

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาประเด็นที่เป็นปัญหาในเรื่องโทษทางอาญาต่อสถานประกอบการที่มีการเลิกจ้างเนื่องจากปัญหาสภาพเศรษฐกิจ และปัญหาของโทษทางอาญาในการจ้างแรงงานเด็ก ผู้วิจัยได้ศึกษาทั้งแนวคิดด้านการบริหารแรงงานฝ่ายเดียว ทวิภาคีและไตรภาคี ทฤษฎีการลงโทษทางอาญาทั้ง 3 ด้าน ทฤษฎีมาร์กซิส (Marxism) และเสรีนิยมใหม่ บทกฎหมายในเรื่องคุ้มครองแรงงานรัฐธรรมนูญของไทย แรงงานสัมพันธ์ ประกันสังคม กฎหมายต่างประเทศในสาขารัฐเกาหลีและราชอาณาจักรบรูไน

จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขข้อกำหนดในเรื่องของมาตรการทางอาญาของการเลิกจ้างลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน และการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยมีการคำนึงถึงผลกระทบในหลายมิติฯ โดยจะกล่าวต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหนึ่งในกฎหมายที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการค้าหรือองค์กรธุรกิจ ต้องรู้ เข้าใจ และต้องปฏิบัติตาม เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีโทษทางอาญา อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ ยังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน นายจ้างหรือสถานประกอบการ จึงไม่สามารถที่จะฝ่าฝืน หรือทำข้อตกลงที่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ได้ นายจ้าง ต้องจัดการหรือปฏิบัติต่อลูกจ้างให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ หากฝ่าฝืนก็ต้องมีโทษทางอาญา ซึ่งมีโทษปรับ หรือโทษจำคุก หรือ อาจจะต้องโทษทั้งปรับและจำคุกก็เป็นได้ จะเห็นได้ว่าลักษณะความผิดหรือการกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีลักษณะในการกระทำที่ชั่วร้าย หรือก่อให้เกิดความโกรธแค้นต่อผู้คนในสังคม เป็นเพียงความผิดลหุโทษทางอาญา แต่กลับไม่คำนึงถึงว่าการบังคับใช้กฎหมายอาญานั้นเป็นความสิ้นเปลืองกว่ากฎหมายแพ่ง เพราะรัฐจะต้องจัดหาทั้งพนักงานตรวจแรงงาน ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพที่สุด กรณีพื้นที่เขตเศรษฐกิจยังมีจำนวนคดีเป็นจำนวนมาก การดำเนินคดีอาญานายจ้างและติดตามเป็นไปด้วยความลำบากตรากตรำ

โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตั้งแต่มาตรา 144 จนถึงมาตรา 159 จะเห็นได้ว่าเป็นโทษทางอาญา ในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็น การเกิดกฎหมาย

อาญาเพื่อ (Overcriminalization) เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งแต่ จะควบคุมความประพฤติหรือ พฤติกรรมของบุคคลในสังคม โดยใช้กฎหมายอาญาและบทกำหนดโทษมาเป็นเครื่องมือ โดยไม่พิจารณาถึงประสิทธิภาพและความสามารถของกลไกของรัฐต่อบริบททางเศรษฐกิจและ สังคม การจะใช้บังคับกฎหมายอาญาด้วยวิธีนี้ กฎหมายจะไร้ความหมาย ขาดความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐ มีโอกาสที่จะประพฤติมิชอบและมีโอกาสแสวงหา ประโยชน์เพื่อตนเองจากกฎหมายฉบับนี้ หรือหากมีการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมิได้มีการบังคับใช้ เป็นเวลานาน ผู้ถูกใช้บังคับจะเกิดปฏิกิริยาเพราะถือว่าถูกละเมิดปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ใช้บังคับกฎหมายและชุมชนเสียไป เพราะโทษทางอาญาที่กำหนดไว้จึงเกินความจำเป็น ทำให้เกิดปัญหาดังนี้

