมา จำเลยที่ 2 ได้
 อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามหนังสือ
 ลงวันที่ 30 เมษายน 2542 หลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครได้อาศัยอำนาจตาม
 พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับการ
 พิจารณาของพนักงานตรวจแรงงานตามคำสั่งจังหวัดสมุทรสาครที่ 808/2542 ลงวันที่ 18
 มิถุนายน 2542 โจทก์จึงได้ไปร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในเรื่องเดียวกัน
 พนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งที่ 1/2543 ลงวันที่ 6 มกราคม 2543 ซึ่งเป็นคำสั่งที่โจทก์ขอให้เพิก

ตอนในคดีนี้ ดังนี้ เห็นว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 123 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน... มาตรา 124 บัญญัติไว้ว่า เมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 123 ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริง และมีคำสั่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง...เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง ฯลฯ ส่วน มาตรา 125 บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งตามมาตรา 124 แล้ว ถ้านายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายไม่พอใจคำสั่งนั้น ให้นำคดีไปสู่ศาลได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำสั่งที่ 7/2542 ย่อมเป็นที่สุด แม้ฝ่ายนายจ้างจะใช้วิธีทางบริหารโดยอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของพนักงานตรวจแรงงาน และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครมีคำสั่งที่ 808/2542 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2542 ก็ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำสั่งที่ 7/2542 ซึ่งเป็นที่สุดแล้วแต่ประการใด เพราะคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้บัญญัติทางแก้ไขสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวเป็นการเฉพาะแล้วตามที่บัญญัติไว้ มาตรา 125 คือ ให้นำคดีไปสู่ศาล ศาลเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 3 วรรคสองว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อคำสั่งที่ 7/2542 ยังมีผลบังคับคู่กรณีอยู่เช่นนี้ การที่ฝ่ายลูกจ้างนำเรื่องเดียวกันไปร้องพนักงานตรวจแรงงานอีกครั้ง (เพราะเข้าใจว่าคำสั่งที่ 7/2542 สิ้นผลแล้ว) และพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งใหม่ที่ 1/2543 ย่อมไม่มีผลบังคับแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด คำสั่งเช่นนี้ศาลจึงหาจำต้องพิจารณาแล้วเพิกถอน ตามคำขอท้ายฟ้องของโจทก์ไม่

อนึ่งโจทก์ฟ้องคดีนี้ขอให้จำเลยที่ 2 จ่ายค่าจ้างแก่โจทก์ก็ร้อยละ 50 สำหรับปี 2541 และ 2542 ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ได้มีคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นที่สุดตามที่วินิจฉัยข้างต้นไว้แล้ว แต่โจทก์ก็ได้อ้างคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นหลักแห่งข้อหา ศาลจึงมีอาววินิจฉัยให้จำเลยที่ 2 ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวได้

พิพากษายกฟ้องโจทก์

(1.2) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำคดีไปสู่ศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การที่กฎหมายให้นำคดีไปสู่ศาลโดยไม่ต้องผ่านการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีนั้น มีข้อสังเกต ดังนี้

1. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีนี้เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง ในลักษณะเหมือนกับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน ดังจะเห็นได้ว่าลูกจ้างสามารถนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน โดยไม่ต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงานก็ได้ โดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55 คือ การที่นายจ้างไม่ชำระเงินต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้นในกรณีที่ลูกจ้างได้ฟ้องนายจ้างต่อศาลโดยตรง จึงไม่เกี่ยวข้องกับหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (exhaustion of administrative remedies) แต่อย่างใด เพราะไม่ใช่การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเรื่องที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างโดยอาศัยมูลหนี้ทางแพ่ง ดังนั้น การที่ลูกจ้างร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงาน จึงเป็นทางเลือกหนึ่งเท่านั้น โดยหากไม่ต้องการที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงานก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้โดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้น การให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก่อนนำคดีไปสู่ศาลตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นมากนัก เพราะศาลมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ไม่ว่าจะมีการผ่านขั้นตอนฝ่ายปกครองหรือไม่ก็ตาม และการบังคับตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานโดยให้นายจ้างชำระเงินแก่ลูกจ้างก็ต้องใช้วิธีบังคับทางศาล พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถบังคับตามคำสั่งได้เอง ดังนั้นไม่ว่าจะให้สิทธิแก่นายจ้างอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งหรือไม่ก็ตามในที่สุดแล้วการบังคับตามคำสั่งก็ต้องผ่านกระบวนการในชั้นศาล การให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีความจำเป็นเพราะไม่มีประโยชน์ต่อลูกจ้าง และยังทำให้ฝ่ายลูกจ้างได้รับชำระหนี้จากนายจ้างล่าช้าออกไปอีก

ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานการที่ลูกจ้างเดือดร้อนเสียหายนั้นไม่ใช่เป็นความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานหรือเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอย่างคำสั่งทางปกครองทั่วไปเท่านั้น แต่ลูกจ้างยังเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของนายจ้างด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมุ่งคุ้มครองลูกจ้าง แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานด้วย แต่ต้องไม่ทำให้ลูกจ้างได้รับผลเสียจากการให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างดังกล่าวมากเกินไป เพราะถ้าให้ความ

คุ้มครองสิทธิของนายจ้างมากเกินไปจนลูกจ้างเสียหายแล้ว มาตรการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็จะเป็นความหมายเพราะลูกจ้างสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงอยู่แล้ว ถ้าหากการฟ้องคดีต่อศาลโดยตรงทำให้ลูกจ้างได้ประโยชน์รวดเร็วกว่าการร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงาน ลูกจ้างก็จะไม่มาร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงาน

ในการให้สิทธิแก่นายจ้างโต้แย้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครองนั้นจะทำให้ฝ่ายลูกจ้างเสียหายมากกว่าจะทำให้รัฐเสียหาย ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีจะถือได้ว่าประโยชน์ของลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวของลูกจ้างโดยตรง แต่ก็เป็นประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน การให้สิทธิแก่เอกชนฝ่ายนายจ้างจึงต้องคำนึงถึงสิทธิของเอกชนฝ่ายลูกจ้างโดยไม่ทำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหายจากการคุ้มครองสิทธิของนายจ้าง การให้นายจ้างนำคดีไปสู่ศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองจึงเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างโดยทำให้ลูกจ้างได้รับชำระหนี้รวดเร็วยิ่งขึ้นเพราะนายจ้างต้องวางเงินต่อศาลก่อนฟ้องคดี แต่หากให้นายจ้างอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีจะทำให้ลูกจ้างได้รับเงินช้าออกไปอีก

2. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ไม่เกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักกฎหมายปกครองที่มุ่งหวังให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลซึ่งไม่มีความรับผิดชอบในทางบริหารเคารพในความรับผิดชอบตามสายงานบังคับบัญชาและระบบความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อสร้างหลักการทั้งสองให้เกิดขึ้นจริงในทางบริหารโดยป้องกันมิให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลแทรกเข้าตรวจสอบข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในทุกลำดับชั้นของสายงานบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง อันจะทำให้ศาลกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และทำลายระบบบังคับบัญชาและระบบความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงเรียกร้องให้มีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อน²

แต่สำหรับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ จะไม่มีเรื่องความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองมาเกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นกรณีวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งปกติเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ว่าลูกจ้างสามารถฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องผ่านฝ่ายปกครองก็ได้ การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว จึงไม่ใช่เรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครอง ดังนั้นจึง

²อมร จันทรสุมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก exhaustion of administrative remedies", วารสารกฎหมายปกครอง ตอน 3 (ธันวาคม 2531), หน้า 921.

ไม่มีความจำเป็นที่จะให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีเพื่อให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

3. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ไม่มีปัญหาเรื่องความเหมาะสมของคำสั่งหรือปัญหาดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่มีปัญหาเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 3 เกี่ยวกับดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานกรณีวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง พนักงานตรวจแรงงานไม่มีอำนาจดุลพินิจเลย พนักงานตรวจแรงงานต้องวินิจฉัยโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเท่านั้น แม้ว่าจะมีถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ปัญหาดุลพินิจ เพราะศาลมีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องของการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงได้ทั้งหมด*

วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็คือการให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองในด้านความเหมาะสมหรือเรื่องดุลพินิจ ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลไม่มีหน้าที่ดังกล่าว เพราะฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการบริหารงานบริการสาธารณะ แต่ศาลไม่ต้องรับผิดชอบในทางบริหารศาลรับผิดชอบเพียงแต่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ทบทวนคำสั่งก่อน แต่สำหรับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นกรณีวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งไม่มีปัญหาเรื่องความเหมาะสมหรือเรื่องดุลพินิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้จึงมีปัญหาเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งศาลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ทั้งหมด ดังนั้นความจำเป็นที่จะให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งก่อนนำคดีไปสู่ศาลจึงมีความจำเป็นน้อยลง

กล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 124 เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปตรงที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การนำหลักกฎหมายปกครองคือหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (exhaustion of administrative remedies) หรือหลักการอุทธรณ์บังคับมาใช้กับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 จึงไม่เหมาะสม การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดให้โต้แย้งคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีดังกล่าวโดยให้นำคดีไปสู่ศาลโดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนนับว่าเป็นการเหมาะสมแล้ว

* โปรดดูบทที่ 3 หน้า 85-86.

(2) คำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ

(2.1) คำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน

ได้แก่คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาคาร สถานที่ หรือ จัดทำหรือแก้ไขเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ และคำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ เป็นการชั่วคราว ทั้ง 2 คำสั่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้ยุทธธรรมต่อ คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง*

1. ระบบยุทธธรรมบังคับเฉพาะ

การยุทธธรรมกรณีนี้เรียกว่า “ระบบยุทธธรรมบังคับเฉพาะ” เพราะได้มีการกำหนด ขั้นตอนการยุทธธรรมไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แล้ว จึงไม่ต้อง นำการยุทธธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้อีก

การให้ยุทธธรรมคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต่อคณะกรรมการดังกล่าวเกิดจากคำสั่ง ของพนักงานตรวจแรงงานกรณีดังกล่าวเป็นงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กร ตรวจสอบทางกฎหมายจะไม่คุ้นเคยกับวิทยาการทางเทคนิคเช่นนั้น การกำหนดให้มีขั้นตอนการ ยุทธธรรมบังคับเฉพาะกรณีก่อนนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง จึงมีความ จำเป็นเพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสแก้ไขปัญหาภายในฝ่ายปกครองเองก่อนให้ถูกต้องตาม ลักษณะเฉพาะด้าน(specialization) ก่อนที่จะมีการตรวจสอบทางกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเมื่อมีการ ได้แย้งคำสั่งโดยการนำคดีไปสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะทำให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ปฏิบัติงานได้สะดวกราบรื่นมากขึ้น เพราะมีประเด็นเด่นชัดและมีเหตุผลในแต่ละชั้นกระจ่างว่ามี ความเห็นเช่นใดเพราะอะไร อันทำให้วินิจฉัยได้ง่ายขึ้นและไม่ผิดแนวทางที่ควรจะเป็น เพราะมี ตัวอย่างการวินิจฉัยให้เห็นอยู่แล้วว่าควรเลือกแบบใด³

2. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยุทธธรรม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการยุทธธรรมไว้หลายประการ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจใช้ได้แม้กับการยุทธธรรมที่ กฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขบางประการ

* พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 106

³ “มาตรา 106 คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 104 หรือมาตรา 105 ให้ ยุทธธรรมต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นให้เป็นที่สิ้นสุด”

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 395.

เกี่ยวกับการอุทธรณ์นั้น จึงอาจบังคับได้เท่าที่ไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หลักการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติเสริมบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่อง

ก. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไม่ได้กำหนดไว้ว่าใครเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์บ้าง ดังนั้นผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ คู่กรณี* ซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ไต่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์การวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง

ดังนั้น นอกจากฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นคู่กรณีเพราะเป็นผู้รับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งแล้ว หากลูกจ้างเป็นผู้ยื่นคำขอให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์แล้ว ลูกจ้างก็สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้เช่นกัน เพราะเป็นคู่กรณีเช่นกัน

ข. ระยะเวลาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ภายใน 15 วัน นับแต่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานกรณีคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน และคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ไว้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ดังนั้นการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้ต้องถือตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ ต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

“มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ”

การอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นั้น นับว่าเป็นผลดีแก่ผู้อุทธรณ์มากกว่าการอุทธรณ์ภายใน 15 วัน เนื่องจากการอุทธรณ์ภายใน 15 วัน เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก หากเทียบกับกฎหมายของประเทศเยอรมันที่กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ภายใน 30 วัน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงสภาพสังคมไทยซึ่งประชาชนยังไม่ค่อยรู้หรือคุ้นเคยกับการใช้สิทธิตามกฎหมาย การให้อุทธรณ์ภายในเวลาอันสั้น อาจทำให้ประชาชนถูกตัดสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากไม่ได้อุทธรณ์ภายในเวลากำหนด

ค. ขอบเขตของการอุทธรณ์

ขอบเขตของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มีขอบเขตของการอุทธรณ์ใน 2 ประเด็น คือ การอุทธรณ์ในประเด็นความชอบด้วยกฎหมาย และประเด็นความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจดุลพินิจ แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าจะสามารถอุทธรณ์ในประเด็นใดได้บ้าง และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ไม่ได้บัญญัติไว้เช่นกันว่าการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต่อคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จะอุทธรณ์ในประเด็นใดได้บ้าง

ง. เนื้อหาของคำอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรค 2 กำหนดให้การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบกันด้วย

จ. เจ้าหน้าที่ ขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้บัญญัติให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คู่มือได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์

แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อพนักงานตรวจแรงงานผู้ทำคำสั่ง จึงต้องถือตามกฎหมายเฉพาะ สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดเวลาไว้จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์

3. ผลของการอุทธรณ์

ก. หน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์

คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีหน้าที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 ให้อำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจนำไปสู่การเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง

วิธีพิจารณาในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เหมือนกับวิธีพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน จึงมีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งโดยสภาพ และอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น การต้องแสดงเหตุผลในคำสั่ง การให้สิทธิในการพิจารณาแก่คู่กรณี ฯลฯ

ข. การไม่นับระยะเวลาการอุทธรณ์และการพิจารณารวมในกำหนดการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 67 ได้บัญญัติให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จนกว่าการพิจารณาอุทธรณ์จะเสร็จสิ้น

ค. การทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 บัญญัติให้การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน เว้นแต่คณะกรรมการดังกล่าวจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองจะสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 56 วรรคแรก หรือในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น

ดังนั้น เมื่อพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือคำสั่งให้หยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ หากนายจ้างได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์นั้น นายจ้างต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวไปก่อน นอกจากคณะกรรมการดังกล่าวจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(2.2) คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่น ๆ

กรณีคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆ เช่น คำสั่งให้ยึด อาศัย ขยายทอดตลาด ทรัพย์สินของผู้ที่ไม่นำส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาตรา 136 หรือคำสั่งอื่นๆ ที่พนักงานตรวจแรงงานใช้อำนาจตามมาตรา 139 (3) สั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1. ระบบอุทธรณ์บังคับทั่วไป

กรณีเหล่านี้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไว้จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งระบบการอุทธรณ์ดังกล่าวเรียกว่า “ระบบอุทธรณ์บังคับทั่วไป” ระบบนี้จะนำมาใช้บังคับในกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีหากไม่มีกฎหมายบังคับเป็นอย่างอื่น ก็จะต้องใช้ระบบอุทธรณ์บังคับนี้เสมอ การข้ามขั้นตอนนี้จะทำให้ขาดสิทธิที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต่อไป⁴

2. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์

ก. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณี ซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ไต่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ⁵ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง ตัวอย่างเช่น

-พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างจัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างเป็นคู่กรณี เพราะได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งโดยเป็นผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงมีสิทธิอุทธรณ์

-พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างคืนเงินประกันให้กับลูกจ้างในงานที่ลูกจ้างไม่ ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้าง ลูกจ้างเป็นผู้ยื่นคำขอ นายจ้างเป็นผู้คัดค้านคำขอ ดังนั้น ลูกจ้างและนายจ้างจึงเป็นคู่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้

⁴ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 368.

⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44.

-พนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยลูกจ้างไม่ได้ยื่นคำขอ นายจ้างเป็นผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งจึงเข้ามาในกระบวนการพิจารณา จึงเป็นคู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง หากฝ่ายลูกจ้างไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณา ก็ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ แต่ลูกจ้างเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งดังกล่าว จึงสามารถโต้แย้งคำสั่งต่อองค์การวินิจฉัยคดีปกครองได้

ข. ระยะเวลาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดระยะเวลาไว้ 15 วัน นับแต่ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าว

ค. เนื้อหาของคำอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรค 2 กำหนดให้การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบกัน

ง. เจ้าหน้าที่ ขึ้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้บัญญัติให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วย เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งได้กำหนดโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 เพื่อให้ผู้นั้นพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับรายงาน และหากมีเหตุจำเป็นไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ แล้วอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ซึ่งลักษณะการอุทธรณ์ดังกล่าวเรียกว่าเป็นระบบ 2 ชั้น คือชั้นแรกจะต้องมีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเสียก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจึงจะเสนอเรื่องไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง

3. ผลของการอุทธรณ์

ผลของการอุทธรณ์ นอกจากจะเป็นการสงวนสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในการที่จะฟ้องคดีปกครองต่อไปแล้ว ยังอาจมีผลในเรื่องของหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ การไม่นับระยะเวลาการอุทธรณ์และการพิจารณารวมในกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครอง และการทูลเกล้าฯ ถวายบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย

ก. หน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีผลนำไปสู่การเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งต่อไป

ข. การไม่นับระยะเวลาการอุทธรณ์และการพิจารณารวมในกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 67 ได้บัญญัติให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ค. การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่ง

การอุทธรณ์ไม่เป็นผลให้ทูลเกล้าฯ บังคับโดยอัตโนมัติ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ เว้นแต่มีการสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

ดังนั้น หากพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติ แม้ว่านายจ้างจะอุทธรณ์คำสั่งก็ตาม ในระหว่างอุทธรณ์นายจ้างต้องปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานไปก่อน เว้นแต่พนักงานตรวจแรงงานจะมีคำสั่งให้นายจ้างยังไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งในระหว่างอุทธรณ์ซึ่งเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับ นายจ้างก็ยังไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานประเภทคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัตินั้น ในทางปฏิบัติกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติวิธีราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ดังตัวอย่าง

การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่

1

เรื่องอุทธรณ์ บริษัท ดีเอสแอล อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่พญาไทที่ 1/2542 ลงวันที่ 21 เมษายน 2542⁶

⁶ กอนนิตการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, รวมคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำเตือนและคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ปี พ.ศ. 2542 -2543, (กรุงเทพฯ : บพิการพิมพ์, 2543), หน้า 243-246.

การพิจารณาวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่พญาไทได้ทำการตรวจสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ณ สถานประกอบกิจการ บริษัท ดีเอสแอล อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด โดยได้สอบถามข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารประกอบแล้ว ปรากฏว่านายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง(ผู้ให้บริการ)ไม่ครบและจัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างไม่ครบ

สภาพการจ้างและการทำงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 112 และมาตรา 114

พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว พิจารณาเห็นว่าสถานประกอบกิจการดังกล่าวปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 139(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีคำสั่งให้ บริษัท ดีเอสแอล อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด และนายเทอริ จอห์น เซอร์วิล กรรมการผู้จัดการบริษัท นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

ก. ให้จัดทำทะเบียนลูกจ้างของผู้ให้บริการที่ได้ทำสัญญาการให้บริการกับบริษัท จำนวน 27 คน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 112

ข. ให้จัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างของผู้ให้บริการที่ได้ทำสัญญาการให้บริการกับบริษัท จำนวน 27 คน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 114

ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามข้อ 1 และ 2 ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งเป็นต้นไป และปฏิบัติตาม ตั้งแต่วันที่ 21 เดือนเมษายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป

ข้ออุทธรณ์

บริษัทฯ เห็นว่าผู้ให้บริการทั้ง 27 คน ไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัท เนื่องจากทั้งสองฝ่ายตกลงทำสัญญาที่จะผูกนิติสัมพันธ์เป็นลักษณะจ้างทำของ เนื่องจากผู้ให้บริการเห็นว่าได้รับค่าจ้างมากกว่าที่เคยได้รับ การทำงานผู้ให้บริการต้องรับผิดชอบในความสำเร็จของงานให้บริการ ผู้ให้บริการมีอิสระในการทำงานบริษัทฯ เห็นว่าสาเหตุการร้องเรียนมาจากบริษัทฯ เห็นว่าผู้ให้บริการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ จัดเก็บเงินได้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าจ้างที่บริษัทฯ จ่ายให้ จึงได้ทวงถามค่าจ้างคืนเพื่อไม่ให้บริษัทฯ เลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหาย ผู้ให้บริการจำนวน 4 คน จึงร้องเรียนเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยว่าเป็นลูกจ้าง หากบริษัทเลิกสัญญาโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย จะได้เรียกค่าชดเชยเมื่อสัญญาจ้างที่บริษัทฯ ทำกับผู้ให้บริการเป็นสัญญาจ้างทำของไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานทำให้ผู้ให้บริการไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัท จึงขอให้สำนักงานฯ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยอุทธรณ์

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่พญาไท พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ดังกล่าวแล้วเห็นว่า

ก. กรณีที่บริษัท อุทธรณ์ว่าสัญญาการให้บริการที่ผู้ร้องทั้ง 4 คน ทำกับบริษัทนั้น เป็นสัญญาจ้างทำของและผู้ร้องมิได้เป็นลูกจ้างของบริษัทนั้น จะเห็นได้ว่าเริ่มแรกผู้ร้องทำงานกับบริษัทได้เขียนใบสมัครงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และพ.ศ. 2539 เป็นต้นมาทำหน้าที่วางบิล เก็บเงินตรวจสอบความถูกต้องของยอดบิล และเตรียมรายงานตามแบบรายงานให้บริษัท ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงให้ผู้ร้องทำสัญญาการให้บริการกับบริษัท ลักษณะงานที่ผู้ร้องทำกับบริษัท ยังเป็นเช่นเดิมมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด การที่บริษัทอ้างว่าบริษัทกับผู้ร้องต่างสมัครใจที่จะผูกนิติสัมพันธ์เป็นจ้างทำของและได้เลิกจ้างจ่ายค่าชดเชยไปแล้วนั้น ข้อเท็จจริงผู้ร้องไม่มีผู้ใดทราบการเลิกจ้าง และไม่มีผู้ใดรับค่าชดเชยจากบริษัท บริษัทได้จ่ายเงินให้ผู้ร้องเดือนละ 10,000 บาท หากผู้ร้องทำงานได้ตามเป้าที่กำหนดไว้ บริษัทจะจ่ายเป็นเปอร์เซ็นต์ให้เพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยที่บริษัทไม่ได้คำนึงถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ เงินดังกล่าวถือได้ว่าเป็นค่าจ้างและผู้ร้องก็เป็นลูกจ้างบริษัท ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และสัญญาการให้บริการดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข. กรณีที่บริษัทอุทธรณ์ว่า บริษัท ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาการทำงานที่จ้าง เช่นเดียวกับพนักงานทั่วไปของบริษัท นั้น จะเห็นได้ว่าตามสัญญาการให้บริการ ภาคผนวกข้อ 7. ผู้ร้องจะต้องไปรับเอกสารจากบริษัทภายใน 09.00 น. และนำส่งเงินหรือเช็คหรือเอกสารที่จะส่งคืนให้แก่บริษัทภายใน 18.00 น. ของแต่ละวันและบางวันผู้ร้องทำงานเกินเวลา 18.00 น. บริษัท ไม่ได้จ่ายเงินเพิ่มให้ การทำงานของผู้ร้องจะทำได้ด้วยคอมพิวเตอร์ทั้งหมด หากวันไหนผู้ร้องไม่สามารถทำงานได้จะต้องแจ้งให้บริษัททราบ ผู้ร้องได้หยุดวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณีที่บริษัทได้ประกาศไว้ บริษัทยังได้มีการจัดสวัสดิการบางอย่างให้ลูกจ้างด้วย จะเห็นว่าบริษัทมีการบังคับบัญชาการทำงานของผู้ร้อง การที่บริษัทไม่ได้ใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาในทุกเรื่องเป็นการบริหารจัดการของบริษัทเอง

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่พญาไท ออกหนังสือที่ รส 0601.8/286 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ยกอุทธรณ์ และให้บริษัท ดีเอสแอล อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด จัดทำทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างของผู้ให้บริการ ที่ได้ทำสัญญาการให้บริการกับบริษัท จำนวน 27 คน เนื่องจากสัญญาที่บริษัททำกับผู้ให้บริการเป็นสัญญาจ้างแรงงานซึ่งต้องปฏิบัติตาม มาตรา 112 และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ตัวอย่างที่ 2

เรื่องอุทธรณ์ บริษัท น้ำเสงสตีล จำกัด อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลพบุรี ที่ 1/2542 ลงวันที่ 5 กันยายน 2542⁷
การพิจารณาวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงาน

เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2542 พนักงานตรวจแรงงานสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลพบุรี ได้ทำการตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน โดยการสอบถามข้อเท็จจริง และตรวจสอบเอกสารของนายจ้างพบว่า นายจ้างได้เรียกเก็บเงินประกันจากลูกจ้างในงานที่ลูกจ้างไม่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินของนายจ้างที่มีโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้าง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประกอบกับข้อ 4 แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเรียก หรือรับเงินประกันการทำงาน หรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกจ้าง พนักงานตรวจแรงงานจึงมีคำสั่งที่ 1/2542 ลงวันที่ 15 กันยายน 2542 ให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยคืนเงินประกันที่เรียกเก็บจากลูกจ้างทั้งหมด ยกเว้นลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งดังต่อไปนี้

- ก. พนักงานการเงิน-บัญชี
- ข. พนักงานขับรถ
- ค. รองหัวหน้าส่วนคลังสินค้า
- ง. ผู้ช่วยหัวหน้าแผนกคลังสินค้า
- จ. หัวหน้าแผนกคลังสินค้า
- ฉ. หัวหน้าแผนกคลังวัตถุดิบ
- ช. พนักงานคลังวัตถุดิบ

ให้ปฏิบัติภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับคำสั่งดังกล่าวเป็นต้นไป

ข้ออุทธรณ์

นายจ้างได้อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดลพบุรี โดยขอให้นายจ้างเรียกเก็บเงินประกันจากลูกจ้างได้เพิ่มเติมจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ดังนี้

- ก. ผู้จัดการโรงงาน
- ข. ผู้จัดการฝ่ายคลังและธุรการ
- ค. รองผู้จัดการโรงงาน
- ง. แผนกข้อมูลและสถิติ พนักงานการเงินและบัญชี

⁷ กงนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, รวมข้อหารือปัญหากฎหมายแรงงาน พ.ศ.2543 (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2543), หน้า 2-7.

จ. ฝ่ายคลังและธุรการ ยกเว้นตำแหน่งพนักงานพับเหล็ก พนักงานขับรถขนส่งสินค้า พนักงานขับรถเครนเศษเหล็ก พนักงานควบคุมเครน พนักงานดูแลอาคารสถานที่ พนักงานขับรถเครน พนักงานเครื่องซิ่ง พนักงานขับรถแมคโคร พนักงานควบคุมรถเศษเหล็ก พนักงานขับรถยก พนักงานขับรถตัก และเจ้าหน้าที่ประสานงานฯ

ฉ. ฝ่ายจัดซื้อทุกตำแหน่ง

ช. ฝ่ายบัญชีทุกตำแหน่ง

ซ. ฝ่ายขาย ปฏิบัติการขายทุกตำแหน่ง

คำวินิจฉัยอุทธรณ์

ข้อกฎหมาย

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

“มาตรา 10 ภายใต้บังคับ มาตรา 51 วรรคสอง ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานที่ทำนั้น ลูกจ้างต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างได้ ทั้งนี้ลักษณะหรือสภาพของงานที่ให้เรียกหรือรับเงินประกันจากลูกจ้างได้ ตลอดจนจำนวนเงินและวิธีการเก็บรักษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

2. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงาน หรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

“ข้อ 4 งานเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินที่นายจ้างจะเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเป็นประกันความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้างได้ ได้แก่

(1) งานสมุหบัญชี

(2) งานพนักงานเก็บและหรือจ่ายเงิน

(3) งานเฝ้าหรือดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินของนายจ้างหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ของนายจ้าง

(4) งานติดตามหรือเร่งรัดหนี้สิน

(5) งานควบคุมหรือรับผิดชอบยานพาหนะ

(6) งานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน ให้เช่าซื้อ ให้

กู้ยืม รับฝากทรัพย์สิน รับจำนอง รับจำนำ เก็บของในคลังสินค้า รับประกันภัย รับโอนหรือรับจัดส่งเงินหรือการธนาคาร ทั้งนี้เฉพาะลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ควบคุมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อการที่ว่านั้น ฯลฯ”

ผลการวินิจฉัย

คำอุทธรณ์ของนายจ้าง ที่ขอให้นายจ้างเรียกเงินประกันการทำงานของลูกค้าได้เพิ่มเติมในตำแหน่งที่ข้อนั้น เห็นว่าการเรียกเก็บเงินประกันจากลูกค้า นายจ้างจะเรียกเงินประกันได้เฉพาะแต่ลักษณะหรือสภาพของงานที่ทำนั้นลูกค้าต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้างหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้าง ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประกอบกับข้อ 4. แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกค้าลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้นายจ้างเรียกเก็บเงินประกันได้เฉพาะงานสมุหบัญชี และงานเก็บเงินหรือจ่ายเงินตามข้อ 4(1) และ (2) แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกค้า ดังนั้น หากพนักงานในตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายคลังและธุรการ, แผนกข้อมูลและสถิติ พนักงานการเงินและบัญชี, ฝ่ายการคลังและธุรการ ฝ่ายบัญชี ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บหรือจ่ายเงินแล้วนายจ้างก็ไม่สามารถเรียกเก็บเงินประกันจากพนักงานดังกล่าวได้

