

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ของพนักงานตรวจแรงงาน

รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน^{*} Legal Problems about the Powers and Duties of the Labor Inspection Officer

รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ^{**} และคณะ
Associate Professor Dr.Praphasri Buasawan et al.,

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่ง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน ศึกษาสิทธิของนายจ้างในการฟ้องศาลและ

^{*}บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี พ.ศ. 2564 โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ เป็นหัวหน้าโครงการวิจัย ผู้ร่วมวิจัยประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ประโมทย์ จารุนิล, รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์, รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์, รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์คง, อาจารย์ประวีณธิดา จารุนิล และอาจารย์นิติณัฐ อนุเวชชกมล.

This article is part of the research title “Legal Problems about the Powers and Duties of the Labor Inspection Officer”. This research is funded by Research and Development Institute, Ramkhamhaeng University, 2021. Associate Professor Dr.Praphasri Buasawan is the project leader. Co-Researcher are Associate Professor Pramote Jarunil, Associate Professor Dr.Phunthep Vititanane, Associate Professor Chatuphorn Vongthongson, Associate Professor Pratueng Thaniyapol, Assistant Professor Dr.Monticha Pakdeekong, Miss Praweethida jarunil and Mr.Nitinut Nuweswonggaman.

^{**}อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ม. สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ด. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: pbuasawan@gmail.com

Lecturer in Law at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. Ramkhamhaeng University; LL.M. in Business Law, Ramkhamhaeng University; LL.D. Ramkhamhaeng University.

วันที่รับบทความ (received) 29 กันยายน 2564, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 1 พฤศจิกายน 2564, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 4 พฤศจิกายน 2564.

การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมาย แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกลั่นกรองคำสั่งและการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารและเชิงปริมาณโดยใช้การออกแบบสอบถาม ผลการวิจัย พบว่า พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฯ) มีหน้าที่และอำนาจในการออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายในด้านต่างๆ ที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ให้นายจ้างต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนของลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงกรณีที่นายจ้างจ่ายเงินให้กับลูกจ้างไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ด้วย การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดวิธีการเฉพาะไว้เกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานให้นายจ้างต้องจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามคำร้องของลูกจ้าง ตามมาตรา 125 และในการออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา 139 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนคำสั่งอื่นๆ ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดวิธีการเฉพาะไว้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การทบทวนคำสั่งทางปกครอง มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากการศึกษา พบว่า วิธีการเฉพาะตามมาตรา 125 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย หากไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล และให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นปัญหาได้หากนายจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้างจ่ายเงินให้ลูกจ้าง ในการประวิงคดีอาจก่อให้เกิดความล่าช้า และส่งผลกระทบต่อรายได้เงินตามสิทธิของลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายได้ นอกจากนี้ วิธีการเฉพาะตามมาตรา 139 (9) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย โดยไม่ให้พนักงานตรวจแรงงานผู้ออกคำสั่งได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งนั้นได้เอง เป็นปัญหาต่อพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจในการออกคำสั่ง รวมถึงการใช้ดุลพินิจซึ่งหากได้มีโอกาสทบทวนและแก้ไขคำสั่งได้เช่นเดียวกับการทบทวนคำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จะมีความเหมาะสม และเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ได้กลั่นกรองคำสั่งของตนเองก่อนที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานตรวจแรงงานโดยตรง จากการศึกษาปัจจุบัน พบว่า นายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานตรวจแรงงานส่วนใหญ่มีความรู้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เห็นด้วยกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และเห็นด้วยกับการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้มีการทบทวน รวมถึงเห็นด้วยหากในกระบวนการดำเนินการจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมฯ) มาตรา 125 และมาตรา 141 ให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 โดยให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานไปยังพนักงานตรวจแรงงานผู้ออกคำสั่ง และดำเนินการในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ หากพนักงานตรวจแรงงานไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายดำเนินการต่อไปในกรอบระยะเวลาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกัน ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายนั้นเป็นอำนาจของศาลแรงงาน และควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงานให้มากขึ้นด้วย

คำสำคัญ: พนักงานตรวจแรงงาน, อำนาจหน้าที่, คำสั่งทางปกครอง

Abstract

This research aimed to study laws related to labor and authorities and obligations of the labor inspector, to examine problems of authority exercising pursuant to the laws of the labor inspector in giving an instruction and discretion of the labor inspector, to investigate rights of the employers in filing a case in courts and appellation against the labor inspector's instruction, and to explore guidelines for law amendment related to the instruction screening process and discretion of the labor inspector. The study was conducted with documentary and quantitative research methods where a questionnaire was employed for data collection.

