



Received: July 20, 2024

Revised: October 31, 2024

Accepted: December 27, 2024

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานกรณีสิทธิได้รับเงินของลูกจ้าง
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

The Legal Issues Concerning the Abilities of Labor Inspectors in the Context of
Employees' Rights to Obtain Money Under the Labor Protection Act B.E. 2541

อาจารย์ มีอินทร์เกิด มีสิทธิ์ (Arjaree Meeintarakerd Meesidhi)¹

E-mail: orarjaree@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานกรณีสิทธิได้รับเงินของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการตีความของพนักงานตรวจแรงงานคำว่า “สิทธิได้รับเงิน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 (2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกรณีพนักงานตรวจแรงงานอ้างกฎหมายอื่นเพื่อปฏิเสธอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับ “สิทธิการรับเงิน” ของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ (3) ปัญหาอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการสอบสวนและออกคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย คำพิพากษา และคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน จึงได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหมวด 12 และหมวด 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

คำสำคัญ อำนาจของพนักงานตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงิน

สิทธิได้รับเงินของลูกจ้าง ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(Associate Professor of School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University)



Abstract

This present project was undertaken to explore and analyze the legal issues concerning the abilities of labor inspectors in the context of employees' rights to obtain money under the Labor Protection Act B. E. 2541. There are three legal difficulties. (1) Inspectors' interpretation issues pertaining to the word "right to obtain money" under Section 123 of the Labor Protection Act, B.E. 2541; (2) problems with the application of the law whereas the Labor Inspectors cite other legal provisions in order to dispute their authority to make decisions about workers' "right to obtain money" under the Labor Protection Act B.E. 2541; and (3) problem with labor inspectors' authority to examine, investigate, and issue follow-up orders regarding the Labor Protection Act, B.E. 2541, right to obtain money. The results of this study, which included a critical analysis of laws and regulations, court rulings, labor inspector rulings, and orders, indicate that section 123 of the Labor Protection Act, B.E. 2541, definitely needs to be revised and that the principles outlined in Sections 12 and 14 of the same Act also need to be adjusted.

Keywords: The authority of Labor Inspector, Labor Inspector on right to obtain money, Employees' rights to obtain money under the Labor Protection Act B.E. 2541.

1. บทนำ

หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่วางรากฐานในการคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานหรือมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองค่าตอบแทนการทำงาน มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย มีคุณภาพชีวิตที่ดีและประเทศชาติมีความเจริญทางเศรษฐกิจและมีความสงบมั่นคงทางสังคม อีกทั้งยังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งมีบทลงโทษทางอาญาอีกด้วย สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างข้อใดที่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บทบัญญัติที่ใช้คำว่า “ห้ามมิให้”) ย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 150 และสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับ



ลูกจ้างข้อใดที่เป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย(บทบัญญัติที่ใช้คำว่า “ให้” หรือ “ต้อง”) ย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 150 และมาตรา 151 เช่นเดียวกัน²

ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างมีหลักประกันตามกฎหมายและเข้าถึงสิทธิการคุ้มครองแรงงานโดยการใช้อกลไกกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้นได้โดยสะดวก กฎหมายจึงบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รักษาพระราชบัญญัตินี้ และเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมาจากแนวคิดให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judiciary) ในการสอบสวนและมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 123 ถึงมาตรา 125³ โดยจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ (มาตรา 6) ซึ่งกฎหมายได้แบ่งภาระงานของพนักงานตรวจแรงงานออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ

ส่วนแรก เป็นส่วนของการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การรายงานต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างหญิงทำงาน ระหว่างเวลา 24.00 น. ถึง 06.00 น. ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างหญิง เป็นต้น

ส่วนที่สอง เป็นส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่สั่งตามกฎหมายนี้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เพียงแต่ในกรณีที่มีคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายนั้น ทั้งพระราชบัญญัตินี้และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดแนวทางกระบวนการยุติธรรมไว้ว่าให้ดำเนินคดีต่อศาลแรงงาน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า พนักงานตรวจแรงงานจึงมีบทบาทสำคัญทั้งในการทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีการปฏิบัติที่ถูกต้อง และนายจ้างกับลูกจ้างสามารถทำงานร่วมกันต่อไปได้ ตลอดจนการไกล่เกลี่ย การให้คำแนะนำช่วยเหลือ การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ก่อนที่จะมีคำสั่งตามกฎหมาย เนื่องด้วยลูกจ้างอาจมีข้อจำกัดในความรู้ทางกฎหมายและการแสวงหา สืบค้นหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อพนักงานตรวจแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องสิทธิของลูกจ้างหรือทนายของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นอกจากจะใช้สิทธิต่อพนักงานตรวจแรงงานแล้ว ลูกจ้างสามารถเลือกที่จะยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้อีกทางหนึ่งด้วย⁴

² เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2563. หน้า 41.

³ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการเลิกจ้าง. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: ธรรมนิติ. 2562. หน้า 358.

⁴ วิจิตรา (ฟุ้งกล้า) วิเชียรชม. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2563. หน้า 339.



สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายดังกล่าว บัญญัติไว้ในหมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง ตามมาตรา 123 ถึงมาตรา 125/1 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. กรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน⁵ ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง

2. เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง⁶

3. กรณีที่นายจ้างได้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนด การดำเนินคดีอาญาต่อนายจ้างให้เป็นอันระงับไป⁷

4. กรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งนั้น ให้นำคดีไปสู่ศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หากนายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ถึงกำหนดจ่ายตามคำสั่งนั้น จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้⁸

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจ ดังต่อไปนี้⁹

(1) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และทะเบียนลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และ

(3) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายในเรื่อง “สิทธิได้รับเงิน” ใดๆอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอาจมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

⁵ มาตรา 123 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁶ มาตรา 124 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁷ มาตรา 124/1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸ มาตรา 125 และในหมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 139 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ถึงมาตรา 125/1 และมาตรา 139.



ปกครอง พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งระเบียบดังกล่าวแบ่งเป็น 5 หมวดคือ หมวด 1 การรับคำร้อง หมวด 2 การพิจารณาคำร้อง หมวด 3 คำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน หมวด 4 การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน หมวด 5 การเพิกถอนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง และหมวด 6 การบังคับตามคำสั่ง โดยให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานรักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ส่วนการสอบสวนเพื่อออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานปรากฏสาระสำคัญตามระเบียบดังกล่าว ดังนี้¹⁰

ข้อ 8 กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมเอกสาร พยานหลักฐานจากนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีคำสั่งวินิจฉัยคำร้องของลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย

ข้อ 9 กำหนดให้การสอบสวนข้อเท็จจริง การรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐาน พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่รับผิดชอบ อาจขอความร่วมมือพนักงานตรวจแรงงานท้องที่อื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานให้ก็ได้

ข้อ 11 กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ถ้าคำร้อง คำให้การ หรือคำชี้แจง มีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือหลงผิดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้พนักงานตรวจแรงงานแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

ข้อ 12 กำหนดว่า ในการสอบสวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณี ให้พนักงานตรวจแรงงานทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย ในกรณีนี้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนร่วมได้

ข้อ 14 กำหนดว่า พนักงานตรวจแรงงานต้องพิจารณาพยานบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานบุคคล หลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณี พยาน หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่พนักงานตรวจแรงงานเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ผู้ครอบครอง

¹⁰ ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พ.ศ. 2554, พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2564.



เอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ และข้อ 15 พนักงานตรวจแรงงานต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสจะได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตน

จากการศึกษาระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นระเบียบที่กำหนดถึงกระบวนการในการสอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องเพียงพอแก่การวินิจฉัยคำร้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน มีความยากลำบากและมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองโดยสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม”

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคำร้อง การสอบสวน วินิจฉัยและออกคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับ “สิทธิการได้รับเงิน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังคงมีข้อโต้แย้งทางกฎหมาย และมีปัญหาในทางปฏิบัติตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ ดังจะได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในลำดับต่อไป

2. ปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเป็นตัวแทนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2.1 ปัญหาการตีความของพนักงานตรวจแรงงานคำว่า “สิทธิได้รับเงิน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติตามมาตรา 123 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้และลูกจ้างมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด” นั้น เมื่อลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123ซึ่งในทางปฏิบัติปัญหานี้เป็นกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานได้ตีความคำว่า “สิทธิได้รับเงิน” ว่า หมายถึงเงินตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่รวมถึงเงินที่นายจ้างให้เองฝ่ายเดียวหรือตกลงให้ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือเงินตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 108 เช่น เงินบำเหน็จ เบี้ยขยัน เงินโบนัส หรือเงินช่วยเหลือการศึกษานูตร เป็นต้น¹¹

ดังนั้น หากลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อเรียกร้องเงินดังกล่าว และพนักงานตรวจแรงงานได้วินิจฉัยว่า เงินที่ลูกจ้างเรียกร้องดังกล่าว มิใช่เงิน ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.