2. ในกรณีตำแหน่งผู้จัดการโรงงาน รองผู้จัดการโรงงาน หากลูกค้าซึ่งมีตำแหน่งดังกล่าวมิได้ทำงานโดยตรงในหน้าที่ตามข้อ 4. แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกค้า นายจ้างก็ไม่สามารถเรียกเก็บเงินประกันจากลูกค้าดังกล่าวได้

3. ในกรณีที่ขอให้นายจ้างเรียกเก็บเงินประกันจากฝ่ายคลังและธุรการได้ ยกเว้นลูกค้า 12 ตำแหน่ง เห็นว่าลูกค้าตำแหน่งที่ได้รับยกเว้นดังกล่าวนอกจากตำแหน่งพนักงานพิชเชลิกแล้ว ลูกค้าในตำแหน่งที่เหลือ โดยลักษณะงานมีหน้าที่เฝ้าหรือดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินของนายจ้าง และควบคุมหรือรับผิดชอบยานพาหนะตามข้อ 4(3) และข้อ 4(5) แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกค้า เห็นว่านายจ้างสามารถเรียกเก็บเงินประกันจากลูกค้าดังกล่าวได้

4. ในกรณีขอเรียกเก็บเงินประกันจากพนักงานฝ่ายจัดซื้อและฝ่ายขาย เห็นว่าลูกค้าเฉพาะที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการซื้อขายตามข้อ 4(6) แห่งประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกค้า เท่านั้น ที่นายจ้างเรียกเก็บเงินประกันได้ส่วนลูกค้าในฝ่ายจัดซื้อและฝ่ายขายคนใดที่ไม่ได้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการซื้อขาย นายจ้างก็ไม่สามารถเรียกเงินประกันจากลูกค้าคนนั้นได้

4.1.2 การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่เป็นกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งที่คุณกรณี
ได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์

การขอให้พิจารณาใหม่ เป็นกรณีที่ต้องมีการพิจารณาเรื่องใหม่อีกครั้งหนึ่งในประเด็น
ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้อีกต่อไป โดยปกติการขอให้พิจารณา
ใหม่ย่อมกระทำได้แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยทั่วไปแล้วเมื่อ
มีการสั่งการทางปกครองและเกิดความผิดพลาดขึ้น คุณกรณีย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้
เพื่อให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาด ซึ่งเมื่อล่วงเลยเวลาดังกล่าวไปแล้ว คุณกรณี
ก็ไม่มีสิทธิที่จะขอเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ
แน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ อย่างไรก็ตามแม้พันกำหนดอุทธรณ์ไปแล้วหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจ
อุทธรณ์ได้ ในบางกรณีที่มีข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดอันควรที่จะต้องแก้ไขอย่างยิ่ง กฎหมายก็
บัญญัติเปิดช่องไว้ให้พิจารณาใหม่ได้โดยเทียบเคียงกับกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลหรือ
องค์การวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาใหม่ได้ในบางกรณี แต่โดยมีเงื่อนไขและ
ข้อจำกัดมากกว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแก่คุณกรณี

(1) หลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่

ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำ
ร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2522 ข้อ 22. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ไว้
ตรงกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้ คือ

1. ผู้ยื่นคำขอ

เมื่อมีเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ “คุณกรณี” มีสิทธิยื่นขอให้พิจารณาใหม่ได้

2. ลักษณะของคำสั่งที่จะต้องขอให้พิจารณาใหม่

ต้องเป็นคำสั่งที่พันกำหนดอุทธรณ์แล้วเนื่องจากหากยังไม่พันกำหนดอุทธรณ์คุณกรณี
ย่อมยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้โดยมีเงื่อนไขและข้อจำกัดน้อยกว่าการขอให้พิจารณาใหม่

3. ระยะเวลาในการยื่นคำขอ

ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้เหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

4. เหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่

ก. มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นอันยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลง
ไปในสาระสำคัญ “พยานหลักฐานใหม่” ไม่ได้หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้มีคำสั่ง
แต่เป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้วในเวลาที่ยื่นคำสั่งแต่คุณกรณีไม่รู้ หากเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่
หลังจากมีคำสั่งแล้วคุณกรณีอาจขอให้พิจารณาใหม่เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามข้อ ก.

ข. คู่กรณีที่ไม่แท้จริงมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

ค. เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งนั้น

ง. คำสั่งได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

มีข้อยกเว้น คือ การยื่นคำขอทั้ง 4 กรณี คู่กรณีต้องไม่อาจทราบถึงเหตุในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของตน

5. การพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่

เนื่องจากคำขอให้พิจารณาใหม่นั้นต้องเข้าเงื่อนไขที่จะพิจารณาใหม่ได้ และคำขอนั้นต้องมีเหตุที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งนั้นได้ เจ้าหน้าที่จึงอาจพิจารณาและมีคำสั่งแยกได้ออกเป็น 3 กรณี คือ

ก. สั่งรับหรือไม่รับให้พิจารณาคำขอใหม่ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ข้อ (1) - (4)

ข. สั่งรับไว้พิจารณา แต่เห็นว่าไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง และสั่งยกคำขอซึ่งในกรณีนี้กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่คล้ายคลึงกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาใหม่แล้ว อาจจะไม่เพิกถอนคำสั่งแต่แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งได้

ค. สั่งรับไว้พิจารณาและเมื่อพิจารณาเห็นว่าคำขอมีเหตุผลให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่ง

(2) **ข้อพิจารณาการขอให้พิจารณาคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานใหม่**

1. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่านายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินต่างๆที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างหรือไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์และคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระในขณะเดียวกัน ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งจึงมีปัญหา หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระเช่น คำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ การเพิกถอนคำสั่งย่อมเป็นการปลดภาระแก่นายจ้าง ถ้าไม่มีประโยชน์สาธารณะคือความปลอดภัยของลูกจ้างเสียหายแล้ว การเพิกถอนย่อมไม่มีปัญหา แต่กรณีคำสั่งให้จ่ายเงินเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างด้วย หากลูกจ้างได้รับเงินจากนายจ้างไปแล้ว การเพิกถอนคำสั่งย่อมมีปัญหา เพราะลูกจ้างอาจนำเงินไปใช้หมดแล้ว กรณีนี้เรียกในทางศัพท์กฎหมายปกครองว่าเป็นการกระทบต่อ "หลักความแน่นอนของกฎหมาย" (principle of certainty of law) หรือกระทบต่อ "ความมั่นคงแห่งสิทธิ" (security of rights) ดังนั้น ในทางทฤษฎีจึงถือว่า เมื่อประชาชนเชื่อถือและปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับคำสั่งทางปกครองแล้ว หลักการคุ้มครองความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมาย (principle of legitimate expectation protection) จะต้องเกิดตามมา นั่นคือผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่เสียหายแม้ต่อมาคำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกเพิกถอนไปใน

ภายหลังก็ตาม โดยไม่เรียกคืนประโยชน์ที่ใช้แล้วโดยสุจริต^๑ สำหรับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง หากลูกจ้างได้รับเงินและใช้เงินไปแล้ว ต่อมาพนักงานตรวจแรงงานเพิกถอนคำสั่ง หลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาใช้ได้กับการเรียกเงินคืนจากลูกจ้าง แต่สำหรับฝ่ายนายจ้างซึ่งได้จ่ายเงินไปแล้วก็จะได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่ง อาจทำให้พนักงานตรวจแรงงานต้องรับผิดชอบผิดละเมิดทางปกครองได้ หากว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้นายจ้างเสียหาย

2. หากพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง นายจ้างไม่นำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน ลูกจ้างขอให้ศาลบังคับตามคำสั่ง ระหว่างคดีอยู่ในชั้นศาล ฝ่ายนายจ้างขอให้พิจารณาใหม่ พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายมีคำสั่งเพิกถอน จะมีปัญหาว่าคดีในชั้นศาลที่พิพากษาตามคำสั่ง กับคำสั่งเพิกถอนขัดแย้งกัน จะมีทางออกอย่างไร ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดกับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ต้องใช้วิธีบังคับตามคำสั่งทางศาล

3. หากพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิรับเงินจากนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างนำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน ขอให้เพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานและให้ศาลบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง ศาลยกฟ้องของลูกจ้าง ต่อมาลูกจ้างขอให้พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาใหม่โดยอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังแล้วเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พนักงานตรวจแรงงานเห็นด้วยกับลูกจ้าง เพิกถอนคำสั่งเดิม ออกคำสั่งใหม่ให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง นายจ้างไม่นำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน ลูกจ้างฟ้องศาลขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน กรณีเป็นฟ้องซ้ำหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากลักษณะพิเศษของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ที่ต้องใช้วิธีการบังคับตามคำสั่งทางศาล

จากการศึกษาถึงการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยองค์กรภายใน ฝ่ายปกครองจะเห็นได้ว่า การนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ในการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้นมีข้อจำกัดเนื่องจากมีความไม่เหมาะสมหลายประการ ทั้งการอุทธรณ์ และการขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวเกิดจากลักษณะพิเศษของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ส่วนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆ นั้นสามารถนำหลักการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองมาใช้ได้เหมือนกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป

^๑ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 293.

4.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย การทำให้หลักดังกล่าวมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ ระบบการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองนั้นอาจมีความบกพร่องเรื่องความเป็นกลาง เนื่องจากผู้ควบคุมตรวจสอบล้วนตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรด้วยกันทั้งสิ้น จึงไม่อาจขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ดังเช่น การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองมักจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการไปตาม“แนวปฏิบัติ”(guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตนกำหนด แม้ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ และแนวปฏิบัติมีฐานะเป็นข้อแนะนำ(recommendation)จากผู้บังคับบัญชาเท่านั้นฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการผิดแผกแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายปกครองมักจะถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น แม้ว่าแนวปฏิบัตินั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ฝ่ายปกครองมักจะถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองชั้นต้นมักจะวินิจฉัยยืนยันตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตนได้กำหนดขึ้น การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ซึ่งขัดกับหลัก Nemo in propria causa judex (A man may not be a judge in his own cause)⁹ ดังนั้น เพื่อให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีผลบังคับได้จริง จึงต้องมีหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4.2.1 คดีปกครอง

เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานจึงเกี่ยวข้องกับคดีปกครอง จึงขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดีปกครองก่อนในเบื้องต้น

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า 80-81.

(1) ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

คดีปกครองในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันบ้าง แต่ทุกประเทศก็มีสาระสำคัญที่เหมือนกัน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของคดีปกครองแล้ว อาจจำแนกให้เห็นลักษณะทั่วไปของคดีปกครองได้ 4 ประการ คือ

(1.1) คดีปกครองเป็นคดีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองที่จะอยู่ในขอบเขตของคดีปกครองจะมีความหมายเฉพาะกฎและคำสั่งทางปกครองหรือจะรวมถึงปฏิบัติการทางปกครองด้วยหรือไม่ก็แล้วแต่คดีปกครองของแต่ละประเทศ แต่กฎและคำสั่งทางปกครองเป็นสาระสำคัญของคดีปกครอง เพราะกฎและคำสั่งทางปกครองจะเป็นศูนย์กลางความคิดและเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องร้องคดีปกครอง ในคดีปกครองทุกประเภทถือว่าจะต้องมีกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอยู่เสมอ¹⁰ ตามหลัก PRIOR DECISION (La regle de la decision prealable)¹¹ ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาความปกครองอิงอยู่กับการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1.2) คดีปกครองต้องมีคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง

คดีปกครองอาจจะมีคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นฝ่ายปกครองก็ได้ เช่น กรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อพิพาทซึ่งคู่ความอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมายเอกชน เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างระหว่างหน่วยงานราชการกับเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นคดีข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป

(1.3) คดีปกครองส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน

ในคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ซึ่งคู่ความอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน ดังนั้นในคดีปกครองจึงใช้หลักวิธีพิจารณาระบบไต่สวน (inquisitorial system) แทนการใช้ระบบกล่าวหา (accusatorial system) ซึ่งระบบไต่สวนนั้นศาลมีหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดี แต่ในเรื่องการพิจารณาพิพากษา ให้เป็นหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้อง เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง คดี

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 3 (ธันวาคม 2531) : 717.

¹¹ Brown, L. Neville and Bell John S. , French Administrative law 4th ed. (New York : Oxford University press, 1993), p.157.