The findings revealed that the labor inspector is a government official according to the Labor Protection Act B.E. 2541 (1998) (amended), having authorities and obligations to give an instruction for employers to fully comply with labor laws in different aspects especially when a complaint from an employer is made in case the employer violates the Labor Protection Law. It includes a case that an employer fails to make payment to employees according to the Labor Protection Law. An instruction giving of the labor inspector is administrative pursuant to the laws on the administrative procedures. However, the Labor Protection Law determines specific methods pertaining to the administrative instruction review of the labor inspector for employers who fail to make correct payment by the employees' request pursuant to Section 125, and an instruction for the employers to fully abide by the Labor Protection Law in Section 139 (3). Meanwhile, other instructions are not specifically defined in accordance with the labor protection law, subjected to the principles of administrative instruction review under Section 44 of the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996).

The study found that specific methods in Section 125 of the Labor Protection Law are defined that the employers, employees, or heirs of the deceased employees, who are not satisfied with the labor inspector's instruction may enter a lawsuit in a court and the labor court has authority to consider issuing a diagnosis. It is problematic when an employer is not satisfied with the labor inspector forcing the

employer to make payment to employees. It is the delay in cases which affect payment by rights of the employees or the heirs of deceased employees. Furthermore, a specific method pursuant to Section 139 (9) of the Labor Protection Law that an employer appealing against the labor inspector's instruction to the director general or an assigned provided that the labor inspector is not allowed to review that instruction is a problem to the labor inspector in discharging his duties under his instruction and discretion. If he was allowed to reconsider and revise the instruction as same as the review in accordance with the laws on the administrative procedures, it would be suitable that the official could screen his instruction before consideration by the director general or an assigned as the direct commander of the labor inspector. According to the present study found that the most employers, employees and labor inspectors have knowledge pursuant to the Labor Protection Act, and they agree to the instruction giving of the labor inspectors and appellation against the labor inspector's instruction. They also have an agreement with the proceedings entered as a case in the Labor Court.

The researcher has suggestions as follows: the Labor Protection Act B.E. 2541 (1998) (amended), Section 125 and Section 141 should be revised in consistence with the appellation against an instruction pursuant to the Administrative Procedures Act B.E. 2539 (1996), Section 44. The labor inspector's instruction should be appealed and proceeded in a timeframe specified by the Administrative Procedures Act. If a labor inspector disagrees to such appellation, the director general or an assigned should proceed in a timeframe according to the Administrative Procedures Act in entering a case to the court which is the final step under authority of the Labor Court. Additionally, a training related to the labor law, administrative procedures law, criminal law and other laws relevant to the labor inspector's operations should be provided.

Keywords: labor inspector, authorities and obligations, administrative order

1. บทนำ

แรงงานถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจที่เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการผลิตในระบบธุรกิจของภาคเอกชน แรงงานถูกพัฒนามาตั้งแต่ยุคกลาง และมีการพัฒนาขึ้นเรื่อยมาหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม¹ แม้ในอดีตที่ผ่านมาการใช้แรงงานจะเน้นการใช้กำลังร่างกายของคนทำงานเพื่อแลกกับค่าแรง ค่าจ้าง แต่แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานในปัจจุบันไม่จำกัดอยู่ที่การใช้กำลังร่างกายเท่านั้น บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีการศึกษาในระดับสูงส่วนหนึ่งทำงานอยู่ในหน่วยงานธุรกิจภาคเอกชน การให้ความคุ้มครองด้านแรงงานจึงถูกพัฒนาขึ้น โดยกฎหมายเริ่มตั้งแต่การจัดหางาน ถึงการเข้าสู่ระบบของการทำงานในสถานประกอบการต่างๆ สำหรับประเทศไทย กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใกล้ชิดกับลูกจ้างนั้น หลักๆ ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ส่วนกฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายในส่วนของสวัสดิการภาคสังคมแต่ก็ดูแลลูกจ้างด้านสิทธิประโยชน์โดยลูกจ้างต้องประกันตนเองในระบบประกันสังคมด้วย ซึ่งเป็นสวัสดิการสังคมภาคบังคับสำหรับลูกจ้างทุกคน