¹¹ เรื่องเดิม. หน้า 193.



2541 ได้บัญญัติไว้ ทำให้พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยตามมาตรา 123 และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541¹²

ผู้เขียนเห็นว่า การตีความเช่นนี้เป็น การตีความอย่างแคบ ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเงินตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานซึ่งถือได้ว่าเป็นเงินตามพระราชบัญญัตินี้ต่อพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ส่งผลให้ลูกจ้างได้รับความเสียหายในการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่สมควรได้รับ ซึ่งเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้โดยเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในส่วนของข้อเสนอแนะต่อไป

2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกรณีพนักงานตรวจแรงงานอ้างกฎหมายอื่น เพื่อปฏิเสธอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับ “สิทธิการรับเงิน” ของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ปัญหาดังกล่าวเป็นกรณีที่ลูกจ้างเรียกร้องสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นค่าชดเชยและค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้ากรณีที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ในทางปฏิบัตินายจ้างมักอ้างว่า “นายจ้างได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างแล้วแต่ได้มีการหักเงินดังกล่าวไปชำระหนี้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกและเป็นหนี้เงินกู้ ตามที่มีข้อตกลงไว้กับสหกรณ์ฯ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 42/1 พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว”¹³

ในประเด็นปัญหานี้ ได้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน ซึ่งทั้งศาลแรงงานชั้นต้นและศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ แผนกคดีแรงงาน ได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

“คำสั่งดังกล่าวของพนักงานตรวจแรงงาน ที่ระบุว่าไม่มีอำนาจพิจารณา เพราะเงินค่าชดเชยและสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าไม่ใช่เงินค่าจ้าง จึงไม่วินิจฉัยให้ นั้นไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากสิทธิและนิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ทั้งหมดกับจำเลยที่ 2 เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน กรณีดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการที่จะวินิจฉัยว่า การที่จำเลยที่ 2 หักเงินค่าชดเชยและสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อชำระหนี้สหกรณ์ให้แก่โจทก์ทั้งสิบเจ็ด ซึ่งเป็นลูกจ้างนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ การที่พนักงานตรวจแรงงานในฐานะจำเลยที่ 2 ไม่ได้วินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้ในคำสั่ง จึงไม่ชอบสำหรับข้อกล่าวอ้าง”¹⁴

¹² คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ 297-302/2564 ลงวันที่ 16 กันยายน 2564).

¹³ คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ 297-303, 306 /2564 ลงวันที่ 16 กันยายน 2564 และที่ 320/2564 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2564.

¹⁴ คำพิพากษาของศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ร 157-173/2566 อ่านเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566 คดีหมายเลขแดงที่ ร 256-264/2566 อ่านเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2566 และคดีหมายเลขแดงที่ ร 903-922/2566 อ่านเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2567 และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษที่ 4922-4938/2566 วันที่ 30 สิงหาคม 2566 ,ที่5040-5048/2566 วันที่ 8 กันยายน 2566 และที่ 5459-5478/2566 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2566).



จากคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าส่งผลดีให้กับลูกจ้างเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการที่พนักงานตรวจแรงงานได้วินิจฉัยว่า “ลูกจ้างไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินตามพระราชบัญญัตินี้ต่อพนักงานตรวจแรงงาน” แต่ศาลมีคำวินิจฉัยว่า “ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินตามพระราชบัญญัตินี้ต่อพนักงานตรวจแรงงาน” จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำพิพากษานี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นไปตามหลักกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ว่า “เพื่อให้ลูกจ้างมีหลักประกันตามกฎหมายและเข้าถึงสิทธิการคุ้มครองแรงงานโดยการใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้นได้โดยสะดวก”

