

ที่ สร. ๐๖๐๑/๘๑๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๐

เรื่อง ผู้เสียหายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๑๒๐๔/๘๑๐๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๐

ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนข้อหาหรือของกรมแรงงานตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท. ๑๒๐๔/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ ในปัญหาเกี่ยวกับผู้เสียหายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเพิ่มเติมบางประการของกระทรวงมหาดไทยด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาความเห็นของผู้แทนอธิบดีกรมอัยการและผู้แทนอธิบดีกรมตำรวจในฐานะคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และปัญหาของกรมแรงงานแล้ว มีความเห็นยืนยันตามความเห็นเดิมดังที่ปรากฏในบันทึกเรื่องผู้เสียหายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๒๘๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๐ สำหรับปัญหาเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เห็นว่า เป็นปัญหาที่ได้สมมติขึ้นมิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรณีที่เป็นจริง ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่รับพิจารณาให้ความเห็น

อนึ่ง ในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ความเห็นของคณะกรรมการฯ (ผู้แทนอธิบดีกรมอัยการและผู้แทนอธิบดีกรมตำรวจ) ที่แตกต่างไปจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) นั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติซึ่งอาจแยกออกได้เป็นสองกรณี คือ (๑) ในกรณีที่ลูกจ้างในฐานะเป็นผู้เสียหายโดยตรงไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ แม้นายจ้างยินยอมที่จะชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างแล้วก็ตาม ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการฯ ทำการเปรียบเทียบไม่ได้ กรณีหนึ่ง และ (๒) กรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างก่อนทำการเปรียบเทียบนั้น ถ้าคณะกรรมการฯ เปรียบเทียบไปโดยยังไม่มี การจ่ายเงินค่าทดแทนให้เรียบร้อยก่อนเสียก่อน ก็จะทำให้ต้องมีการยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่ง ซึ่งลูกจ้างจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้เวลามาก อีกกรณีหนึ่ง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ในกรณีแรกนั้น เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ซึ่งอาจแก้ไขไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานนั่นเองก็ได้ โดยกำหนดให้เป็นกรณียกเว้นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างชำระค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างแล้ว เจ้าพนักงาน (คณะกรรมการฯ) อาจทำการเปรียบเทียบได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นนี้เนื่องมาจากในขณะที่ยตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นนั้นยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงาน แต่การแก้ไขข้อขัดข้องโดยจะตีความไปในทางที่ว่าลูกจ้างมิใช่ผู้เสียหายโดยตรง ก็จะขัดกับหลักการตีความและเหตุผลในการตีความตามที่กรรมการร่างกฎหมายได้ยกขึ้นในการวินิจฉัยไว้แล้ว ฉะนั้นจึงน่าจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป สำหรับกรณีที่สองนั้น เลขาธิการฯ เห็นว่า แม้กรรมการร่างกฎหมายจะมีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างปฏิบัติ (คือชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง) ก่อนที่คณะกรรมการฯ จะทำการเปรียบเทียบก็ตาม แต่ถ้อยคำในบันทึกความเห็นนั้นมิได้มุ่งหมายที่จะตัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน (คณะกรรมการฯ) กล่าวคือ เจ้าพนักงานยังคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะทำการเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยถ้าข้อเท็จจริงที่นายจ้างไม่ยอมชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้าง หรือการที่นายจ้างชำระล่าช้ากว่าที่ควรนั้น ไม่มีส่วนแสดงให้เห็นว่านายจ้างเป็นบุคคลอันควรต้องรับโทษถึงจำคุก เจ้าพนักงานก็มีอำนาจเปรียบเทียบคดีนั้นได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงนั้นมีส่วนแสดงให้เห็นว่านายจ้างเป็น “ผู้ต้องหาซึ่งควรได้รับโทษถึงจำคุก” ตามมาตรา ๓๘ ดังนี้เจ้าพนักงานจะไม่ทำการเปรียบเทียบและดำเนินการเพื่อฟ้องคดีอาญาแก่นายจ้างนั้นต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ถ้ากรมแรงงานยังไม่เห็นพ้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) หรือยังข้องใจในความเห็นนั้นอยู่ก็อาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) พิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่งได้

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม
โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