เมื่อนายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยลูกจ้างตกลงทำงานให้และนายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้าง สัญญาจ้างแรงงาน ย่อมเกิดและมีผลผูกพันก่อให้เกิดหนี้ในสัญญาต่างตอบแทน ลูกจ้างมีหน้าที่ทำงานตามหน้าที่และภาระงานที่นายจ้างมอบหมาย โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมฯ) จะคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สิทธิของลูกจ้างตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ได้แก่ สิทธิในการทำงานตามวันและเวลาที่นายจ้างกำหนด โดยนายจ้างจะกำหนดให้ทำงานเกินกว่าวันทำงานและเวลาทำงานที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ สิทธิในการได้ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดในกรณีที่ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด สิทธิในการหยุด การลา สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากนายจ้าง สิทธิในการได้รับค่าชดเชยหรือค่าชดเชยพิเศษหากมีการเลิกจ้างตามเงื่อนไขของกฎหมาย สิทธิในดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มหากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้แก่ลูกจ้างภายในเวลาที่กำหนด

การให้สิทธิแก่ลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอันกระทบต่อสิทธิของลูกจ้าง กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดวิธีการสำหรับลูกจ้างเพื่อดำเนินการกับนายจ้างที่

¹ปภาศรี บัวสวรรค์, คำอธิบายกฎหมายแรงงานและประกันสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), หน้า 4.

ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยตามมาตรา 123 กำหนดให้ลูกจ้างหรือทายาท (กรณีลูกจ้างตาย) ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงิน และประสงค์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายให้ เมื่อลูกจ้างยื่นคำร้องแล้วให้พนักงานตรวจแรงงานทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องตามมาตรา 124 ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างได้หากเห็นว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่าย ตามมาตรา 124 วรรคสอง เมื่อพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนดดังที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการดำเนินการ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานเพื่อบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการออกคำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 125 ก็ได้กำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาท (กรณีลูกจ้างตาย) ที่ไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานสามารถนำคดีไปสู่ศาลได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

สำหรับหน้าที่และอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ว่า ด้วยพนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 พนักงานตรวจแรงงานจึงมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้าง และสภาพการจ้าง สามารถออกหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ส่งของ ส่งเอกสารมาประกอบการพิจารณา สามารถมีคำสั่งเป็นหนังสือให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้

การศึกษบทบัญญัติของกฎหมายจึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกคำสั่ง ในการออกคำสั่งนั้นแยกออกได้เป็น 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้นายจ้างปฏิบัติตามลูกจ้างให้ถูกต้องเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ในกรณีนี้ต้องมีคำร้องของลูกจ้างก่อน

ส่วนที่สอง คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้เพื่อสามารถปฏิบัติตามคำร้อง กรณีนี้ถือได้ว่า พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริง เรียกบุคคลมาชี้แจง รวมถึงการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้เกิดการปฏิบัติให้ถูกต้อง

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานโดยเฉพาะอำนาจในการออกคำสั่งกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้างหรือลูกจ้าง อุทธรณ์คำสั่งหรือร้องต่อศาลเกี่ยวกับคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ โดยเฉพาะฝ่ายนายจ้าง ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ก็ตาม กฎหมายกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติได้ แต่กฎหมายก็กำหนดให้นายจ้างที่ไม่พอใจคำสั่งสามารถฟ้องศาลได้ตามมาตรา 125 หรืออุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจ

แรงงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ตามมาตรา 141 ดังนี้ จะถือได้หรือไม่ว่าการที่นายจ้างฟ้องศาลหรืออุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานนั้น อาจจะใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อถ่วงเวลาในการจ่ายเงินอันกระทบต่อสิทธิของลูกจ้าง หรือเพื่อเป็นการอาศัยอำนาจศาลเพื่อชี้ขาดโดยละเอียดที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ผู้วิจัยจึงมีปัญหามิทางกฎหมายว่า กฎหมายควรจะให้อำนาจเด็ดขาดแก่พนักงานตรวจแรงงานที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่านายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายจริงและออกคำสั่งให้นายจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างไม่มีข้อโต้แย้งหรือไม่หรือหากเห็นว่า การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานอาจเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบแก่นายจ้างหรือลูกจ้าง กฎหมายควรกำหนดขั้นตอนกระบวนการในการกลั่นกรองคำสั่งนั้นก่อนหรือไม่ โดยไม่ต้องนำไปฟ้องศาลในส่วน of คำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงิน และกรณีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือตามกฎหมายที่กฎหมายกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีความเหมาะสมหรือไม่

ผู้วิจัยจึงตั้งปัญหาในการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดอำนาจในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 12 และหมวด 14 ได้แก่ ปัญหาคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานกับคำสั่งทางปกครอง ปัญหาการฟ้องร้องหรือการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่กำหนดให้นายจ้างสามารถฟ้องร้องหรืออุทธรณ์คำสั่งได้ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่ง และปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการกลั่นกรองการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งการวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของลูกจ้างเมื่อนายจ้างฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจนมีผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างในด้านต่างๆ ซึ่งหากกฎหมายยังไม่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตรวจแรงงานอย่างเต็มที่ และยังกำหนดให้มีขั้นตอนกระบวนการที่ยับยั้ง หรือลดทอนต่อคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้โดยไม่ใช้ระบบกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจ ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิและประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาการวิจัยดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาปรับใช้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

2.2 เพื่อศึกษามาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่ง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสิทธินายจ้างในการฟ้องศาลและการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายและแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกลั่นกรองคำสั่งและการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

3. สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างที่ไม่พอใจคำสั่งสามารถ ฟ้องศาลหรืออุทธรณ์คำสั่งได้ เป็นผลให้ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิและการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างแท้จริง

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงาน รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และปัญหาการใช้ดุลพินิจ การศึกษาจึงมีขอบเขตของการศึกษาวิจัยความเป็นมา แนวคิดของกฎหมายแรงงาน กฎหมายปกครอง แนวคิดการตรวจแรงงาน ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงาน หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

6.1 ทำให้ทราบประวัติความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

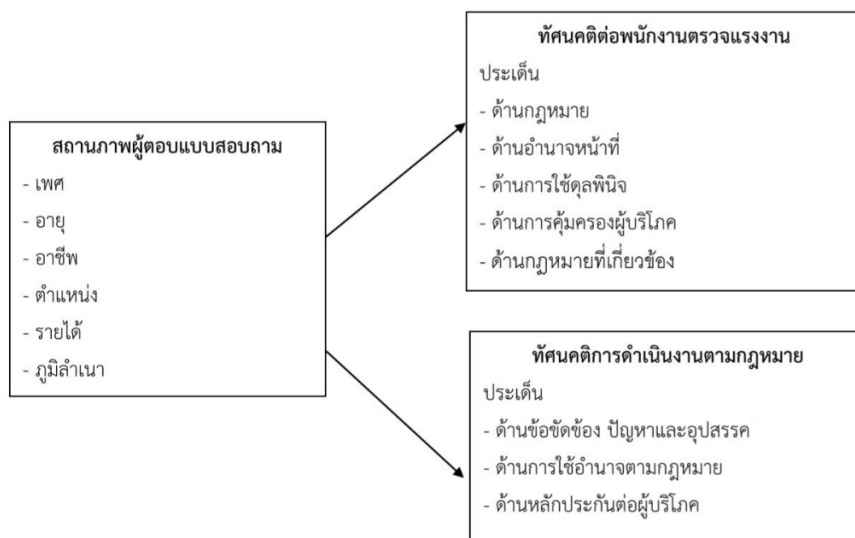
6.2 ทำให้ทราบมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน

6.3 ทำให้ทราบปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในการออกคำสั่ง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

6.4 ทำให้ทราบปัญหาสิทธิในจ้างในการฟ้องศาลและการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

6.5 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายและกำหนดขั้นตอนกระบวนการกลั่นกรองคำสั่งและการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

7. กรอบแนวความคิดในการทำวิจัย



8. วิธีดำเนินการวิจัย

8.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงเอกสาร ได้แก่ การวิจัยจากการศึกษาจากตำรา หนังสือ บทความ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลในเว็บไซต์

การวิจัยเชิงปริมาณเป็นการวิจัยโดยกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงานตรวจแรงงาน โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างจากนายจ้าง 10 คน ลูกจ้าง 20 คน พนักงานตรวจแรงงาน 5 คน

นายจ้าง เป็นประชากรที่คัดเลือกมาจากกิจการที่เคยถูกร้องเรียนจากลูกจ้างและพนักงานตรวจแรงงานเคยมีคำสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตรวจสอบรายชื่อกิจการที่ถูกร้องเรียนกระทรวงแรงงาน

