

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ ๗๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหนังสือ ที่ รส ๐๖๐๕/๐๒๕๓๓ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีภาระหน้าที่ในการบริหารกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ปัจจุบัน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย (ขณะนี้ โอนอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้บริหาร) ออกข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้ออกเป็นประกาศกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ้างงานและการใช้แรงงานอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างและลูกจ้างพึงปฏิบัติต่อกัน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในประกาศกระทรวงเป็นความผิดทางอาญา ตามข้อ ๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ในการตรวจตราเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ดังเช่นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๗๗ เมื่อปรากฏว่านายจ้างฝ่าฝืนประกาศนี้พนักงานตรวจแรงงานอาจให้คำเตือนเพื่อให้นายจ้างได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือนเสียก่อนก็ได้ ซึ่งตามแนวคำพิพากษากฎีกาได้วินิจฉัยว่า คำเตือนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชี้แนะของเจ้าหน้าที่เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ใช่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดที่กฎหมายบัญญัติให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม ถ้านายจ้างเห็นว่า คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานนั้นไม่ถูกต้อง จะไม่ปฏิบัติตามก็ได้ คำเตือนดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของนายจ้าง ดังนั้น การที่พนักงานตรวจแรงงานออกคำเตือนแก่นายจ้างจึงไม่เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของนายจ้าง นายจ้างจึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำเตือนดังกล่าว (ฎีกาที่ ๑๙๐๓/๒๕๒๓, ที่ ๕๖๓๓/๒๕๓๙ ฯลฯ) และในการดำเนินคดีอาญาก่อนนายจ้างผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันนี้สามารถดำเนินการได้สองทาง โดยลูกจ้างซึ่งได้รับความเสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง หรือในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานตรวจตรวจพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานสามารถใช้ดุลพินิจในการให้คำเตือนหรือจะดำเนินคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบปรับหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนโดยไม่ให้คำเตือนก็ได้ ในกรณีที่ให้คำเตือน หากนายจ้างได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลาที่กำหนดในคำเตือน พนักงานตรวจแรงงานก็จะระงับการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดครั้งนั้น

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือว่า คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานที่กล่าวมานี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ ๗๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวฯ ฉะนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่า คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ ๗๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ แม้ว่าข้อ ๗๗^๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดว่า เมื่อปรากฏว่านายจ้างฝ่าฝืนประกาศนี้ พนักงานตรวจแรงงานอาจให้คำเตือนเพื่อให้นายจ้างได้ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือนเสียก่อนก็ได้ แต่โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้บัญญัติถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานไว้แต่อย่างใด คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่า คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานมีลักษณะเป็นเพียงมาตรการบอกกล่าวว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายและเตือนให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการร้องเรียนจากลูกจ้างหรือพนักงานตรวจแรงงานไปตรวจพบว่านายจ้างฝ่าฝืนประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ พนักงานตรวจแรงงานก็จะใช้อำนาจตามข้อ ๗๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย นายจ้างผู้รับคำเตือนย่อมใช้ดุลพินิจของตนโดยอิสระที่จะปฏิบัติ

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่withstandingจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

^๒ ข้อ ๗๗ เมื่อปรากฏว่านายจ้างฝ่าฝืนประกาศนี้ พนักงานตรวจแรงงานพนักงานเงินทดแทน อาจให้คำเตือนเพื่อให้นายจ้างได้ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือนเสียก่อนก็ได้

หรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าว ดังนั้น คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานจึงไม่มีผลเป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ต่อนายจ้างแต่อย่างใด คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานตามข้อ ๗๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๑