กล่าวโดยสรุป ปัญหาได้รับการแก้ไขแล้วโดยคำพิพากษาของศาล

2.3 ปัญหาอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการสอบสวนและออกคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ปัญหานี้เป็นกรณีที่ลูกจ้างได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายฉบับนี้ และในการพิจารณาคำร้อง วินิจฉัยและออกคำสั่ง พนักงานตรวจแรงงานได้ปฏิบัติตามระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2554 หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้มีปัญหาดังกล่าวในทางกฎหมายว่า ประเด็นที่ว่าลูกจ้างมีได้ระบุในคำร้องนั้น พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสอบสวนและออกคำสั่งหรือไม่

ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ถ้าไม่ระบุในคำร้อง พนักงานตรวจแรงงาน ไม่มี อำนาจสอบสวนและออกคำสั่ง¹⁵

ในประเด็นการสอบสวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานไว้หรือไม่ ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้องและพิจารณาคำร้องดังกล่าวเป็นระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนหรือไม่ และถือว่ากฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนไว้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายของพนักงานตรวจแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะที่เป็นกลไกกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้น ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายฉบับนี้ หากกรณียังไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ได้บัญญัติให้นำคดีสู่ศาลแรงงานภายในเวลา 30 วันนับแต่ทราบคำสั่ง และเกี่ยวพันไปถึงชั้นศาลอุทธรณ์และชั้นขออนุญาตฎีกาด้วย ประเด็นทางกฎหมายที่คู่ความมักกล่าวอ้างหรือโต้แย้งกันคือ “พนักงานตรวจแรงงานได้สอบสวนโดย

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8631/2550.



ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้วหรือไม่” รวมทั้งในการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลแรงงานจำต้องยึดถือข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามที่พนักงานตรวจแรงงานได้ดำเนินการหรือคู่ความมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้อีก ตลอดจนพนักงานตรวจแรงงานเพียงคนเดียวที่ออกคำสั่งตามกฎหมายนั้นมีความสมบูรณ์หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วหรือไม่

ดังนั้น ในทางปฏิบัติส่งผลทำให้ลูกจ้างที่ใช้สิทธิทางศาลในกรณีนี้จึงต้องเผชิญกับปัญหาที่ว่า “เรื่องเดียวกัน มีการสอบสวนและออกคำสั่งโดยพนักงานตรวจแรงงานแล้ว ยังต้องมานำสืบพยานหลักฐานในศาลแรงงานอีกในทำนองดำเนินการซ้ำอีก” โดยผู้เขียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานเกิดความล่าช้าและเป็นภาระแก่ลูกจ้าง รวมทั้งกระทบต่องบประมาณของประเทศ ดังที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยว่า “...การพิจารณาและสืบพยานคดีแรงงานมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 แล้ว หากได้มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ว่าหากเป็นคดีนายจ้างหรือลูกจ้างนำคดีมาสู่ศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 125 แล้ว ในการพิจารณาคดีศาลแรงงานต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่พนักงานตรวจแรงงานรับฟังยุติไว้ในสำนวนหรือต้องพิจารณาพยานหลักฐานเฉพาะที่ปรากฏจากการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานเท่านั้นไม่ เพราะการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีการสอบสวนไว้ โดยเฉพาะ ทั้งกระทำการสอบสวนและใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเพียงลำพังคนเดียว การสอบสวนหาข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานจึงอาจมีข้อบกพร่องได้ ฉะนั้นในการพิจารณาคดีแรงงานคู่ความย่อมมีสิทธิอ้างและนำสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อศาลแรงงานได้ ส่วนพยานหลักฐานที่เพิ่มเติมนั้นจะรับฟังได้เพียงใดขึ้นอยู่กับน้ำหนักของพยานหลักฐานนั้น...”

ต่อมาในปี 2564 มีคดีในประเด็นดังกล่าวสู่ศาลแรงงานจนถึงชั้นศาลอุทธรณ์ฯ ซึ่งศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษก็ได้วินิจฉัยและพิพากษาว่า “ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2554 มิได้กำหนดวิธีการสอบสวนไว้โดยเฉพาะ แต่เป็นการกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตนแล้วออกคำสั่งไปตามดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน อีกทั้งในการพิจารณาคดีของศาลแรงงานภาค 6 ก็ไม่ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่พนักงานตรวจแรงงานรับฟังยุติไว้ในสำนวนหรือต้องพิจารณาพยานหลักฐานเฉพาะที่ปรากฏจากการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานเท่านั้น”¹⁶

จากคำพิพากษาดังกล่าวนับว่าเป็นปัญหาสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะกลไกกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า

¹⁶ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ ที่ 4956/2566 วันที่ 1 กันยายน 2566.



จำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิได้รับเงินของลูกจ้างตามกฎหมาย การสอบสวนและออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะกลไกกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เพียงใด โดยมีปัญหา 2 ประการเห็นควรหยิบยกเพื่อพิจารณา ดังนี้

ปัญหาประการแรก กรณีพนักงานตรวจแรงงานตีความคำว่าสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ว่าหมายถึงเงินตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เท่านั้น

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า สิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ย่อมหมายความรวมถึงเงินทุกประเภทที่นายจ้างตกลงจ่ายให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานและตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากตามบทนิยามของกฎหมายดังกล่าวในมาตรา 5 ได้นิยามความหมายของนายจ้างกับลูกจ้างและสัญญาจ้างไว้ชัดเจนแล้ว รวมทั้งตามมาตรา 14 ก็ได้วางหลักไว้ว่า ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างให้ถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนสิทธิได้รับเงินที่นายจ้างกำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น ข้อบังคับดังกล่าวพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จัดทำ ข้อบังคับที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างหรือเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานซึ่งมีผลผูกพันให้นายจ้างและลูกจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า “เงินใดๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ย่อมตีความได้ว่าหมายถึงสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัตินี้” และผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงานที่วินิจฉัยว่ามีใช้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จึงยังมีความคลาดเคลื่อนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย”

ปัญหาประการที่สอง กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากมีข้อตกลงไว้ตามกฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 42/1 พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อลูกจ้างได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเรียกร้องสิทธิในเงินค่าชดเชยและค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า โดยที่ลูกจ้างมิได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 119 อันเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งมีการโต้แย้งสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงานและตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย แม้นายจ้างจะอ้างว่าได้นำเงินดังกล่าวไปมอบให้สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งลูกจ้างกับสหกรณ์ออมทรัพย์มีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญากู้เงิน อันเป็นการปฏิบัติตามที่ลูกจ้างได้ทำหนังสือให้ความ



ยินยอมไว้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 42/1 ก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวนี้มีการนำคดีสู่ศาล ซึ่งทั้งศาลแรงงานชั้นต้นและศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษได้วินิจฉัยและพิพากษาในแนวทางเดียวกันว่า “กรณีดังกล่าวพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย ที่พนักงานตรวจแรงงานวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจวินิจฉัยนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย”¹⁷

จากปัญหาข้อ 2.3 เรื่องอำนาจการสอบสวนและการวินิจฉัยออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานว่ามีกฎหมายบัญญัติวิธีการสอบสวนไว้โดยเฉพาะแล้วหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า เมื่อมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 123 ให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องและระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้อง ฯ ดังกล่าวเป็นระเบียบที่ออกโดยมีที่มาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานออกระเบียบไว้ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้อง สอบสวน วินิจฉัยและออกคำสั่งเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย ระเบียบดังกล่าวได้กล่าวถึงที่มา อำนาจตามกฎหมาย และเพื่อให้การรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นธรรม และเป็นระบบจึงมีสภาพบังคับตามกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครอง เพียงแต่หากฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน เพื่อให้เพิกถอน หรือฟ้องเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น รวมทั้งกฎหมายยังได้บัญญัติให้การขอรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาทิ เงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจะต้องผ่านขั้นตอนพนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งแล้ว และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานยังก่อให้เกิดสภาพบังคับในทางอาญาอีกด้วย เช่น ระเบียบฯ ข้อ 26 กรณีนายจ้างไม่ชำระเงินตามคำสั่ง ให้พนักงานตรวจแรงงานใช้มาตรการบังคับตามคำสั่งโดยการดำเนินคดีอาญา เป็นต้น จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายและระเบียบรองรับให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนก่อนที่จะออกคำสั่ง มิใช่เรื่องดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของพนักงานตรวจแรงงาน ดังที่ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษวินิจฉัย ส่วนคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 8792/2550 ที่มีคำวินิจฉัยส่วนหนึ่งว่า “...เพราะการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีการสอบสวนไว้โดยเฉพาะทั้งกระทำการสอบสวนและใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเพียงลำพังคนเดียว การสอบสวนหาข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานจึงอาจมีข้อบกพร่องได้...”
นั้น

¹⁷ เรื่องเดิม.



ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะยังมีความคลาดเคลื่อนต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นแห่งคดีตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความฝ่ายหนึ่งอุทธรณ์ให้ศาลแรงงานรับฟังข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงที่ได้มาตามทางการสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานเท่านั้น ศาลฎีกาจึงได้วินิจฉัยดังกล่าว ฎีกาดังกล่าวมิได้มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณา คำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ.2554 หรือ การสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการสอบสวนและออกคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2554 ประเด็นที่ว่าลูกจ้างมิได้ระบุในคำร้อง พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสอบสวนและออกคำสั่งหรือไม่นั้น ศาลฎีกาได้พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ถ้าไม่ระบุในคำร้อง พนักงานตรวจแรงงาน **ไม่มี**อำนาจสอบสวนและออกคำสั่ง¹⁸ ส่วนปัญหากรณีพนักงานตรวจแรงงานตีความคำว่าสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ว่าหมายถึงเงินตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ย่อมหมายความรวมถึงเงินทุกประเภทที่นายจ้างตกลงจ่ายให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานและตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยแล้ว

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยและออกคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกในระบบกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานขั้นต้น มีบทบาทสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานหรือมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำและสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวแล้วข้างต้น

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) เห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมทั้งเงินที่กฎหมายบัญญัติไว้ สิทธิได้รับเงินตามสัญญาจ้างแรงงานและเงินตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน แต่การดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานให้มีสิทธิเฉพาะประเด็นเงินที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้เท่านั้น

¹⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8631/2550.



จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 123 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้และลูกจ้างมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด”

ผู้เขียนเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “มาตรา 123 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามสัญญาจ้างแรงงาน เงินตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน และสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัตินี้และลูกจ้างมีความประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ตามแบบที่อธิบดีกำหนด”

(2) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหมวด 12 และหมวด 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยที่หมวด 12 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับ การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง และหมวด 14 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินกระบวนการรับคำร้อง รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และออกคำสั่งตามระบบไต่สวน (ซึ่งจากเดิมไม่ใช่ระบบไต่สวน) กล่าวคือให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้มีบทบาทหลักในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยและออกคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย สิทธิได้รับเงินตามสัญญาจ้างและเงินตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาและยกระดับกลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานในขั้นต้นเพื่อให้เกิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานโดยเร็วและลูกจ้างเข้าถึงได้ง่าย ตลอดจนจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในเรื่องการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นศาลแรงงาน เนื่องจากในการฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานหรือการฟ้องเพิกถอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน คู่ความจะต้องดำเนินคดีต่อศาลแรงงาน

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนี้ อันเป็นการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2563). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คำพิพากษาของศาลแรงงานกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ร 157-173/2566 อ่านเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566
คดีหมายเลขแดงที่ ร 256-264/2566 อ่านเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2566 และคดีหมายเลขแดงที่ ร
903-922/2566 อ่านเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2567 และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษที่
4922-4938/2566 วันที่ 30 สิงหาคม 2566, ที่ 5040-5048/2566 วันที่ 8 กันยายน 2566 และ
ที่ 5459-5478/2566 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2566).
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8631/2550.
- คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ ที่ 4956/2566 วันที่ 1 กันยายน 2566.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8631/2550.
- คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ 297-302/2564 ลงวันที่ 16 กันยายน 2564).
- คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ 297-303, 306 /2564 ลงวันที่ 16 กันยายน 2564 และที่ 320/2564 ลงวันที่ 7
ตุลาคม 2564.
- ธรรมนูญเพรส. (2567). *กฎหมายแรงงาน 2567*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมนูญ.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123 ถึงมาตรา 125/1 และมาตรา 139.
- พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2562) .*กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการเลิกจ้าง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: ธรรมนูญ.
- (2567). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน เพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 15).
กรุงเทพมหานคร: ธรรมนูญ.
- มาตรา 123 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
- มาตรา 124 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
- มาตรา 124/1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
- มาตรา 125 และในหมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 139 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
- ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจ
แรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พ.ศ. 2554, พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2564.
- วิจิตร (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2563). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. (2567). *กฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.