ลูกจ้าง เป็นประชากรที่คัดเลือกมาจากกลุ่มลูกจ้างที่ทำงานทั่วไปกับกลุ่มลูกจ้างที่เคยร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงาน ตรวจสอบจากข้อมูลการร้องเรียนกระทรวงแรงงาน พนักงานตรวจแรงงาน เป็นประชากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงแรงงาน

8.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม Questionnaires ที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัยที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามสำหรับนายจ้างมี 5 ส่วน ได้แก่ สถานภาพทั่วไป ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงาน ทศนคติต่อกฎหมายแรงงาน ทศนคติต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน และความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามสำหรับลูกจ้างมี 5 ส่วน ได้แก่ สถานภาพทั่วไป ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงาน ทศนคติต่อกฎหมายแรงงาน ทศนคติต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน และความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามสำหรับพนักงานตรวจแรงงาน มี 5 ส่วน ได้แก่ สถานภาพทั่วไป ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงานและกฎหมายปกครอง ทศนคติต่อกฎหมายแรงงาน ทศนคติต่อการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ และความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

8.3 วิธีการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

- 1) ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยนำแบบสอบถามที่ได้เรียบเรียงแล้วไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ที่ปรึกษาการวิจัย เป็นผู้พิจารณา
- 2) ตรวจสอบโดยการทดสอบเบื้องต้น เพื่อปรับความชัดเจนของคำถามและแก้ไขให้เหมาะสม

8.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการ คือ ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยนำแบบสอบถามไปเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 35 คน แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูล

8.5 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่ออธิบายข้อมูลสถานภาพโดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง โดยการแจกแจงความถี่นำเสนอข้อมูลด้วยตาราง ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$)

ใช้วิธีการทดสอบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยสำหรับ 2 กลุ่มที่เป็นอิสระต่อกัน (T-Test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-Way ANOVA) สำหรับการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยมากกว่า 2 กลุ่ม

8.6 การประมวลผลข้อมูล

ใช้การประเมินผลข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปสำหรับงานวิจัย (SPSS)

9. สรุปผลการวิจัย

ในการสรุปผลการวิจัยผู้วิจัยแบ่งเป็น 2 ส่วนตามวิธีการศึกษาเชิงเอกสารและเชิงปริมาณ ดังนี้

9.1 ผลการวิจัยเชิงเอกสาร

จากการศึกษา ความเป็นมา แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับพนักงานตรวจแรงงานสรุปได้ว่า พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีเจ้าพนักงานเป็นเสมือนเครื่องมือและกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในด้านแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นกระบวนการทางกฎหมายในขั้นแรกที่ลูกจ้างสามารถเข้าถึงและได้รับการดูแล กฎหมายกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ เช่น การออกคำสั่งให้นายจ้างต้องจ่ายเงินตามคำร้องของลูกจ้าง เข้าไปในสถานที่ประกอบการ เรียกตรวจเอกสารหรือบุคคลมาให้ปากคำ การออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งยึดอายัด ขยายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำส่งเงินในกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เป็นต้น

การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งในฐานะที่พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย กระบวนการพิจารณาการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานขึ้นอยู่กับกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับความหมายของคำสั่งทางปกครอง² การทบทวนคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นคำสั่งระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งถือเป็นการกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างหนึ่ง ในการทบทวนคำสั่งทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดวิธีการอุทธรณ์และการนำคดีขึ้นสู่ศาลไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ คำสั่งตามมาตรา 139 (3) ให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและกำหนดให้นายจ้างสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 141 และคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างตามคำร้องของลูกจ้างตามมาตรา 124 ซึ่งกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้างหรือทายาทของลูกจ้างที่ไม่พอใจคำสั่งของนายจ้างสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ตามมาตรา 125 กรณีดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาโดยเฉพาะคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการจ่ายเงินของนายจ้างเมื่อนายจ้างสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลเมื่อไม่พอใจคำสั่งได้ อาจทำให้นายจ้างที่ได้รับคำสั่งจากพนักงานตรวจแรงงานนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อประวิงการจ่ายเงิน และก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนได้รับเงินล่าช้าและหากเนิ่นนานไปย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกจ้างมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาปัญหานี้และเห็นว่าควรนำวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ด้วยการอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานผู้ออกคำสั่งเพื่อให้ทบทวนก่อน หากไม่เป็นผลให้นำไปสู่ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาต่อไป ซึ่งหากกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างควรกำหนดเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะ วิธีการเช่นนี้ควรใช้รวมถึงการทบทวนการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานใน

²ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 183.