1) ปัญหาของโทษทางอาญาต่อสถานประกอบการที่มีการเลิกจ้างเนื่องจากปัญหา สภาพเศรษฐกิจ

เมื่อนายจ้างไม่มีเงินจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากเหตุทางเศรษฐกิจทำให้บริษัท ประสบภาวะสภาพคล่องทางการเงิน มีปัญหาว่านายจ้างต้องโทษจำคุกแล้ว อันอาจทำให้ธุรกิจ หรือบริษัทของนายจ้างหยุดชะงักไปชั่วคราวหรืออาจต้องปิดกิจการได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ลูกจ้างอื่นที่ไม่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ในกรณีที่เป็นบริษัทขนาดเล็กและมีเจ้าของเป็น กรรมการผู้จัดการบริษัท) กำหนดไว้ให้จำคุก หากนายจ้างหรือผู้บริหารของบริษัทต้องโทษจำคุก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานแล้ว อาจส่งผลให้นายจ้างจะต้องชะลอการประกอบธุรกิจหรือ ต้องปิดกิจการไปและลูกจ้างก็อาจจะต้อง ถูกเลิกจ้างอย่างต่อเนื่อง จะมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือคู่ค้าทางธุรกิจ ต่างๆ แม้ผลกระทบดังกล่าวจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยก็ตาม หากพิจารณาถึงความคุ้มทุนในการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ย่อมไม่มีความคุ้มค่าในการที่จะดำเนินการเพราะค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการแต่ละครั้งนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายของพนักงานตรวจแรงงาน ที่จะต้องไปศาลในแต่ละครั้งต้องมีการร้องขอให้อัยการดำเนินการให้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการแก้ต่าง หรือฟ้องร้องหรือนายจ้าง สถานประกอบการดำเนินการว่าจ้างทนายความ ย่อมมีค่าใช้จ่าย ในกระบวนการยุติธรรมของศาล

2) ปัญหาของโทษทางอาญาในการจ้างแรงงานเด็ก

กฎหมายคุ้มครองแรงงานของราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดความผิดฐานจ้างแรงงานเด็ก ไว้ในมาตรา 44 โดยห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยเด็ดขาด ปัญหาในส่วนนี้เกิด จากการแก้ไขโทษทางอาญาของกฎหมาย โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบททางสังคมไทยซึ่งตามสภาพ สังคมไทยแล้ว การเด็กที่อาจจะไม่ได้เข้าเรียนหนังสือหรือออกมาช่วยพ่อแม่หาเงินในช่วงปิดภาค

เรียน ผ่าบุตรหลานไปทำงานกับญาติที่มีการประกอบธุรกิจขนาดเล็ก อย่างเช่น ร้านอาหารตามสั่ง ร้านกาแฟ คาเฟ่ อยู่ช่อมรถจักรยานยนต์ ร้านล้างรถ เป็นต้น เจ้าของกิจการก็ไม่ได้มีความรู้ในเรื่องกฎหมายคุ้มครองแรงงานเท่าที่ควร ทำให้รับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ไว้ทำงานในสถานประกอบกิจการของตน ซึ่งการจ้างแรงงานเด็กในลักษณะนี้ก็มีใช้การจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แต่กฎหมายกำหนดอัตราโทษทางอาญาไว้สูงจนเกินไป ทำให้นายจ้างซึ่งเป็นธุรกิจขนาดเล็ก ไม่มีเงินมาจ่ายค่าปรับในอัตราที่สูงเกินความจำเป็น ทำให้ถูกจำคุก เนื่องจากไม่มีเจตนาที่จะกระทำความผิดที่มีองค์ประกอบของความชั่ว แต่ต้องถูกจำคุกเพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด

5.2 ข้อเสนอแนะ

โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถเลิกกันได้ โดยการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 38 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานว่าจะใช้อำนาจในการเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาระงับไปหรือไม่ โดยอำนาจใช้ดุลพินิจตาม มาตรา 159 ในพระราชบัญญัตินี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้โทษบางสถาน หรือบางบทมาตรามีลักษณะที่เป็นการเกิดกฎหมายอาญาเพื่อ และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐที่ประพฤติมิชอบมีโอกาสแสวงหาประโยชน์ เพื่อตนเองจากกฎหมาย ดังนั้นโทษทางอาญาบางฐานความผิดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงควรแก้ไขปรับปรุงดังนี้

1) ต้องยกเลิกโทษทางอาญาต่อสถานประกอบกิจการที่มีการเลิกจ้างเนื่องจากปัญหาสภาพเศรษฐกิจ ไม่ควรนำทฤษฎีการลงโทษทาง อาญาเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) มาใช้ แต่ควรใช้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) หากนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการ ที่มีการปัญหาจากสภาพเศรษฐกิจ ได้มีการเลิกจ้างลูกจ้าง เนื่องจากการขาดสภาพคล่องทางการเงิน จำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการเร่งด่วน ไม่ควรจะต้องรับโทษทางอาญา กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ควรจะมีมาตรา 118/2 โดยวางหลักว่า