ปกครองส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น ฝ่ายปกครองกับประชาชน แต่มีบางกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครองด้วยกัน

(1.4) คดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน

คดีปกครองเป็นคดีที่จะต้องมีการกระทำทางปกครองเป็นฐานอยู่เสมอ เนื่องจากการกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจมหาชน ซึ่งตามกฎหมายปกครอง ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการบางประการ เช่น ฝ่ายปกครองอาจกระทำการโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง หรือการกระทำโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล การกระทำในลักษณะที่ใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นมีสาเหตุสำคัญ คือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากผู้กระทำ เนื่องมาจากรูปแบบและวิธีการ เนื่องมาจากจุดมุ่งหมาย เนื่องมาจากวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ (object) และเนื่องมาจากมูลเหตุแห่งการกระทำ (but)¹²

(2) ข้อแตกต่างระหว่างคดีแพ่งกับคดีปกครอง

เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครอง จึงนำคดีแพ่งและคดีปกครองมาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างของคดีทั้งสองชัดเจนยิ่งขึ้น

(2.1) ลักษณะข้อพิพาท

ลักษณะข้อพิพาทในคดีแพ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐแต่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ส่วนข้อพิพาทในคดีปกครองเกิดมาจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่สามารถกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้เอกชนได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน ความแตกต่างของข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครองมีพื้นฐานอยู่บนความแตกต่างระหว่าง “กฎและคำสั่งทางปกครอง” กับ “นิติกรรมตามกฎหมายเอกชน” ซึ่งมีข้อแตกต่างหลายประการ

¹² โภคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง", เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง:วิธีสบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530 (อัดสำเนา)

1. นิตินิยมตามกฎหมายเอกชนอยู่ภายใต้หลักอิสระในทางแพ่งหรือหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (le principe de l'autonomie de la volonté)¹³ ส่วนกฎและคำสั่งทางปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเสมอ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีความประสงค์ได้ก็แต่ในเรื่องและตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2. การแสดงเจตนาของเอกชนนั้นมีข้อจำกัดอยู่ที่ตัวเอกชนนั่นเองเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการขอยกเว้นเท่านั้นที่จะมีข้อจำกัดโดยเจตนาของบุคคลอื่น ในขณะที่กฎและคำสั่งทางปกครองมักจะเป็นการออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตาม และฝ่ายปกครองสามารถยกเลิกคำสั่งของตนเองในภายหลังได้

3. ข้อขัดแย้งระหว่างนิตินิยมกับกฎหมาย ถ้าเป็นนิตินิยมตามกฎหมายเอกชน ขัดแย้งต่อกฎหมาย โดยหลักแล้วนิตินิยมนั้นย่อมจะไม่สามารถก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามที่มุ่งหมายได้ แต่ถ้ากฎและคำสั่งทางปกครองขัดต่อกฎหมายแล้ว กฎและคำสั่งนั้นก็ยังคงสามารถมีผลตามที่ต้องการต่อไปได้ จนกว่าฝ่ายปกครองจะสั่งเพิกถอนกฎและคำสั่งนั้น เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ถึงขั้นโมฆะ ก็ไม่มีผลบังคับได้

4. การบังคับการให้เป็นไปตามนิตินิยม เอกชนจะบังคับคดีให้มีการปฏิบัติตามนิตินิยมตามกฎหมายเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลรับรองสิทธิของตน ในขณะที่กฎและคำสั่งทางปกครองนั้นมีสภาพบังคับต่อเอกชนจะต้องปฏิบัติตามได้ทันทีโดยที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องไปร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

(2.2) สถานะของคู่ความ

ในคดีแพ่ง คู่ความมีสถานะเท่าเทียมกันอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน สถานะทางกฎหมายของเอกชนคนหนึ่งจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยความประสงค์ของเอกชนอีกคนหนึ่งเพียงอย่างเดียว โดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากเอกชนนั้นไม่ได้ กฎเกณฑ์เช่นนี้เป็นไปตามหลักสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ทางแพ่ง คือ ความเสมอภาคทางกฎหมายระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน แต่ในกฎหมายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางกฎหมายต่างๆ ได้ โดยความประสงค์ของตนเองเท่านั้น โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นเอกสิทธิ์แห่งอำนาจอมาตนา (les prerogatives de puissance publique)¹⁴

¹³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิตินิยมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 30-31.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

(2.3) วัตถุประสงค์ของคดี

ในคดีแพ่ง เจตนาที่รัฐได้ตรากฎหมายแพ่งขึ้นใช้บังคับเพื่อรัฐต้องการให้มีระเบียบหรือมีกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ในกรณีที่เกิดมีข้อพิพาทในทางแพ่ง รัฐเข้ามาทำให้กฎหมายแพ่งเกิดสภาพบังคับขึ้นด้วยการจัดตั้งศาล ให้เข้ามาคอยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และสิ่งที่ผู้พิพากษาจะพิจารณาก็คือ การแสวงหาเจตนาของคู่สัญญาว่าเป็นมาอย่างไรและผู้พิพากษาก็จะบังคับให้เป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญานั้น (เท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ) เจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองนั้นเป็นความมุ่งหมายของรัฐที่จะจัดระบบบริหารเพื่อจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ตามหน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี ส่วนวัตถุประสงค์ของคดีปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย วิธีพิจารณาความปกครองสนองประโยชน์สองประการ กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน และการควบคุมฝ่ายปกครอง ดังนั้น ลักษณะของการบังคับในคดีปกครองหรือข้อพิพาทในทางปกครองอาจก่อให้เกิดผลกระทบสองด้าน คือ การกระทบต่อความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองที่จะต้องบริหารงานของรัฐ และอีกด้านหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

(2.4) หลักวิธีพิจารณาความ

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของคดีมี 2 ระบบด้วยกันคือ ระบบกล่าวหา (inquisitorial system) ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาความที่ใช้ในคดีแพ่ง โดยหลักนี้ถือว่าคู่ความเป็นผู้ถูกกระทบสิทธิโดยตรง คู่ความจึงมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน คู่ความอาจจะประนีประนอมยอมความกันหรือตกลงยอมรับข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดโดยไม่มีสืบพยานก็ย่อมกระทำได้ ซึ่งจะมีผลให้คู่ความผูกพันข้อเท็จจริงที่รับกันตลอดไป ส่วนในคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน (accusatorial system) ซึ่งศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี โดยความร่วมมือของคู่ความ ดังนั้น ศาลจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม¹⁵ นอกจากนี้ ยังมีหลักวิธีพิจารณาความปกครองอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น หลักการตั้งสิทธิในคำฟ้อง หลักการพิจารณาด้วยวาจา หลักการรับฟังคู่ความ หลักพิจารณาโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาที่มีโจทก์ร่วมจำนวนมาก

¹⁵วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง(กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2544), หน้า 176-177.

4.2.2 การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยศาลแรงงาน

การควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้นอาจแยกพิจารณาตามประเภทของคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ ซึ่ง 2 ประเภทนี้มีความแตกต่างกัน คือประเภทแรกมีผู้รับคำสั่งสองฝ่ายคือนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนประเภทหลังมีผู้รับคำสั่งฝ่ายเดียว ทั้ง 2 ประเภทนี้มีความแตกต่างกันหลายประการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอธิบายแยกจากกัน

(1) คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง คือ คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124

(1.1) เหตุที่ขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (4) ได้บัญญัติให้คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 125 ที่บัญญัติให้ นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายที่ไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน นำคดีไปสู่ศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามนัยมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ดังนั้น เหตุที่ขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่ง กฎหมายใช้คำว่า “นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายที่ไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นำคดีไปสู่ศาล” จึงอาจทำให้เข้าใจว่าเหตุของการขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานคือ “การไม่พอใจ” แต่ที่จริงแล้วเหตุในการขอให้ศาลตรวจสอบก็คือหลักเกณฑ์เรื่องอำนาจฟ้องในคดีแพ่งทั่วไปนั่นเอง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 55 บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” จะเห็นว่ามาตรา 55 ได้ให้สิทธิบุคคลที่จะเสนอคดีสู่ศาลนั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างหนึ่งอย่างใดใน 2 กรณีนี้คือ

1. ต้องมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด ตามกฎหมายแพ่ง
2. ต้องมีกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล

สำหรับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ก็คือคำสั่งดังกล่าวเป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายนั่นเอง

(1.2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นต้องพิจารณาทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบกัน คือ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดผู้ให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลมี 3 กรณี คือ

-นายจ้าง ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นนายจ้างหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5

-ลูกจ้าง ซึ่งการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นลูกจ้างหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5

-ทายาทโดยธรรม* ของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตายก่อนที่จะยื่นคำร้อง ทายาทโดยธรรมของลูกจ้างคนหนึ่งคนใด หรือทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานได้

* สำหรับ “ทายาทโดยธรรม” เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา 1629 ทายาทโดยธรรมมีหลักลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรคสอง แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้

- 1) ผู้สืบสันดาน
- 2) บิดามารดา
- 3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- 4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- 5) ปู่ ย่า ตา ยาย
- 6) ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635”

และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคล และเป็นบุคคลซึ่งสิทธิของเขาถูกได้แย้ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1(11) ให้นิยามความหมาย “คู่ความ” ไว้ว่า “คู่ความ” หมายความว่า บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำว่า “คู่ความ” แล้ว จะเห็นได้ว่า “บุคคล” เท่านั้นที่เป็นผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งฝ่ายนายจ้างมักจะเป็นนิติบุคคลก็มีสิทธิฟ้องคดีได้เช่นกัน

(1.3) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

1. อายุความในการฟ้องคดี

เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งแล้ว นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างที่ไม่พอใจคำสั่งนั้น ต้องนำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน แต่ถ้าไม่มีการนำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นที่สุดที่ทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

2. นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 125 วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างจะต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ถึงกำหนดจ่ายตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เพื่อให้ไม่เป็นการฟ้องคดีเพื่อเป็นการประวิงเวลาในการจ่ายเงินตามกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง และวรรคท้ายของมาตรา 125 กำหนดว่า เมื่อคดีถึงที่สุด นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินจำนวนใดให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างให้ศาลจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายได้ ทำให้การจ่ายเงินเป็นไปโดยรวดเร็วและลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายมีสิทธิได้รับเงินไปได้ทันที โดยไม่ต้องดำเนินการบังคับคดีกันอีกต่อไป

การให้นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวนับว่าเป็นเงื่อนไขพิเศษที่ไม่มีในการฟ้องคดีปกครองอื่นๆ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานกรณีนี้มีผู้รับคำสั่ง 2 ฝ่าย คือ นายจ้างกับลูกจ้าง และคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานตรวจแรงงานในการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็จำเป็นที่จะต้องให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์จากการใช้มาตรการออกคำสั่งของ

พนักงานตรวจแรงงาน และวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานคือการ
คุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับเงินที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงกำหนดให้ฝ่ายนายจ้างวางเงินต่อศาล

(1.4) สิ่งที่ถูกฟ้อง

โดยทฤษฎีแล้ว การฟ้องคดีปกครองเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย
ของคำสั่งทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นการฟ้องให้ดำเนินคดีกับคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่ฟ้องตัวบุคคล
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งนั้น เพียงแต่ศาลจะส่งสำเนาคำสั่งไปให้ฝ่ายปกครองเพื่อชี้แจง
ว่า คำสั่งทางปกครองนั้นได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีฐานะเป็นจำเลยใน
คดีดังกล่าว การฟ้องคดีดังกล่าวมุ่งที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในขอบเขต
ของกฎหมาย ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปในตัว¹⁶

สำหรับการฟ้องคดีให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่อศาลแรงงาน
นั้น เนื่องจากไม่ได้มีการแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง ดังนั้น “คู่ความ” ในคดีปกครองจึงต้อง
เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(1) คือ ทั้งโจทก์และจำเลยจะต้อง
เป็นบุคคลตามกฎหมาย การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน จึงจำเป็นต้อง
พิจารณาว่าฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องนั้นเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นได้มีการ
ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่
ลูกจ้าง โดยฟ้องกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นสังกัดของพนักงานตรวจแรงงานและ
เป็นนิติบุคคล เป็นจำเลย ศาลแรงงานกลางยกฟ้องเนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
ไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่ง แต่ศาลฎีกาพิพากษายกคำพิพากษาของศาลแรงงานกลาง เนื่องจากเห็นว่า
นายจ้างมีอำนาจฟ้อง และให้ศาลแรงงานกลางพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามรูปคดี (คำ
พิพากษาศาลฎีกาที่ 8851/2543)

2. นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่
ลูกจ้าง โดยฟ้องกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นจำเลยที่ 1 อธิบดีกรมสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงาน เป็นจำเลยที่ 2 (ฟ้องตัวบุคคลโดยระบุชื่อ) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
เป็นจำเลยที่ 3 (ฟ้องตัวบุคคลโดยระบุชื่อ) พนักงานตรวจแรงงาน เป็นจำเลยที่ 4 ศาลแรงงาน
กลางยกฟ้องกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจำเลยที่ 1 อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงาน จำเลยที่ 2 และสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด จำเลยที่ 3 เพราะไม่ใช่ผู้ออกคำสั่ง
(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2199/2544)

¹⁶ ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง” ใน คู่มือการศึกษาวิชาการกฎหมายปกครอง
(กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 311-312.

3. นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลย ระหว่างพิจารณาศาลแรงงานกลางมีคำสั่งเรียกลูกจ้างเข้าเป็นจำเลยร่วม (คำพิพากษาฎีกาที่ 1694/2544 และ 2648/2544)

4. นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลย โดยศาลไม่ได้มีคำสั่งเรียกลูกจ้างเข้ามาเป็นจำเลยร่วม (คำพิพากษาฎีกาที่ 1222/2542)

5. นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยที่ 1 และลูกจ้างเป็นจำเลยที่ 2 ศาลแรงงานกลางรับฟ้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 7964/2543)

6. ลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินจากนายจ้าง และขอให้ศาลสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยฟ้องกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นจำเลยที่ 1 พนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยที่ 2 นายจ้างเป็นจำเลยที่ 3 ศาลแรงงานกลางยกฟ้องเฉพาะจำเลยที่ 1 (คำพิพากษาศาลแรงงานกลางหมายเลขแดงที่ 2582-2583/2543)

7. ลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินจากนายจ้าง และขอให้ศาลสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยฟ้องพนักงานตรวจแรงงานเป็นจำเลยที่ 1 และนายจ้างเป็นจำเลยที่ 2 ศาลรับฟ้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 1056-1057/2544)

จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ถูกฟ้องเป็นตัวบุคคลทั้งหมด และส่วนใหญ่แล้วพนักงานตรวจแรงงานถูกฟ้องเป็นจำเลยเกือบทุกคดี ทั้งถูกนายจ้างฟ้องและถูกลูกจ้างฟ้อง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานในศาลปกครองจะเห็นว่า ในศาลปกครองเรียกโจทก์ว่า “ผู้ฟ้องคดี” ส่วนเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องเรียกว่า “ผู้ถูกฟ้อง” เนื่องจากการฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่ใช่ฟ้องตัวบุคคล โดยผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่ชี้แจงว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายอย่างไรเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีนักกฎหมายแสดงความเห็นไว้นานแล้วว่า

“คดีประเภทนี้ เป็นคดีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างหรือลูกจ้าง กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตกเป็นจำเลยแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ความจริงการนำคดีไปสู่ศาลประเภทนี้ น่าจะเป็นเรื่องอุทธรณ์ต่อศาลแรงงานโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำเลย เพราะการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำเลยนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างความรู้สึกที่ไม่ดีต่อผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังสร้างความไม่สบายใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจวินิจฉัยไปตามหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบศาลยุติธรรมของเราชินกับการฟ้องเป็นคดีมีข้อพิพาท เจ้าหน้าที่จึงต้องตกเป็น

จำเลยต่อไปอีกจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการรับฟ้อง หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนขึ้น”¹⁷

(1.5) วิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงาน

เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและอาญาทั่วไป เพราะ โดยปกติจะเป็นคดีที่เป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน ในการพิจารณาคดีจึงได้ยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลายกรณีด้วยกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น¹⁸

ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ศาลแรงงานจะรับฟังพยานใหม่ โดยให้ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นฝ่ายนำสืบก่อนและให้ฝ่ายจำเลยนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในทุกคดี¹⁹ แล้วศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งวิธีพิจารณาของศาลแรงงานในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น จะตัดขาดจากขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงาน โดยศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความในคดีใหม่ แล้วตัดสินชี้ขาดคดีไปตามที่ศาลแรงงานได้ข้อเท็จจริงที่รับฟังมา

แต่มีข้อสังเกตว่าในบางคดีศาลได้ตั้งประเด็นพิพาทในลักษณะเหมือนกับคดีปกครอง คือ พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ และปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายโดยชอบหรือไม่²⁰ แต่ประเด็นที่โจทก์กับจำเลยโต้แย้งกันไม่ใช่

¹⁷ เกษมสันต์ วิลาวัณ, การดำเนินคดีในศาลแรงงาน พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2528), หน้า 28.

¹⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522.