การออกคำสั่งด้วย โดยพิจารณาหลักต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน หลักความสมควรแก่เหตุภายใต้หลักความเหมาะสมและความจำเป็น ประกอบการทบทวนการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน

9.2 ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

แบ่งออกเป็นผลการวิจัยกรณีนายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานตรวจแรงงาน

1) กรณีนายจ้าง

(1) ข้อมูลทั่วไปของนายจ้าง จากกลุ่มตัวอย่าง 17 ราย ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 26-35 ปี เป็นหัวหน้างาน จำนวน 10 คน ประกอบกิจการในครอบครัว จำนวน 11 คน ลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป

(2) ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงานของนายจ้าง จากการศึกษาพบว่า นายจ้างมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.18 รองลงมา คือ นายจ้างทราบเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทราบเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและจะให้ที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายแรงงานดำเนินการทั้งหมดหากมีข้อพิพาทกับลูกจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.12 ส่วนที่นายจ้างทราบว่า กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งและใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานต่อนายจ้าง อยู่ระดับค่าเฉลี่ยปานกลาง 3.06 และทราบถึงกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายในชั้นศาล อยู่ในระดับน้อย อยู่ในระดับค่าเฉลี่ย 2.94

(3) ทศนคติของนายจ้างต่อกฎหมายแรงงาน จากการศึกษาพบว่า นายจ้างคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เป็นธรรมทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้าง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.53 รองลงมา คือ นายจ้างคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอย่างเหมาะสม มีค่าเฉลี่ย 3.29 นายจ้างเห็นด้วยกับการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงและเห็นด้วยกับกฎหมายในการกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ อยู่ในระดับปานกลางค่าเฉลี่ย 3.24

(4) ทศนคติต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน จากการศึกษาพบว่า นายจ้างเห็นด้วยกับการกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.53 รองลงมาคือ นายจ้างเห็นด้วยกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำชี้แจง มีค่าเฉลี่ย 3.41 ส่วนที่นายจ้างเห็นด้วยกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ ตามคำร้องของลูกจ้าง เห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานใช้อำนาจเรียกขอ

ตรวจสอบเอกสาร มีค่าเฉลี่ย 3.53 และเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานใช้อำนาจเข้าตรวจค้นสถานประกอบการ มีค่าเฉลี่ย 3.29

2) กรณีลูกจ้าง

(1) ข้อมูลทั่วไปของลูกจ้าง จากกลุ่มตัวอย่าง 23 ราย ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 16 คนอายุ 36-45 ปี เป็นลูกจ้างรายวัน จำนวน 20 คน ส่วนใหญ่นายจ้างประกอบกิจการส่วนตัว จำนวน 22 คน และส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10-50 คน

(2) ความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงานของลูกจ้าง จากการศึกษาพบว่า ลูกจ้างมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.78 รองลงมาคือลูกจ้างทราบเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.57 หากมีข้อพิพาทกับนายจ้างลูกจ้างจะให้ที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายแรงงานดำเนินการ มีค่าเฉลี่ย 3.52 ลูกจ้างทราบเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ย 3.39 ลูกจ้างทราบถึงกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายในชั้นศาล และทราบว่ากฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งและใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานต่อนายจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.30 และ 3.26 ตามลำดับ

(3) ทศนคติต่อกฎหมายแรงงานของลูกจ้าง จากการศึกษาพบว่า คิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ความเป็นธรรมทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้าง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.57 รองลงมาคือคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดสิทธิของลูกจ้างอย่างเหมาะสม ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.52 ลูกจ้างเห็นด้วยกับกฎหมายในการกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.43 และคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับนายจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.39

(4) ทศนคติต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานของลูกจ้าง จากการศึกษาพบว่า ลูกจ้างเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำชี้แจง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.65 รองลงมา คือ ลูกจ้างเห็นด้วยกับการกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.61 ส่วนทัศนคติอื่นๆ ได้แก่ ลูกจ้างเห็นด้วยกับการให้สิทธิของนายจ้างในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ย 3.57 เห็นด้วยกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องของลูกจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.39 เห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานใช้อำนาจเรียกขอตรวจสอบเอกสารของนายจ้างและเห็นด้วยกับการให้สิทธิลูกจ้างตามกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ย 3.35 เห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติและเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานใช้อำนาจเข้าตรวจค้นสถานประกอบการของนายจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.26 และ 3.22 ตามลำดับ