“หากนายจ้างมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องเลิกจ้างลูกจ้าง โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว ให้แจ้งต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทันที โดยปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่นายจ้างประสงค์จะเลิกจ้างคนงานด้วยเหตุผลด้านการจัดการจะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนในการบริหารจัดการ ในกรณีนี้ให้ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนในการบริหารจัดการสำหรับการโอน การควบรวมกิจการหรือการขายกิจการ

(2) ในกรณีที่ว่าวรรคหนึ่ง (1) นายจ้างต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อหลีกเลี่ยงการเลิกจ้าง และต้องกำหนดและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรมสำหรับการคัดเลือกบุคคลที่ถูกเลิกจ้าง ในกรณีนี้จะไม่มีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเพศ

(3) ในกรณีที่มีสภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นซึ่งเป็นตัวแทนของคนงานมากกว่ากึ่งหนึ่งในธุรกิจหรือสถานที่ทำงานนายจ้างจะต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 50 วันก่อนวันเลิกจ้างและปรึกษากับสหภาพแรงงานโดยสุจริต เกี่ยวกับวิธีการสำหรับหลีกเลี่ยงการเลิกจ้างเกณฑ์การเลิกจ้าง ฯลฯ ภายใต้วรรค (2) แล้วมีความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

(4) เมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) ถึง (3) ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรม”

กฎหมายนี้ไม่ควรมีบทกำหนดโทษ เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และควรหามาตรการทางอาญาอื่นเพื่อนำมาปรับใช้เพื่อเยียวยาลูกจ้างที่ไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งในปัจจุบัน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่จะจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง เพื่อเยียวยาในกรณีที่ไม่ได้รับค่าชดเชย ซึ่งเงินจำนวนนี้เป็นเพียงเงินเยียวยา มิใช่ค่าชดเชยเต็มจำนวนที่ลูกจ้างควรจะได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการนำเงินจากกองทุนประกันสังคมมาจ่ายในส่วนนี้ด้วย โดยนายจ้างอาจจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่ม หากต้องการทำประกันในลักษณะให้สำนักงานประกันสังคมช่วยจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างหรือสถานประกอบการขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยนายจ้างหรือสถานประกอบการที่เป็นสัญชาติไทยเกินกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของผู้ถือหุ้นทั้งหมดสามารถเลือกได้ว่าจ่ายเงินประกันสังคมในส่วนนี้หรือไม่ แต่หากเป็นนายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีสัญชาติไทยแต่มาประกอบกิจการในประเทศไทย หรือมีผู้ถือหุ้นต่างชาติมากกว่า 51 เปอร์เซ็นต์ของผู้ถือหุ้นทั้งหมด บังคับให้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อป้องกันการลอยแพลูกจ้าง หรือการไม่จ่ายค่าชดเชยเนื่องจากขาดสภาพคล่องทางการเงิน

2) ควรมีการกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสม สำหรับความผิดฐานการจ้างแรงงานเด็กนั้น โทษบางสถานหรือบางบทมาตราก็อาจจะยังต้องคงไว้แต่ปรับลดอัตราค่าปรับลงมา จากเดิมที่กำหนดไว้ในอัตราสี่แสนบาทถึงแปดแสนบาทนั้น สูงจนเกินไป เห็นควรให้เหลือระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ส่วนในมาตรา 148/1 และมาตรา 148/2 ว่าด้วยเรื่องของการลงโทษนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานเด็กทำงานในสถานที่ต้องห้าม หรืองานอันตราย จนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงาน ทั้งสองบท เห็นควรให้ปรับอัตราโทษลงมาเช่นเดียวกัน กำหนดไว้ที่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท จะเหมาะสมกว่า และเห็นว่าในส่วนการจ้างแรงงานเด็กนี้ มาตรานี้

ยังสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษอาญาเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้เกิดการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

หากประเทศไทยได้มีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องของมาตรการทางอาญาในเด็กจ้างลูกจ้าง ซึ่งนายจ้างประสบปัญหาทางเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน และแก้ไขปรับปรุงลดโทษทางอาญาในการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี จะทำให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีการประกอบธุรกิจต่อไปได้ อย่างปกติสุข ลูกจ้างมีงานทำ นายจ้างมีผลกำไร และรายได้จากผลผลิตที่มีคุณภาพ ครอบครัวมีรายได้ที่สุจริต สังคมปลอดอบายมุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ประชาชนเป็นสุข