¹⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 8193/2543, 496/2544, 1694/2544, 2090/2544, 2199/2544, 2648/2544, 2737/2544 และ 6879/2544

²⁰ คำพิพากษาศาลแรงงานกลางหมายเลขแดงที่ 1222/2542

ประเด็นเรื่องพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหรือไม่ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ หรือใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ แต่เป็นการโต้แย้งกันว่าคำวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่านายจ้างจะต้องจ่ายเงินแก่ลูกจ้างนั้นถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่เท่านั้น ซึ่งในการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวต้องรับฟังพยานจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเป็นหลัก เพราะในการวินิจฉัยว่าพนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยถูกต้องหรือไม่นั้นก็ต้องรับฟังพยานจากนายจ้างและลูกจ้างเหมือนกับการวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงานนั่นเอง ดังนั้น ในที่สุดแล้วศาลก็ต้องรับฟังข้อเท็จจริงใหม่เพื่อจะพิสูจน์ว่าพนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยถูกต้องหรือไม่ ทำให้การพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่ใช่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับพนักงานตรวจแรงงาน

สำหรับที่ศาลตั้งประเด็นว่าพนักงานตรวจแรงงานใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่นั้น ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 3 แล้วว่า คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานตรวจแรงงานเลย พนักงานตรวจแรงงานต้องวินิจฉัยไปตามสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่กฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้แล้วเท่านั้น แม้ว่าจะต้องตีความกฎหมายในถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงบ้าง แต่ก็ไม่ใช่อำนาจดุลพินิจที่จะเลือกความหมายได้ ดังนั้นเมื่อคดีถึงชั้นศาล ศาลจึงรับฟังข้อเท็จจริงใหม่และวินิจฉัยใหม่ตามที่เห็น ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลแรงงานในคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างของพนักงานตรวจแรงงานนั้นเป็นการชำระข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพราะสภาพของข้อพิพาทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ข้อพิพาทเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การพิจารณาคดีของศาลแรงงานในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจึงเหมือนกับการที่ศาลสูงทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างเท่านั้น โดยพนักงานตรวจแรงงานเป็นเหมือนศาลล่าง และศาลแรงงานเป็นศาลสูง

และในทุกคดีเป็นการโต้แย้งกันว่าสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยนั้นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นการโต้แย้งกันในประเด็นความชอบด้วยกฎหมาย สารบัญญัติคือสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ใช่โต้แย้งกันในกฎหมายวิธีสบัญญัติคือขั้นตอนวิธีการวินิจฉัยออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการความชอบด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ดังนั้นแม้ศาลแรงงานจะตั้งประเด็นว่า “โจทก์มีสิทธิขอเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานหรือไม่” ก็ตาม การกำหนดประเด็นดังกล่าวไม่ได้ทำให้คดีดังกล่าวกลายเป็นคดีปกครองแต่อย่างใด แต่กลับทำให้การพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งทั่วไปกล่าวคือทำให้โจทก์

* โปรดดูบทที่ 3 หน้า 82-86.

ต้องเป็นฝ่ายนำสืบเพื่อพิสูจน์ว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร ซึ่งเป็นหลักการสืบพยานในระบบกล่าวหาแบบคดีแพ่ง ซึ่งเป็นการแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปที่ใช้ระบบไต่สวน เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองข้อเท็จจริง จึงได้เปรียบประชาชนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจึงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบคำสั่งทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องคดี

แต่ในคดีอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น ข้อเท็จจริงที่เป็นพยานหลักฐานในคดีส่วนใหญ่อยู่ที่นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ได้อยู่ที่พนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างจากคดีปกครองทั่วไป ดังนั้นหากฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานศาลจึงให้เป็นฝ่ายนำสืบว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีของฝ่ายหนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งถูกระทบสิทธิในด้านลบหรือรับภาระ เช่น การที่นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้าง หากศาลได้มีคำพิพากษาให้ตามฟ้องของนายจ้างย่อมทำให้ฝ่ายของลูกจ้างเสียสิทธิที่จะได้รับเงินตามคำสั่ง พนักงานตรวจแรงงานหรือฝ่ายปกครองไม่ได้เสียหายโดยตรงอย่างคดีปกครองทั่วไปที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีผลกระทบกับการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่สำหรับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้รับประโยชน์จากคำสั่งในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินงานบริการสาธารณะด้านรักษาความสงบเรียบร้อยทางแรงงานซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยอ้อมเท่านั้น แม้ว่าในทางทฤษฎีจะถือว่าการคุ้มครองลูกจ้างจะเป็นประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วประโยชน์ของลูกจ้างซึ่งเป็นประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะนั้นมีความคาบเกี่ยวกันอย่างแยกกันไม่ออก ในเมื่อการฟ้องคดีของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างเสียประโยชน์ ศาลก็เลยให้ฝ่ายนายจ้างเป็นฝ่ายนำสืบตามหลักกฎหมายพยานในคดีแพ่ง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า วิธีพิจารณาคดีอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ขึ้นสู่ศาลแรงงานนั้นมีลักษณะของคดีแรงงานซึ่งเป็นคดีแพ่งมากกว่าคดีปกครอง

(1.6) อำนาจของศาลในการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยศาลแรงงานนั้น พิเคราะห์ได้จากกรณีต่างๆที่ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยแยกพิจารณาตามเหตุที่ศาลใช้กล่าวอ้างว่าคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้พิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

เหตุที่ศาลเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ศึกษาได้จากคำพิพากษาของศาล แต่ในขณะนี้คำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานยังมีไม่มากนัก เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยข้อพิพาททางแรงงาน เป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยที่นายจ้างกับลูกจ้างสามารถนำข้อพิพาทไปสู่ศาลโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของพนักงานตรวจแรงงานก็ได้ ดังนั้น คดีที่ขึ้นสู่ศาลที่ผ่านการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานจึงมีน้อยและส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่ลูกจ้างฟ้องขอให้ศาลบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ไม่ใช่คดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง แต่คำพิพากษาเฉพาะที่มีขณะนี้ก็พอสามารถจำแนกเหตุในการเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้

ก. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ออกโดยปราศจากอำนาจ

คำพิพากษาฎีกาที่ 5877/2544 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ลูกจ้างเลือกใช้สิทธิทางใดทางหนึ่งแต่เพียงทางเดียว กล่าวคือ จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงานหรือจะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานก็ได้ แต่จะใช้สิทธิพร้อมกันทั้งสองทางไม่ได้ หากลูกจ้างเลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงานก็เท่ากับสละสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในตัว

การที่ลูกจ้างยื่นฟ้องโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างต่อศาลแรงงานขอให้บังคับโจทก์จ่ายค่าจ้างที่ค้างถือว่าลูกจ้างเลือกใช้สิทธิที่จะฟ้องต่อศาลแรงงาน จึงหมดสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 แล้ว เมื่อต่อมาลูกจ้างได้ไปยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานอีกในขณะที่ยังคดีดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อขอให้โจทก์จ่ายเงินค่าจ้างที่ได้ยื่นฟ้องไว้แล้ว และค่าจ้างในเดือนถัดมาต่อเนื่องกัน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่มีอำนาจพิจารณาคำร้องของลูกจ้าง แม้ต่อมาลูกจ้างจะได้ถอนฟ้องคดีดังกล่าวก็ไม่ทำให้พนักงานตรวจแรงงานกลับมาพิจารณาคำร้องนั้นขึ้นมาอีก”

ข. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ออกโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง

เป็นกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานได้ออกคำสั่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง หรือฟังข้อเท็จจริงผิดไป เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2090/2540 นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยและค่าจ้างแก่ลูกจ้างซึ่งนายจ้างได้เลิกจ้าง เนื่องจากนายจ้างเลิกจ้างโดยไม่มีหนังสือเลิกจ้างและไม่ระบุเหตุผลของการเลิกจ้าง นายจ้างอ้างว่าได้เลิกจ้างโดยทำเป็นหนังสือโดยระบุเหตุผลของการเลิกจ้างไว้แล้ว ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า

นายจ้างบอกเลิกจ้างเป็นหนังสือและได้ระบุเหตุที่เลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยไว้แล้วตามเอกสารที่นายจ้างอ้างพิพาทฯ ให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงาน อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานเห็นว่า ที่พนักงานตรวจแรงงานคัดค้านว่าลูกจ้างไม่เคยได้รับหนังสือเลิกจ้างจากนายจ้างนั้นในประเด็นดังกล่าวศาลแรงงานรับฟังข้อเท็จจริงว่า นายจ้างบอกเลิกจ้างลูกจ้างเป็นหนังสือได้ระบุเหตุเลิกจ้างโดยนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 ไว้แล้ว อุทธรณ์ของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวเป็นการโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลแรงงานกลาง จึงเป็นอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงต้องห้ามอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6879/2544 นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างซึ่งได้เลิกจ้าง โดยนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างเป็นฝ่ายขาดงานละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 3 วันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุสมควรจึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย พนักงานตรวจแรงงานให้การว่าลูกจ้างไม่ได้ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 3 วันทำงานติดต่อกัน ศาลแรงงานกลางรับฟังข้อเท็จจริงว่านายจ้างยังไม่ได้เลิกจ้างลูกจ้าง คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างเป็นการไม่ชอบพิพาทฯ ให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน

ค. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ออกโดยสำคัญผิดในข้อกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 496/2544 “ที่โจทก์(นายจ้าง) อุทธรณ์ว่า การที่ศาลแรงงานกลางเห็นด้วยกับคำสั่งที่ 11/2542 ของจำเลยทั้งสอง(พนักงานตรวจแรงงาน) ซึ่งวินิจฉัยว่า การที่โจทก์เลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือพร้อมระบุเหตุผลที่เลิกจ้างไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง โจทก์จะอ้างเหตุว่าลูกจ้างจงใจทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพื่อปฏิเสธความรับผิดในการจ่ายค่าชดเชยไม่ได้ และพิพาทฯยกฟ้องโดยไม่อนุญาตให้โจทก์และจำเลยทั้งสองนำพยานเข้าสืบว่า ลูกจ้างจงใจทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายหรือไม่ คำพิพากษาของศาลแรงงานกลางจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีปัญหาว่า การที่ศาลแรงงานกลางนำมาตรา 17 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาปรับแก้คดี แล้ววินิจฉัยเช่นเดียวกับคำสั่งที่ 11/2542 ของจำเลยทั้งสองว่า ในการเลิกจ้างด้วยวาจา นายจ้างไม่อาจยกเหตุตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยข้อเท็จจริงจึงต้องฟังว่า โจทก์เลิกจ้างลูกจ้างโดยลูกจ้างไม่ได้กระทำความผิด เป็นการวินิจฉัยถูกต้องหรือไม่

เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 17 วรรคสองแล้ว จะเห็นว่าได้กำหนดหลักการเรื่องการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาจ้างขึ้นใหม่เป็นพิเศษยิ่งกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ มาตรา 582 โดยกำหนดว่า ในกรณีที่เลิกสัญญาจ้างโดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือให้ อีกฝ่ายหนึ่งทราบเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวหนึ่งคราวใด เพื่อให้เป็นผลเลิก สัญญาทันทีเมื่อถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวถัดไปข้างหน้าก็ได้ แต่การบอกกล่าวล่วงหน้าที่ได้ทำเป็น หนังสือดังกล่าวได้ถูกจำกัดโดยมาตรา 17 วรรคท้ายว่า ไม่ให้ใช้บังคับแก่การเลิกจ้างตามมาตรา 119 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 583 ซึ่งหมายความว่า ถ้ามีเหตุเลิกจ้างตาม บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว นายจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยวาจาได้ทันที โดยไม่ ต้องบอกกล่าวเลิกสัญญาจ้างล่วงหน้าเป็นหนังสือ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่าถ้า นายจ้างประสงค์จะยกเหตุมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ขึ้นอ้าง เป็นข้อปฏิเสธไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย นายจ้างจะต้องแจ้งเหตุนั้นให้ลูกจ้างทราบขณะบอกเลิกจ้าง ด้วยวาจา ซึ่งในคดีนี้โจทก์ก็ระบุในฟ้องแล้วว่า ขณะที่โจทก์บอกเลิกจ้างลูกจ้างด้วยวาจาเนื่องจาก ลูกจ้างจงใจทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหาย โจทก์ได้แจ้งเหตุแห่งการเลิกจ้างดังกล่าวให้ลูกจ้าง ทราบด้วยแล้ว แต่จำเลยทั้งสองไม่ได้ให้การปฏิเสธในเรื่องนี้ จึงต้องถือว่าจำเลยทั้งสองยอมรับ ข้อเท็จจริงดังกล่าว ส่วนบทบัญญัติในมาตรา 17 วรรคสาม แห่งบทกฎหมายดังกล่าวที่ว่า ในกรณีที่ นายจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้าง ถ้านายจ้างไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในหนังสือบอกเลิกสัญญา จ้างนายจ้างจะยกเหตุตามมาตรา 119 ขึ้นอ้างในภายหลังไม่ได้ นั้น คงมีความหมายเพียงว่าใน กรณีนี้นายจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้างโดยทำเป็นหนังสือหากนายจ้างประสงค์จะยกเหตุผล ตามมาตรา 119 ขึ้นอ้างเพื่อไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย นายจ้างจะต้องระบุเหตุดังกล่าวไว้ในหนังสือ บอกเลิกสัญญาจ้างด้วย มิฉะนั้นนายจ้างก็ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง มาตรา 17 วรรคสาม จึงหาได้บังคับเด็ดขาดห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างด้วยวาจาไม่

คดีจึงยังมีประเด็นข้อพิพาทอีกข้อหนึ่งว่าลูกจ้างจงใจทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าลูกจ้างจงใจทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายอันจะ เป็นเหตุที่โจทก์มีสิทธิเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119(2) หรือไม่ จึงควรให้มีการนำสืบพยานให้ได้ความว่าลูกจ้างจงใจทำให้ ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายหรือไม่ด้วย ที่ศาลแรงงานกลางอนุญาตให้โจทก์จำเลยนำพยานเข้าสืบ เพียงประเด็นเดียวว่ามีเหตุเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ 11/2542 ของจำเลยทั้งสอง เนื่องจากจำเลยทั้งสองมีคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่เป็นธรรมและมีเหตุโกรธเคืองกับฝ่าย โจทก์หรือไม่ แล้วพิพากษายกฟ้องโจทก์นั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของโจทก์ฟังขึ้น

พิพากษายกคำพิพากษาศาลแรงงานกลาง ให้ศาลแรงงานกลางสืบพยานโจทก์และ จำเลยทั้งสองในประเด็นว่าลูกจ้างจงใจทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายหรือไม่ แล้วพิพากษาใหม่ ตามรูปคดี”