3) กรณีพนักงานตรวจแรงงาน

(1) ข้อมูลทั่วไปพนักงานตรวจแรงงาน จากกลุ่มตัวอย่าง 17 ราย เป็นเพศชาย จำนวน 10 คน อายุ 26 - 45 ปี

(2) ความรู้และความเข้าใจกฎหมายแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน จากการศึกษาพบว่า พนักงานตรวจแรงงานเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งและใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานต่อนายจ้าง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 3.78 รองลงมา คือ เข้าใจสภาพบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.72 พนักงานตรวจแรงงานมีความรู้และเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.67 มีความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและเข้าใจถึงกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายในชั้นศาล มีค่าเฉลี่ย 3.61 และ 3.39 ตามลำดับ

(3) ทศนคติต่อกฎหมายแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน จากการศึกษาพบว่า เห็นด้วยกับกฎหมายในการกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 4.17 รองลงมา คือ คิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เป็นธรรมทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้างค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.61 คิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดสิทธิของลูกจ้างอย่างเหมาะสม และเห็นด้วยกับบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับนายจ้าง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.39

(4) ทศนคติต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน จากการศึกษาพบว่า พนักงานตรวจแรงงานเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำหรือชี้แจงและเห็นด้วยกับการให้สิทธิลูกจ้างตามกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 4.22 รองลงมา คือ พนักงานตรวจแรงงานเห็นด้วยกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายและเห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำหรือชี้แจง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.17 ส่วนทัศนคติอื่นๆ ได้แก่ เห็นด้วยกับการให้สิทธินายจ้างในการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ย 4.06 เห็นด้วยกับการกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มีค่าเฉลี่ย 4.00 เห็นด้วยหากพนักงานตรวจแรงงานจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติ และ เห็นด้วยหากพนักงานใช้อำนาจเข้าตรวจค้นสถานประกอบการของนายจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.83 และเห็นด้วยกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ ตามคำร้องของลูกจ้าง มีค่าเฉลี่ย 3.38

(5) ความเห็นของพนักงานตรวจแรงงาน ส่วนใหญ่เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงานที่ปฏิบัติงานอยู่ไม่ใช่นักกฎหมาย และบางส่วนไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หน่วยงานควรจัดการอบรมและให้ความรู้ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น

9.3 อภิปรายผลการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ

จากการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นผลการศึกษาของนายจ้างในด้านความรู้ความเข้าใจกฎหมายแรงงาน สรุปได้ว่านายจ้างส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และทราบเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายโดยนายจ้างมีความคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้

ความเป็นธรรมทั้งต่อนายจ้างและคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอย่างเหมาะสมแล้ว นายจ้างทราบว่าพนักงานตรวจแรงงานสามารถออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง และเห็นด้วยกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานตรวจแรงงานในฐานะเจ้าพนักงาน หากพนักงานตรวจแรงงานจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้ต้องปฏิบัติ นายจ้างก็เห็นด้วยที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำชี้แจงการตรวจสอบข้อเท็จจริงการเรียกขอตรวจสอบเอกสารการเข้าตรวจค้นสถานประกอบการซึ่งนายจ้างก็ทราบว่าสามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้ โดยนายจ้างยังเห็นด้วยกับการกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน เมื่อมีปัญหาทางด้านกฎหมายจะให้ที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายแรงงานดำเนินการทั้งหมดโดยเฉพาะกรณีที่มีข้อพิพาทกับลูกจ้าง

ในส่วนของลูกจ้างผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ลูกจ้างมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยคิดว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ความเป็นธรรมทั้งต่อนายจ้างและกฎหมายกำหนดสิทธิของลูกจ้างอย่างเหมาะสม ลูกจ้างทราบเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ลูกจ้างเห็นด้วยกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานในการเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำชี้แจง เห็นด้วยกับกฎหมายในการกำหนดให้นายจ้างสามารถอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและการใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นประโยชน์กับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานหรือเห็นว่าคำสั่งที่ให้นายจ้างจ่ายเงินตามกฎหมายยังไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างเท่าที่ควร และหากมีข้อพิพาทกับนายจ้างลูกจ้างจะให้ที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายแรงงานดำเนินการ

ผลการศึกษาส่วนของพนักงานตรวจแรงงานแสดงให้เห็นว่า พนักงานตรวจแรงงานเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งและใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานต่อนายจ้าง เข้าใจสภาพบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่มีความรู้ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 น้อย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงานที่ตอบแบบสอบถามว่าส่วนใหญ่ไม่ใช้นักกฎหมาย บางส่วนไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หน่วยงานควรจัดการอบรมและให้ความรู้ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม พนักงานตรวจแรงงานมีความเข้าใจและเห็นด้วยกับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด โดยเฉพาะการให้อำนาจในการเรียกบุคคลเพื่อให้ปากคำหรือชี้แจง และเห็นด้วยกับกฎหมายที่ให้สิทธิ นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานได้

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 ในการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้วิชัยเห็นว่า ควรนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาปรับใช้ จึงควรแก้ไขมาตรา 125 โดยแก้ไขจากเดิม “เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งตามมาตรา 124 แล้ว ถ้า นายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายไม่พอใจคำสั่งนั้นให้นำคดีไปสู่ศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง” เป็นกำหนดว่า “เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งตามมาตรา 124 แล้ว ถ้านายจ้าง ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตายไม่พอใจคำสั่งนั้น ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าพนักงานตรวจแรงงานผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแจ้งคำสั่ง ให้พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เสนอต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ในการทบทวนคำสั่งดังกล่าวนี้ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามความเหมาะสม เพื่อความเป็นธรรมแก่นายจ้างและเป็นประโยชน์ลูกจ้าง หรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย”

10.2 กระบวนการกลั่นกรองคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน เป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งควรสอดคล้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพราะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งของตนเองก่อนที่จะดำเนินการขั้นตอนอื่นต่อไป ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตรา 141 โดยแก้ไขจากเดิม “คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 139 (3) ให้ผู้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่ง และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายดังกล่าวให้เป็นที่สุด” เป็น “คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 139 (3) การอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานทั้งในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ การทบทวนคำสั่ง การเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ให้เป็นไปตามข้อกำหนด เงื่อนไข วิธีปฏิบัติ ตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ ในการนี้ หากมีกรณีไม่พอใจผลของการอุทธรณ์ดังกล่าว ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลแรงงานต่อไป

10.3 จากการศึกษาเพื่อสอบถามข้อมูลจากพนักงานตรวจแรงงานทำให้ทราบว่า พนักงานตรวจแรงงานไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามหน้าที่และ

อำนาจที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานตรวจแรงงานโดยต้องเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงานด้วย ไม่ว่าจะจบการศึกษาระดับปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์หรือมีประกาศนียบัตรที่ผ่านการอบรมความรู้ทางด้านกฎหมายแรงงานจากสถาบันที่ได้รับการยอมรับ และควรจัดอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติม 2562) กฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับพนักงานตรวจแรงงาน เช่น กฎหมายอาญา เพราะพนักงานตรวจแรงงานถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาด้วย การอบรมดังกล่าวเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานมากขึ้น และเพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสามารถดูแลรักษาประโยชน์ของลูกจ้างได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองนิติการ, 2 พฤษภาคม 2543.
- กลุ่มงานนิติการและใกล้เคียงประนอมข้อพิพาทสำนักงานประจำศาลแรงงานภาค 5. **รวมกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร, 2559.
- กองคุ้มครองแรงงาน. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กระทรวงแรงงาน. **คู่มือการตรวจแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท, 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ปภาศรี บัวสวรรค์. **คำอธิบายกฎหมายแรงงานและประกันสังคม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.
- นิคม จันทรวิฑูร. “แรงงาน.” **จดหมายข่าวราชบัณฑิตยสถาน** 3, 25 (มิถุนายน 2536).
- สิงห์ทอง บัวชุม. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เดอะเบสท์ เซ็นเตอร์ อินเทอร์เน็ตกรุ๊ป จำกัด, 2551.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. **การสถาปนาอำนาจของผู้ใช้อำนาจ** [Online]. Available URL: <https://saiiews.blogspot.com/2013/07/blog-post.html>, 2564 (พฤษภาคม, 17).
- สมยศ นาวิการ. **การบริหารและพฤติกรรมองค์การ** [Online]. Available URL: <https://www.oocities.org/vinaip/articles/power.htm>, 2564 (พฤษภาคม, 18).
- ลัก กอแสงเรือง และบุญทรง พุกษาพงษ์. **รวมคำบรรยายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2554.
- สุดาศิริ วดวงศ์. **คุ้มครองแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2538.