บันทึก

เรื่อง ผู้เสียหายตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กรมแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๑๒๐๔/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ ข้อ ๕๒ และ ๕๔ โดยไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าทดแทนแก่ลูกจ้างผู้ประสบอันตราย อันเป็นความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ข้อ ๘ ซึ่งนายจ้างยินยอมให้คณะกรรมการเปรียบเทียบตามข้อ ๑๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวทำการเปรียบเทียบ แต่ไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง ในการเปรียบเทียบนี้คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญสามประการ คือ คณะกรรมการซึ่งทำการเปรียบเทียบเห็นว่าผู้ต้องหา (นายจ้าง) ไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกประการหนึ่ง ผู้ต้องหา (นายจ้าง) ยินยอมให้เปรียบเทียบ เป็นประการที่สอง และผู้เสียหายยินยอมให้เปรียบเทียบ เป็นประการที่สาม สำหรับประการแรกกับประการที่สองไม่มีปัญหาแต่อย่างใด คงมีปัญหเฉพาะประการที่สามเท่านั้น คือ ในกรณีเช่นนี้ใครเป็นผู้เสียหาย ซึ่งกรมแรงงานพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

(๑) ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า รัฐ (กรมแรงงาน) เท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ตัวลูกจ้างมิใช่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายมหาชน ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา

(๒) อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า นอกจากรัฐเป็นผู้เสียหายแล้ว ลูกจ้างก็เป็นผู้เสียหายด้วย เพราะกฎหมายแรงงานกำหนดหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง หรือลูกจ้างมีสิทธิอะไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการจ่ายเงินทดแทนเนื่องจากลูกจ้างประสบอันตรายนั้น จะเห็นได้ชัด เช่น ค่ารักษาพยาบาลและค่าทดแทน เมื่อนายจ้างไม่จ่ายแก่ลูกจ้าง ลูกจ้างย่อมได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จึงต้องถือว่าลูกจ้างเป็นผู้เสียหายด้วย

อนึ่ง เรื่องนี้ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องอีกสองประการ คือ ปัญหาแรก กรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างดังกล่าวข้างต้น จะถือว่าเป็นคดีมีค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ หรือไม่ และปัญหาที่สอง ในการเปรียบเทียบของคณะกรรมการ สำหรับกรณีความผิดฐานนายจ้างไม่จ่ายเงินแก่ลูกจ้าง เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินทดแทน คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาจ่ายเงินแก่ลูกจ้างให้ถูกต้องเรียบร้อยก่อนทำการเปรียบเทียบ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น กรมแรงงานจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยไม่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายนั้น

(๑) รัฐ (กรมแรงงาน) เท่านั้นเป็นผู้เสียหาย หรือทั้งรัฐ (กรมแรงงาน) และลูกจ้างเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๒) คดีดังกล่าวจะถือว่าเป็นคดีมีค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือไม่

(๓) คณะกรรมการซึ่งทำการเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ จะกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างให้ถูกต้องเรียบร้อยเสียก่อน จึงจะทำการเปรียบเทียบ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า

(๑) รัฐ (กรมแรงงาน) ไม่เป็นผู้เสียหายโดยตรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔)^๑ เพราะมิได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง ดังนั้น กรมแรงงานในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงมิใช่เป็นผู้เสียหาย และไม่มีสิทธิฟ้องนายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายได้โดยตรง คงได้แต่เป็นผู้กล่าวโทษนายจ้างฐานไม่จ่ายค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๘)^๒ และการฟ้องคดีอาญานั้น พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘^๓ ส่วนลูกจ้างนั้นถือว่า เป็นผู้เสียหายโดยตรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะถูกนายจ้างปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าทดแทนให้

(๒) กรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นคดีมีค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ (๒)^๔ เพราะคดีมีค่าทดแทนนั้นหมายความว่าถึงคดีใดๆ ที่มีการเรียกร้องค่าทดแทน ดังนั้น เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ

^๑ มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๔, ๕ และ ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) “กล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ดี ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

^๓ มาตรา ๒๘ บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(๑) พนักงานอัยการ

(๒) ผู้เสียหาย

^๔ มาตรา ๓๘

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นควร หรือตามที่คู่ความตกลงกัน

กระทรวงมหาดไทยฯ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ ตั้งแต่ข้อ ๔๘ ถึงข้อ ๖๒ ได้กำหนดกรณีต่าง ๆ ไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยเงินทดแทน ให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ถ้านายจ้างไม่จ่ายเงินทดแทนในกรณีที่มีหน้าที่ต้องจ่าย ลูกจ้างย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนได้ จึงย่อมถือได้ว่าเป็นคดีมีค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ (๒) แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินการกำหนดจำนวนค่าทดแทน ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

(๓) คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ข้อ ๑๒^๔ จะกำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างให้ถูกต้องเรียบร้อยเสียก่อน จึงจะทำการเปรียบเทียบนั้น ย่อมไม่อาจทำได้ เพราะข้อ ๑๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้เท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติก่อนทำการเปรียบเทียบไว้ด้วย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๐

^๔ ข้อ ๑๒ เมื่อมีการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทนและอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทนมีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้