ง. คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ออกโดยผิดพลาดในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ 8193/2543 ที่พนักงานตรวจแรงงานอุทธรณ์ว่า การที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างบางส่วนหยุดงานเป็นการชั่วคราว โดยพิจารณาถึงคนมิใช่พิจารณาจากงาน จึงไม่เป็นเหตุให้นายจ้างสั่งให้หยุดกิจการชั่วคราวได้นั้น เห็นว่า เหตุจำเป็นของนายจ้างในคดีนี้มีมูลเหตุมาจากงานที่ส่วนการประกอบลดน้อยลง ซึ่งก็มีผลโดยตรงถึงคน คือมีงานไม่เพียงพอให้ลูกจ้างในสวนดังกล่าวทำ เมื่อโจทก์ประสบปัญหาด้านการตลาด คำสั่งซื้อสินค้าลดลงมาก ทำให้ส่วนการประกอบมีคำสั่งซื้อลดลง ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นที่นายจ้างสามารถสั่งให้หยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ การที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างที่ทำงานในส่วนการประกอบหยุดงานชั่วคราว 2 เดือน จึงชอบด้วยมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว ซึ่งในช่วงที่หยุดกิจการนั้น นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้าง แต่ นายจ้างได้จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างในวันทำงาน เบี้ยขยันเดือนละ 1,000 บาท และค่าอาหารเดือนละ 480 บาท รวมแล้วประมาณร้อยละ 80 ของค่าจ้าง นับว่าเป็นคุณแก่ลูกจ้างอยู่แล้ว นายจ้างจึงไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างปกติเต็มจำนวนให้แก่ลูกจ้างที่นายจ้างสั่งให้หยุดงานชั่วคราวอีก ที่ศาลแรงงานกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมานั้นชอบแล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 1694/2544 ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานวินิจฉัยว่า “ปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของนายจ้างว่า เงินค่าตรวจรักษาคนไข้ที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างเป็นค่าจ้าง ซึ่งต้องนำไปเป็นฐานในการคำนวณค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างหรือไม่ และคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ค่าจ้างต้องเป็นเงินที่นายจ้างกับลูกจ้างตกลงจ่ายกันตามสัญญาจ้าง ประการที่สอง เงินที่จ่ายดังกล่าวนายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานหรือผลงานที่ลูกจ้างทำได้สำหรับระยะเวลาการทำงานปกติของวันทำงาน ประการที่สาม เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คดีนี้ศาลแรงงานกลางฟังข้อเท็จจริงว่าเงินค่าตรวจรักษาคนไข้ที่แพทย์ของโรงพยาบาลนายจ้างรวมทั้งลูกจ้างได้รับ เป็นเงินจากการที่แพทย์แต่

ละคนใช้ดุลพินิจกำหนดขึ้นในการตรวจรักษาคนไข้แต่ละราย ได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าผ่าตัด และค่าเยี่ยมไข้ เป็นต้น ทั้งนี้นายจ้างได้กำหนดอัตราค่าตรวจรักษาคนไข้ไว้เพื่อให้แพทย์ถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน เมื่อแพทย์กำหนดค่าตรวจรักษาคนไข้ไว้แล้ว เจ้าหน้าที่การเงินของนายจ้างจะเป็นผู้เก็บเงินค่าตรวจรักษาคนไข้พร้อมกับค่ายา ค่าเวชภัณฑ์และอื่น ๆ จากคนไข้ในคราวเดียวกัน โดยออกใบเสร็จรับเงินในนามของนายจ้างให้แก่คนไข้ แล้วนายจ้างจ่ายเงินค่าตรวจรักษาคนไข้ดังกล่าวให้แก่แพทย์ในภายหลัง ทุกวันที่ 10 และวันที่ 25 ของแต่ละเดือน โดยนายจ้างหักเงินไว้ส่วนหนึ่งคิดเป็นร้อยละจากจำนวนเงินค่าตรวจรักษาคนไข้ตามที่ตกลงกัน เห็นว่า แม้เงินค่าตรวจรักษาคนไข้จะเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามข้อตกลงในสัญญาจ้างตามหลักเกณฑ์ประการแรก แต่เงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นเงินที่คนไข้จ่ายให้แก่แพทย์ที่ตรวจรักษาคนไข้โดยให้นายจ้างรับไว้แทน แล้วจ่ายคืนให้แก่แพทย์ที่ตรวจรักษาคนไข้ในภายหลังโดยหักเงินส่วนหนึ่งไว้ จึงมิใช่เงินของนายจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานหรือผลงานที่ลูกจ้างทำได้สำหรับระยะเวลาทำงานปกติของวันทำงานตามหลักเกณฑ์ประการที่สอง และมีเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามหลักเกณฑ์ประการที่สาม จึงมิใช่ค่าจ้าง ไม่ต้องนำไปเป็นฐานเพื่อคำนวณค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ที่ศาลแรงงานกลางวินิจฉัยว่าเงินดังกล่าวเป็นค่าจ้าง คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ขอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนและพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของนายจ้าง ฟังชั้น พิพากษากลับ ให้เพิกถอนคำสั่งที่ 36/2542 ของพนักงานตรวจแรงงาน

2. ผลของการเพิกถอนคำสั่ง

ผลของการเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานแบ่งได้ตามลักษณะของคดี ดังนี้

ก. กรณีพนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ผลคือนายจ้างไม่มีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง แต่มีปัญหาว่าลูกจ้างจะฟ้องคดีใหม่โดยฟ้องคดีต่อศาลโดยตรงไม่ผ่านการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยมูลหนี้ทางแพ่งเพราะเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ปัญหาคือเป็นการฟ้องซ้ำหรือไม่

ข. กรณีพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินจากนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งและขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง ศาลเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานและวินิจฉัยใหม่ให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้าง โดยศาลใช้อำนาจแทนอำนาจออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานทั้งหมด²¹ โดยไม่มีคำสั่งให้ย้อนสำนวนให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งใหม่อย่างคดีปกครองที่ถือว่าศาลไม่อาจออกคำสั่งแทนฝ่ายปกครองได้เพราะจะทำให้ศาลเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองอันเป็นการก้าวก่ายอำนาจบริหาร ศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่า

²¹คดีหมายเลขแดงที่ 2582-2583/2543 ศาลแรงงานกลาง

คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและสั่งเพิกถอนเท่านั้น ในคดีเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานจึงมีลักษณะเหมือนคดีแพ่งทั่วไปที่ศาลใช้อำนาจชำระข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยตัวเอง

ค. กรณีพนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างเพราะเห็นว่านายจ้างเลิกจ้างโดยไม่มีหนังสือเลิกจ้าง นายจ้างโต้แย้งว่ามีหนังสือเลิกจ้าง และลูกจ้างประกอบกิจการแข่งกับนายจ้างนายจ้างจึงเลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย โดยพนักงานตรวจแรงงานไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่าลูกจ้างประกอบกิจการแข่งกับนายจ้างหรือไม่ ในชั้นศาลศาลไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้วินิจฉัยดังกล่าว เมื่อมีการรับฟังพยานได้ความว่านายจ้างได้มีหนังสือเลิกจ้าง ศาลจึงเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน มีปัญหาว่าพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใหม่โดยวินิจฉัยในประเด็นที่ยังไม่ได้วินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นคดีปกครองทั่วไปฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง แต่กรณีนี้หากพนักงานออกคำสั่งใหม่ให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยเพราะลูกจ้างไม่ได้ประกอบกิจการแข่งกับนายจ้างตามที่นายจ้างต่อสู้ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลไม่ได้วินิจฉัย มีปัญหาว่าเมื่อมีการนำคดีมาสู่ศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งหรือบังคับตามคำสั่งการนำคดีมาสู่ศาลดังกล่าวจะเป็นฟ้องซ้ำหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ศาลไม่ได้มีคำสั่งเรียกลูกจ้างเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และวินิจฉัยว่าคำพิพากษาไม่ผูกพันลูกจ้างซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดี²² ผู้เขียนมีความเห็นว่าศาลแรงงานควรวินิจฉัยในทุกประเด็นที่มีการโต้แย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นประเด็นที่พนักงานตรวจแรงงานได้วินิจฉัยมาก่อน เพราะจะทำให้คดีเสร็จสิ้นในคราวเดียว โดยศาลควรเรียกนายจ้างและลูกจ้างเข้ามาในคดีทั้งหมด ไม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์ซ้ำออกไปอีก หรืออาจจะต้องเสียหายจากความบกพร่องของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยไม่ครบประเด็นดังกล่าวข้างต้น

ง. จากคำพิพากษาของศาลยังไม่มีกรณีที่ศาลเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานเนื่องจากไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ แต่หากมีกรณีที่ศาลได้เพิกถอนคำสั่งด้วยเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนหรือไม่ หรือศาลจะใช้อำนาจพิจารณาคดีโดยมีการสืบพยานใหม่และชำระคดีใหม่ทั้งหมด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การฟ้องคดีขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น มีลักษณะของคดีแพ่งมากกว่าคดีปกครอง และในทางปฏิบัติของศาลแรงงานได้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวอย่างคดีแรงงานซึ่งเป็นคดีแพ่ง

²² คำพิพากษาฎีกาที่ 2090/2544

* กระบวนการขั้นตอนการออกคำสั่งไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น การ ไม่ได้รับฟังคู่ความให้ครบทุกฝ่าย

(2) คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ

เป็นคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆ ที่ไม่ใช่คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งได้แก่ คำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน หรือคำสั่งให้หยุด อาศัย ขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่นำส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 139(3) เช่น คำสั่งให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างให้ถูกต้อง เป็นต้น คำสั่งกรณีเหล่านี้จะมีผู้รับคำสั่งฝ่ายเดียว ส่วนใหญ่จะเป็นนายจ้าง ส่วนลูกจ้างนั้นถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียแต่ไม่ใช่ผู้รับคำสั่งโดยตรง เช่น คำสั่งให้นายจ้างหยุดการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ผู้รับคำสั่งคือนายจ้าง แต่ลูกจ้างได้รับผลกระทบจากคำสั่ง คือไม่สามารถทำงานโดยใช้เครื่องจักรอุปกรณ์นั้นได้

สำหรับคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานกรณีอื่นๆ ที่ไม่ใช่คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งนั้น ถือว่าเป็นคดีปกครองที่ชัดเจนเนื่องจากนายจ้างพิพาทกับฝ่ายปกครองโดยตรง ไม่ใช่ นายจ้างพิพาทกับลูกจ้างแล้วพนักงานตรวจแรงงานเข้ามาเป็นคนกลางวินิจฉัยอย่างคำสั่งระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีลักษณะของคดีแรงงานมากกว่าคดีปกครอง แต่การฟ้องเพิกถอนคำสั่งกรณีนี้ เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองโดยตรง เช่น หากพนักงานตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักร นายจ้างยอมผูกกระทบบสิทธิโดยตรงในฐานะผู้รับคำสั่ง ส่วนลูกจ้างถึงแม้จะไม่ได้รับผลกระทบก็อยู่ในฐานะ “ผู้มีส่วนได้เสีย” เท่านั้น

แต่การศึกษาคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน กรณีเหล่านี้ยังไม่มีตัวอย่างคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีปกครอง ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมมาวิเคราะห์คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่อศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม

(2.1) เหตุที่ขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่ง

ในการรับฟ้องคดีปกครองของศาลยุติธรรมนั้น เป็นไปในทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของศาลในการรับฟ้องในคดีทั่วไป เนื่องจากศาลยุติธรรมยังไม่ได้แยกความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษออกจากกฎหมายเอกชน การรับฟ้องคดีปกครองของศาลยุติธรรมจึงพิจารณาตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการนำคดีขึ้นสู่ศาลว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีอำนาจฟ้อง กล่าวคือ บุคคลผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ และการนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลก็จะมีลักษณะเป็นกรณีที่สิทธิของผู้ฟ้องถูกระทบโดยมิชอบซึ่งอย่างไรจะเป็นการถูกระทบสิทธิโดยมิชอบศาลมักจะตั้งรูปคดีในฐานะละเมิด

สำหรับคดีปกครองในศาลปกครองนั้น ได้มีการกำหนดอำนาจฟ้องไว้ละเอียดชัดเจนกว่าอำนาจฟ้องคดีปกครองของศาลยุติธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออก กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ”

สำหรับกรณีมีบทบัญญัติกฎหมายตัดอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด” ศาลฎีกาก็ได้ตีความว่า เป็นที่สุดในชั้นของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ศาลจึงสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยนั้นเท่านั้น มิได้หมายความว่าถ้าคำสั่งคำวินิจฉัยนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดจะนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่”²³

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนที่จะนำเสนอดีพิพาทต่อศาลจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ การตีความบทบัญญัติที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร “เป็นที่สุด” หรือ “เป็นอันเด็ดขาด” จึงหมายถึง เป็นที่สุดหรือเป็นอันเด็ดขาดในชั้นอำนาจบริหารเท่านั้น ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครองสามารถนำคดีขึ้นฟ้องคดีต่อศาลได้

²³ คำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510, 910/2510, 1617/2519 และ 822/2522

ซึ่งกรณีพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์นั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ภายใน 30 วัน โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่สุด ดังนั้นหากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาประกอบกับการรับรองสิทธิของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดประชาชนก็ยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ หรือกรณีพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ส่งเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากดูแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว กรณีเหล่านี้จะเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้มีหน้าที่ส่งเงินที่จะทำให้อำนาจฟ้องได้

(2.2) ผู้มีอำนาจฟ้อง

1. ผู้ที่จะเป็นคู่ความต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ผู้ที่จะเป็นคู่ความต้องเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลหรือนิติบุคคลแม้จะประกอบเป็นคณะเสมือนเป็นนิติบุคคล เช่น รัฐบาล ก็ไม่อาจถูกโต้แย้งสิทธิได้ แต่ส่วนราชการอื่นได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงจะถูกโต้แย้งสิทธิได้

2. ต้องเป็นบุคคลที่สิทธิถูกโต้แย้ง

ศาลยุติธรรมใช้หลักการฟ้องคดีปกครองว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกโต้แย้ง ดังนั้น หากเป็นคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกต้อง หรือคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ คำสั่งเหล่านี้ไม่ได้โต้แย้งสิทธิของลูกจ้าง เพราะผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งคือฝ่ายนายจ้างเท่านั้น ลูกจ้างไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้นผู้มีสิทธิฟ้องคดีคือนายจ้าง ส่วนลูกจ้างไม่มีสิทธิฟ้องคดี

แต่หากเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้นกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศต่างๆ ส่วนมากจะใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดย "ผู้มีส่วนได้เสีย" กล่าวคือผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ซึ่งปัญหาว่า "ผู้มีส่วนได้เสีย" จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในแต่ละประเทศ²⁴ แต่สำหรับศาลปกครองของไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้แก่ผู้ที่ "ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการ

²⁴วรวพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า 153-155.

กระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...²⁵ ซึ่งมี ความหมายกว้างกว่าผู้ที่สิทธิถูกโต้แย้งซึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีคำสั่งของ พนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกต้อง หรือคำสั่งให้นายจ้าง หยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ลูกจ้างก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ เพราะคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ดังกล่าวอาจจะทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะอาจจะ ต้องหยุดทำงาน

นอกจากผู้มีส่วนได้เสียสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว บุคคลภายนอก ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี (คู่ความ) โดยมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ หรือศาลอาจมีคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็น คู่กรณีได้แม้ว่าบุคคลภายนอกจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เช่น กรณีที่สภา องค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยฟ้องกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐมนตรี และ ปลัดกระทรวง ขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้แทนฝ่าย นายจ้างเพื่อเข้าร่วมประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 89 แทนสภาองค์การนายจ้าง ผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย ในกรณีนี้ ศาลปกครองได้มีคำสั่งให้เรียกสภาองค์การ นายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทยมาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ตามคำขอของกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม และผู้ถูกฟ้องคดีอื่น เนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลอาจมี ผลกระทบต่อสภาองค์การนายจ้างดังกล่าว²⁶

(2.3) สิ่งที่ถูกฟ้อง

ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีต้องเป็นบุคคลตามกฎหมายดังนั้นผู้ที่จะถูกฟ้องจึงต้องเป็น บุคคลตามกฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่สิ่งซึ่งไม่ใช่บุคคลหรือนิติ บุคคลแม้จะประกอบเป็นคณะเสมือนเป็นนิติบุคคล เช่น รัฐบาล ก็ไม่อาจถูกฟ้องได้²⁷ แต่ส่วน ราชการอื่นได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงจะฟ้องได้

สำหรับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน อาจมีปัญหาในกรณีเป็นคำสั่งให้นายจ้าง ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือคำสั่งหยุดใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หาก นายจ้างเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคณะกรรมการ

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 128/2544

²⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490,3028/2524

ดังกล่าว ต่อศาลแรงงาน ศาลอาจจะไม่รับฟ้องเนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นนิติบุคคล เพราะการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมเป็นการฟ้องตัวบุคคลไม่ใช่การฟ้องตัวคำสั่งหรือคำวินิจฉัย

แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมามีคำพิพากษาฎีกาที่แสดงให้เห็นว่า ศาลยุติธรรมเริ่มยอมรับให้มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งไม่เป็นนิติบุคคล โดยเห็นว่า เป็นการฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1694/2544 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนเป็นคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 มาตรา 31 มีอำนาจหน้าที่รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือการประเมินเงินสมทบของพนักงานเจ้าหน้าที่ และมาตรา 53 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย คดีนี้โจทก์ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนพร้อมทั้งข้อความแจ้งสิทธิในการนำคดีไปสู่ศาลโดยไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของคณะกรรมการแต่ละคน ดั่งนี้ย่อมทำให้โจทก์เข้าใจว่าผู้ที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์ไปในทางที่โจทก์เสียหายคือคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และโจทก์ฟ้องคดีนี้ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนที่รัฐตั้งขึ้นตามกฎหมายอันเป็นการฟ้องเพื่อทำลายมติตามคำวินิจฉัยเท่านั้น มิใช่เป็นการฟ้องลูกหนี้ให้ปฏิบัติชำระหนี้ในมูลหนี้ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ประกอบกับคดีแรงงานไม่มีค่าฤชาธรรมเนียมที่จะต้องมีการบังคับคดีเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ว่าจำเป็นต้องฟ้องให้ถูกตัวบุคคลเหมือนคดีแพ่งทั่วไป เมื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้กระทำในรูปคณะบุคคลอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนจึงไม่ใช่การฟ้องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนในฐานะส่วนตัว แต่เป็นการฟ้องในทางตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย โจทก์จึงฟ้องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนเป็นจำเลยได้”

แต่ถ้าหากเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะไม่มีปัญหาดังกล่าว เพราะถ้าหาก”ผู้ฟ้องคดี”(โจทก์) กำหนดตัว”ผู้ถูกฟ้อง”(จำเลย) ผิดพลาด ศาลปกครองจะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ใหม่ ซึ่งในกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากในทางทฤษฎีนั้น สิ่งที่ถูกฟ้องเพิกถอนคือตัวคำสั่งไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเป็น

คู่ความในคดีปกครองของศาลปกครองไม่ใช่คำว่า “โจทก์” “จำเลย” แต่ใช้คำว่า “ผู้ฟ้องคดี” “ผู้ถูกฟ้องคดี”

เพียงผู้ที่ต้องมาชี้แจงหรือให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของศาลเนื่องจากเป็นผู้รู้เรื่องดังกล่าวดี การที่ศาลกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ใหม่ ไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีระบุมาในคำฟ้องก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด²⁸

(2.4) เงื่อนไขในการฟ้องคดี

1. ต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในอำนาจบริหารตามกฎหมายกำหนดไว้โดยชอบ

คดีปกครองที่จะฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้นั้น จะต้องพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ว่ามีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในอำนาจบริหารไว้หรือไม่ ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้ คดีปกครองที่จะฟ้องร้องยังศาลจะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าว และจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยชอบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย²⁹ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ คดีปกครองนั้นก็อาจฟ้องต่อศาลโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์การรับฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

อย่างไรก็ตาม โดยที่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดให้กรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องผ่านกระบวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อน ก่อนที่จะนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาล

2. อายุความ

คดีปกครองของไทยถือว่าเป็นคดีแพ่งที่ส่วนใหญ่มักตั้งรูปคดีโดยอ้างฐานละเมิด อายุความในคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายต้องรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน³⁰ ซึ่งเป็นอายุความที่ยาว การให้ฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหากให้เวลานานเกินไปจะทำให้กระทบต่อการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองอย่างมากเพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตลอดเวลาหากได้กระทำการใดไปนานแล้ว และได้มีการเพิกถอนคำสั่งภายหลัง จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ เช่น กรณี

²⁸ ฤทัย หงส์ศิริ, “ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2544) : 555.

²⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 1326/2530 และ 557/2508

³⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 1625/2508

พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อนำเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หากนายจ้างมาฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อเวลาผ่านไปเกือบครบ 1 ปี พนักงานตรวจแรงงานอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างไปเรียบร้อยแล้ว การเพิกถอนการขายทอดตลาดย่อมเกิดปัญหาวุ่นวายตามมา และมีผลกระทบต่อการเงินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

หากเป็นการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี³¹ ซึ่งเป็นอายุความที่สั้นมาก แต่ไม่เป็นปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะในกรณีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าคำสั่งทางปกครองใดอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่าตนมิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งนั้น ผู้ยื่นฟ้องต้องดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นนี้นักกฎหมายบัญญัติให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีกฎหมายบัญญัติให้ขยายระยะเวลาสำหรับการการยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง³²

(2.5) ผู้พิพากษาและองค์คณะของศาล

เนื่องจากคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและอาญาทั่วไป เพราะโดยปกติจะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้น ศาลแรงงานจึงประกอบด้วยผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่าๆกัน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาคดี³³ ซึ่งเรียกว่าระบบไตรภาคี (tripartite) คือมีผู้พิพากษา 3 ฝ่าย³⁴

³¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 49.

³²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 50.

³³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 18.

³⁴เกษมสันต์ วิลาวรรณ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7-15 พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 842.

ผู้พิพากษาศาลแรงงานได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงาน³⁵ ส่วนผู้พิพากษาสมทบมาจากการได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ จากการลงคะแนนเสียงของสมามนายจ้างและสหภาพแรงงานแต่ละฝ่าย³⁶ โดยกฎหมายกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้พิพากษาสมทบ เช่น มีสัญชาติไทย ไม่เคยต้องโทษจำคุก ฯลฯ แต่ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องความรู้หรือการศึกษาของผู้พิพากษาสมทบไว้ไม่ว่าจะเป็นความรู้ทั่วไป หรือความรู้ในทางกฎหมาย แต่ผู้พิพากษาสมทบทุกคนจะต้องเข้าอบรมก่อนรับตำแหน่ง ในการอบรมดังกล่าวจะมีเรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ความรู้เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยาน และความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญ³⁷ ผู้พิพากษาสมทบบมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดีตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลซึ่งอำนาจในการพิจารณาคดีได้แก่ การร่วมนั่งฟังการแถลงของโจทก์จำเลย การไกล่เกลี่ย การกำหนดประเด็นพิพาท และการสืบพยาน ส่วนการพิพากษาคดี คือการแสดงผลและลงคะแนนเสียงในการชี้ขาดตัดสินคดี ส่วนฐานะของผู้พิพากษาสมทบนั้นไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่ต้องประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ในศาลแรงงานจะต้องมีผู้พิพากษาทั้งสามฝ่าย ซึ่งได้แก่ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ร่วมกันพิจารณาคดีพิพากษา³⁸

จะเห็นได้ว่าองค์คณะของผู้พิพากษาศาลแรงงานนั้น ผู้พิพากษาศาลแรงงานเป็นข้าราชการตุลาการที่ได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาและมีความรู้พิเศษในปัญหาแรงงาน ส่วนผู้พิพากษาสมทบนั้นได้รับการศึกษาอบรมทางด้านกฎหมายที่จำเป็นในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเท่านั้น

³⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 12.

³⁶พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 14.

³⁷เกษมสันต์ วิลาวรรณ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน้าที่ 7-15, หน้า 842.

³⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 18.

แต่การพิจารณาคดีปกครองนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีประสบการณ์ในการบริหารรัฐกิจเพราะการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นมีผลกระทบต่อการบริหารงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นการหาสมดุลของประโยชน์สาธารณะอันเป็นการดำเนินงานฝ่ายปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน คดีปกครองจึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจในกฎหมายมหาชนซึ่งมี “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน” (basic concepts and principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธี (legal method) ของกฎหมายมหาชน³⁹ ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชนด้วย ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองที่เน้นในคุณสมบัติที่เกี่ยวกับความรู้ในกฎหมายมหาชน และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ที่รับราชการหรือเคยรับราชการ เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ที่จบการศึกษาปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและเคยรับราชการ เป็นต้น⁴⁰

สำหรับ องค์คณะของศาลแรงงานที่มีผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่ามีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนั้นแล้วองค์คณะของศาลแรงงานที่มีผู้พิพากษาสมทบที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการนั้นทำให้มีปัญหาในทางทฤษฎี หากให้ศาลแรงงานที่มีผู้พิพากษาสมทบวินิจฉัยคดีปกครอง เพราะเท่ากับเป็นการเอาเอกชนมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เอกชนมีอำนาจเหนือรัฐซึ่งเป็นการขัดแย้งกับทฤษฎีที่รัฐยอมมีอำนาจเหนือเอกชน

(2.6) วิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยที่ศาลยุติธรรมไทยไม่ได้แยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง คดีปกครองจึงถือเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายของคดีอยู่ที่การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่กล่าวอ้างว่าเป็นละเมิดมากกว่าที่จะมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นจุดประสงค์ที่แท้จริงของคดีปกครอง เช่น การที่ฟ้องว่าพนักงาน

³⁹วรวพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า 73.

⁴⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา

ตรวจแรงงานสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมมุ่งเยียวยาความเสียหายของนายจ้างจากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องมีลักษณะต่อไปนี้

1. ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนไม่ใช่ระบบกล่าวหา เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองข้อเท็จจริง จึงได้เปรียบประชาชนผู้ฟ้องคดี การพิจารณาคดีโดยใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้ระบบกล่าวหาโดยให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดีและให้ความนำเสนอข้อพิพาท ทำให้การแพ้ชนะคดีขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานของคู่ความและความสามารถของทนายความ ย่อมทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบ เพราะทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีพิสูจน์ความผิดของฝ่ายปกครองด้วยความยากลำบาก

การพิจารณาคดีของศาลแรงงานกฎหมายให้อำนาจศาลแรงงานในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลแรงงานใช้วิธีการสืบพยานในระบบกล่าวหา⁴¹ ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาความและกระบวนการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งที่ไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง

2. กระบวนวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นหลายลักษณะอักษร โดยหลักกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ของศาลจะเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

3. วิธีพิจารณาคดีปกครองมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ คือระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบการถ่วงดุล 3 ฝ่าย ในกระบวนพิจารณา ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา โดยการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจขององค์คณะที่มีตุลาการหลายคนไม่ใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งหมดเพียงคนเดียว และมีอีกคนหนึ่งไม่ได้เป็นองค์คณะ คือตุลาการผู้แถลงคดี เป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดี

⁴¹ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, สรุปผลการประชุมระดมสมองเพื่อปฏิรูปงานศาลแรงงาน จัดโดย มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ ร่วมกับสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม, วันที่ 12, 21, 30 กันยายน, วันที่ 5 และ 28 ตุลาคม 2543 และวันที่ 11 พฤศจิกายน 2543 ณ ห้องประชุมสำนักงานพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

นั้นเสนอต่อองค์คณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์คณะ แต่วิธีพิจารณาของศาล
แรงงาน ไม่มีการถ่วงดุลดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปแล้วการให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานนั้นมีปัญหาความ
ไม่เหมาะสมหลายประการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นการกระทำทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนคือ นายจ้างและลูกจ้าง อันเป็นแนวความคิดของสังคมนิยมหรือรัฐสวัสดิการที่เข้ามาแทนที่แนวความคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการทำสัญญา ทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างถูกแทรกแซงโดยฝ่ายปกครอง แต่รัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นได้ ผูกพันตนอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวบังคับให้คำสั่งทางปกครองต้องออกโดยมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องอยู่ในขอบอำนาจโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด และการออกคำสั่งทางปกครองต้องออกโดยมีกระบวนการขั้นตอนที่เคารพสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

5.1.1 การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปบางประการ จึงทำให้การออกคำสั่งและตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ไม่อาจนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ได้ทั้งหมด ดังนี้

(1) คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครองที่แทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานและตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพิ่มเติมจากสัญญาจ้างแรงงาน การบังคับให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าวจึงสามารถทำให้มีผลบังคับได้โดยวิธีการดำเนินคดีทางศาลแรงงานได้โดยตรง ดังนั้น การเข้ามาตรึงการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่อำนวยความสะดวกให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ต้องการใช้วิธีดำเนินคดีทางศาล ให้เลือกใช้วิธีการให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามได้ ซึ่งการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สามารถใช้วิธีการบังคับทางศาลโดยตรง และวิธีการบังคับ

โดยฝ่ายปกครองดังกล่าว ทำให้เห็นถึงลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีทั้งลักษณะของกฎหมายเอกชนที่ต้องใช้วิธีการบังคับทางศาล และกฎหมายมหาชนที่ต้องใช้วิธีการบังคับทางฝ่ายปกครอง และแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทางด้านแรงงานที่มีความคาบเกี่ยวกับระหว่างหน้าที่ทางปกครอง (administrative function) กับหน้าที่ทางตุลาการ (judicial function)

(2) การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้แล้ว โดยสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว พนักงานตรวจแรงงานมีหน้าที่แสดงให้นายจ้างและลูกจ้างเห็นว่าสิทธิหน้าที่ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้หมายความว่าอย่างไรเมื่อนำมาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น หรือเรียกว่าเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ ซึ่งทำให้พนักงานตรวจแรงงานมีดุลพินิจวินิจฉัยน้อยมาก

(3) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่สามารถเลือกใช้วิธีการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลบังคับโดยตรงก็ได้โดยเฉพาะคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่นายจ้างหรือลูกจ้างจะเลือกใช้วิธีการให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้ปฏิบัติก็ได้ แสดงให้เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองที่จะต้องตัดอำนาจศาลไม่ให้เข้ามาตรวจสอบในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครอง โดยให้ศาลตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย

(4) กระบวนการขั้นตอนในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการออกคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น จึงมีลักษณะการใช้อำนาจคล้ายกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่สลับซับซ้อนกว่าการออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ การกำหนดประเด็นข้อพิพาท การรับฟังพยาน การชั่งน้ำหนักพยาน ฯลฯ ทำให้การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกิดข้อผิดพลาดได้ง่าย ทั้งนี้ ผลบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนออกคำสั่งทางปกครอง สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ส่วนหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาจากความสามารถของพนักงานตรวจแรงงานเองที่ทำให้การออกคำสั่งผิดพลาด เนื่องจากการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีความซับซ้อนกว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปดังกล่าว

(5) คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ เนื่องจากคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ที่ทำให้ไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้โดยให้พนักงานตรวจแรงงานบังคับตามคำสั่งได้เอง เพราะ

เป็นการบังคับให้นายจ้างชำระหนี้ให้แก่ลูกจ้าง เป็นการบังคับตามคำสั่งในลักษณะของการบังคับคดีแพ่งของศาล ส่วนการบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือที่เป็นคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัตินั้น สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ มีกำหนดไว้เพียงมาตรการลงโทษทางอาญาเท่านั้น

5.1.2 การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

(1) การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อศาลโดยตรง โดยไม่ให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (exhaustion of administrative remedies) นั้น แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง และแสดงให้เห็นถึงความไม่มีอยู่ของดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะจำเป็นให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งก่อนฟ้องคดี

(2) การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำสั่งบังคับแก่นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือที่ไม่ใช่คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งนั้น เป็นหน้าที่ที่อาศัยความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง จึงควรให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งก่อนที่จะให้ศาลตรวจสอบ ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองโดยการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองและการขอให้พิจารณาใหม่ โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

(3) การขอให้พิจารณาใหม่ ภายหลังจากหมดระยะเวลาอุทธรณ์ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้มีการพิจารณาใหม่ได้ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานประเภทใดก็ตาม แต่การขอให้พิจารณาใหม่ในคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานประเภทคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง นั้นการนำวิธีการขอให้พิจารณาใหม่มาใช้มีข้อจำกัดมาก เพราะการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเมื่อมีการขอให้พิจารณาใหม่จะกระทบสิทธิของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งมีผลกระทบต่อความแน่นอนของกฎหมายและความมั่นคงแห่งสิทธิ และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ได้มีการบังคับตามคำสั่งโดยวิธีการทางศาล กับคำสั่งที่ได้มีการพิจารณาใหม่

(4) การตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยศาลแรงงาน ในกรณีคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งนั้น มีลักษณะของคดีแรงงานมากกว่าคดีปกครองและศาลแรงงานได้พิจารณาพิพากษาคดีแรงงานมากกว่าคดีปกครอง เนื่องจาก

(4.1) คดีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นข้อพิพาทแรงงานซึ่งเป็นข้อพิพาททางแพ่ง คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการนำคดีไปสู่ศาลเท่านั้น

(4.2) ศาลแรงงานได้พิจารณาคดีดังกล่าวอย่างคดีแรงงาน เช่น มีการประนีประนอมยอมความระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การให้ฝ่ายที่กล่าวอ้างนำสืบพยาน การชำระข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยศาล โดยที่ศาลไม่ได้เพียงแต่วินิจฉัยว่าคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ศาลได้วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเอง โดยไม่ได้ให้ย่อนสำนวนให้พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยใหม่ดังที่ได้ใช้ในคดีปกครองที่ถือว่าศาลไม่สามารถใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองได้

(4.3) เหตุที่ศาลแรงงานได้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ปรากฏว่ามีเพียงเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่าศาลแรงงานได้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานด้วยเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติคือการพิจารณาออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่น การออกคำสั่งโดยไม่รับฟังคู่ความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นลักษณะของคดีปกครองที่มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

(5) คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นการออกคำสั่งให้นายจ้างหรือลูกจ้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติ ซึ่งไม่ใช่คำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น ยังไม่มีคดีที่ขึ้นสู่ศาล แต่อย่างไรก็ตาม หากคดีดังกล่าวขึ้นมาสู่ศาลแรงงาน อาจทำให้เกิดปัญหาหลายประการเพราะคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองไม่ใช่คดีแรงงาน กล่าวคือ

(5.1) ผู้มีอำนาจฟ้องในศาลยุติธรรม เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือ ต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกโต้แย้ง ซึ่งมีความหมายแคบกว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องในคดีปกครอง ทำให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองต่อศาลแรงงานจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองไม่สามารถฟ้องคดีได้

(5.2) อายุความในการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองต่อศาลแรงงานเนื่องจากการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงาน โดยปกติแล้วศาลยุติธรรมจะใช้อายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการกำหนดให้อายุความในการฟ้องคดีมีกำหนดระยะเวลาฟ้องภายในหนึ่งปีดังกล่าว นั้น เป็นอายุความที่ยาวเกินไป ทำให้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะที่เกิดความไม่แน่นอน

(5.3) ผู้พิพากษาและองค์คณะของศาลแรงงาน ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยคดีแรงงาน ผู้พิพากษาอาชีพมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเอกชน ส่วนผู้พิพากษาสมทบไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษามีเพียงแต่การอบรมกฎหมายที่จำเป็นในการพิจารณาคดีแรงงานเท่านั้น ดังนั้น จึงขาดคุณสมบัติด้านความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนอันเป็นคุณสมบัติของผู้พิพากษาคดีปกครองและการให้ผู้พิพากษาสมทบซึ่งไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพิจารณาคดีปกครองนั้น เท่ากับเป็นการให้เอกชนมาอยู่เหนือรัฐอันขัดแย้งกับทฤษฎีที่รัฐย่อมอยู่เหนือเอกชน

(5.4) วิธีพิจารณาคดีของศาลแรงงานไม่ได้มีการแยกวิธีพิจารณาคดีปกครองออกจากคดีแรงงาน ซึ่งในการพิจารณาคดีของศาลแรงงาน กฎหมายให้อำนาจศาลแรงงานมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลแรงงานใช้ระบบกล่าวหาโดยให้ฝ่ายที่กล่าวอ้างนำสืบซึ่งเป็นการสืบพยานในคดีแพ่ง ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีปกครองที่จำเป็นต้องใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน นอกจากนั้นแล้วการพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องมีหลักวิธีพิจารณาอื่นๆ ที่ต่างจากคดีแพ่ง เช่น หลักการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร หลักการพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) พนักงานตรวจแรงงานที่มีอำนาจออกคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 124 ควรจบการศึกษาทางด้านกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากหน้าที่ดังกล่าวต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายค่อนข้างมาก เช่น การตั้งประเด็นพิพาท การรับฟังพยาน

(2) ควรพัฒนาวิธีพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้ดีขึ้น เช่น การกำหนดประเด็นข้อพิพาท กฎเกณฑ์ในการรับฟังพยาน การให้นายจ้างหรือลูกจ้างตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา เพราะกรณีนี้มักจะมีประเด็นที่ซับซ้อน การพัฒนาวิธีพิจารณาให้ได้รับความยอมรับจากนายจ้างและลูกจ้าง จะทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลน้อยลง

(3) ควรนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ในการบังคับตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเท่าที่สามารถนำมาใช้ได้ ได้แก่ ในกรณีที่วัตถุแห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ พนักงานตรวจแรงงานอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังนี้

(3.1) การใช้คำสั่งทางกายภาพเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่

-พนักงานตรวจแรงงานเข้าดำเนินการด้วยตัวเอง ถ้าเรื่องนั้นอยู่ในวิสัยหรือความสามารถเช่น หากเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ใด จะเกิดอันตรายแก่ลูกจ้าง พนักงานตรวจแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น อาจแก้ไขให้เกิดความปลอดภัยแก่ลูกจ้างได้ เท่าที่จะทำได้

-มอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนถ้าเรื่องนั้นไม่อยู่ในวิสัยที่พนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการได้ ผู้ที่รับมอบหมายอาจเป็นเอกชนเข้ามารับจ้างจากหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามคำสั่ง หรืออาจจะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่รับมอบงานดังกล่าวให้ ปฏิบัติเป็นการชั่วคราวหรือประจำก็ได้

(3.2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองรายวัน กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานไม่อาจเข้าดำเนินการบังคับด้วยตัวเอง และไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน แต่มีความประสงค์ให้ผู้รับคำสั่งซึ่งอาจได้แก่นายจ้าง ดำเนินการเอง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดๆ ก็ตาม เช่น มีภาระหน้าที่มาก หรือการดำเนินการเองอาจจะไม่คุ้ม พนักงานตรวจแรงงานอาจใช้ดุลพินิจในการปรับเป็นรายวันโดยกำหนดจำนวนเงินค่าปรับต่อวันตามสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน มาตรการปรับอาจนำไปใช้ได้กับคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานไม่อาจดำเนินการแทนในการใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง

(4) ควรพัฒนาคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน (กรณีคำสั่งที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน) ที่มีประสิทธิภาพ ในลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยคดีปกครองเฉพาะเรื่อง ได้แก่ การพัฒนาด้านระบบพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการโดยให้มีระเบียบวิธีพิจารณาไต่สวนที่ชัดเจน และความเป็นกลางของคณะกรรมการ ที่ทำให้ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ซึ่งจะช่วยให้ได้รับการยอมรับเหมือนกับเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพัฒนาจนเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพแล้วอาจจะกำหนดให้การฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น เพราะคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเหมือนศาลปกครองชั้นต้นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นการนำคดีไปสู่ศาลปกครองสูงสุดจึงควรเป็นการวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงได้ผ่านการพิจารณาจากองค์กรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้ บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้แล้ว โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ

พิพาท แต่ทั้งนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดต้องประกาศกำหนดว่าเป็นคณะกรรมการใดบ้าง

(5) คดีขอให้ศาลแรงงานตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานกรณีคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งมีลักษณะของคดีแรงงานมากกว่าคดีปกครอง ดังนั้นในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวศาลแรงงานควรวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยตรงโดยไม่เพียงแต่เพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานเท่านั้น แต่ควรวินิจฉัยด้วยว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินแก่ลูกจ้างหรือไม่อย่างไร และควรวินิจฉัยในทุกประเด็นที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างโต้แย้งกันไม่ว่าพนักงานตรวจแรงงานได้วินิจฉัยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม และควรเรียกผู้ที่มีส่วนได้เสียในคดีเข้ามาเป็นคู่ความทั้งหมด เช่น กรณีนายจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานศาลควรเรียกลูกจ้างเข้ามาในคดีด้วย เพราะจะได้ไม่ต้องมีการนำคดีมาสู่ศาลในประเด็นอื่นที่พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้วินิจฉัยในคดีก่อน และไม่ทำให้ฝ่ายที่ไม่ได้เข้ามาในคดีก่อนต้องฟ้องเป็นคดีใหม่อีก ซึ่งจะทำให้เสียเวลา ศาลแรงงานจึงควรชำระข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างโดยชำระข้อพิพาทในทุกประเด็นให้เสร็จสิ้นในคดีเดียว

(6) คดีขอให้ศาลตรวจสอบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกรณีอื่นๆ นอกจากคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เช่น คำสั่งให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกต้อง หรือคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ หรือคำสั่งให้ยึดอายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่ส่งเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น คำสั่งให้นายจ้างจัดให้มีทะเบียนลูกจ้าง เป็นต้น กรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นคดีปกครองเพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับฝ่ายปกครอง คดีดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานด้วยเหตุผลหลายประการ จึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ต้องแก้กฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลแรงงาน คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ให้คดีอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนอกจากคำสั่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 124 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน คดีดังกล่าวก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิศิษฎ์ธรรม, 2543.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (2523) : 227-248.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. สาระสำคัญของราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 17 (กันยายน 2530) : 43.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2528.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7-15. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.
- จิรนิติ หะวานนท์. ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คู่มือการศึกษาวินัยกฎหมายฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. การยกเว้นกฎหมาย. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 1 (เมษายน 2531) : 25-32.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมภายในฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 : 592-632.
- ดารารพร ธีระวัฒน์. กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิชาพัฒนากฎหมายมหาชน และลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. รวบรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 7 ตอน 3 (ธันวาคม 2531) : 713-753.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544.
- ประคนธ์ พันธวิชาติกุล, การฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานที่มีโทษทางอาญา. วารสารกฎหมายสุโขทัย ธรรมมาธิราช. : 49.
- ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 4 (สิงหาคม 2528) : 269-308.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
- รังษฤษฎ์ จันทรรัตน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายแรงงาน หน่วยที่ 7-15. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539.
- รังสิกร อุปพงศ์, กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. รวบรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ฤทัย หงส์สิริ, การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. รวบรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.

ฤทัย หงส์สิริ. นิติกรรมทางปกครอง. คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.

ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3
(กันยายน 2544) : 512-571.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. วารสารกฎหมาย
ปกครอง.วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 8 (2532) : 33-58.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2544.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. รวมบทความทางวิชาการ
กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2541.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญู
ชน, 2540.

วิชัย วิวิตเสวี. วิธีพิจารณาทางปกครอง. คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. รวมคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำเตือนและคำสั่งพนักงานตรวจ
แรงงาน ปี พ.ศ. 2542 –2543. กรุงเทพมหานคร : บพิการพิมพ์, 2543.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. รวมข้อหาหรือปัญหากฎหมายแรงงานพ.ศ.2543.
กรุงเทพมหานคร : บพิการพิมพ์, 2543.

สุดาศิริ วดวงศ์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,
2543.

อมร จันทรสมบุญรัตน์. LAW ENFORCEMENT: มิติที่ 3 ของกฎหมาย. วารสารกฎหมายปกครอง.ปีที่
1 ตอน 1 (เมษายน 2525)

ภาษาอังกฤษ

Brown, L. Neville and Bell John S. French Administrative law. 4th ed. New York : Oxford
University press, 1993.

International Labour Organisation. Labour Inspection : A Workers' Education Manual.
Geneva : International Labour office, 1986.

Singh Mahendra P. German Administrative Law In Common Perspective. (Springer
Verlog Berlin Heidelberg, 1985.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชนาทร จิตติเดโช เกิดเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2517 ที่จังหวัดพัทลุง จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2541 ประสบการณ์เคยทำงานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน (ลูกจ้างชั่วคราว) ปัจจุบันประกอบวิชาชีพทนายความ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย