

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินคดีอาญานายจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย
และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๕๐๔/๐๐๐๒๔๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดนิยาม “นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึง ผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการไม่ว่าการทำงานหรือการทำผลประโยชน์นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการนั้นหรือไม่ก็ตาม นิยามดังกล่าวจะมีผลให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการต้องร่วมรับผิดชอบทางอาญากับนายจ้างที่แท้จริงของลูกจ้าง โดยมีได้เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากได้มีการโต้แย้งว่าการดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดนั้น มาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ และมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติว่าบุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการมิได้กระทำความผิดแต่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกำหนดนิยาม “นายจ้าง” ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยว่า ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อนเป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงขอหารือในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับนายจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการจะต้องร่วมรับผิดชอบทางอาญากับนายจ้างที่แท้จริงของลูกจ้าง โดยมีได้เป็นผู้กระทำ

ความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยตรงหรือไม่ เช่น กรณีเจ้าของตึกให้เช่าผนังตึกด้านนอก เพื่อติดป้ายโฆษณาและลูกจ้างของบริษัทที่รับจ้างติดป้ายโฆษณาตึกจากที่สูงขณะกำลังทำงาน กรณีเจ้าของสถานประกอบกิจการว่าจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างเข้ามาซ่อมแซมอาคารและลูกจ้างของผู้รับเหมาเสียชีวิตจากการทำงาน หรือกรณีร้านค้าได้ว่าจ้างช่างแอร์มาซ่อมแอร์และเกิดอุบัติเหตุแอร์ระเบิดเป็นเหตุให้ลูกจ้างของช่างซ่อมแอร์เสียชีวิต ซึ่งการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือกรณีการตรวจความปลอดภัยแล้วพบว่าบุคคลที่เข้ามาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีตามตัวอย่างข้างต้น เจ้าของตึก เจ้าของสถานประกอบกิจการ หรือเจ้าของร้านค้าซึ่งยินยอมให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการนั้นจะต้องร่วมรับผิดชอบอาญากับนายจ้างที่แท้จริงของลูกจ้างหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานจากการทำงานในสภาพแวดล้อมที่อาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพหรืออนามัยในการทำงาน โดยกำหนดมาตรการควบคุม กำกับดูแล และบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างเหมาะสมไว้^๑ โดยมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “นายจ้าง” ให้หมายความถึงนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและรวมถึงผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการ

^๑เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยี เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ สารเคมี และสารเคมีอันตรายมาใช้ในกระบวนการผลิต การก่อสร้าง และบริการ แต่ขาดการพัฒนาความรู้ความเข้าใจควบคู่กันไป ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน และก่อให้เกิดอันตรายจากการทำงาน จนถึงแก่บาดเจ็บ พิการ ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือเกิดโรคอันเนื่องมาจากการทำงานซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้นด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีหลักการส่วนใหญ่เป็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานทั่วไปและมีขอบเขตจำกัดไม่สามารถกำหนดกลไก และมาตรการบริหารงานความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการควบคุม กำกับดูแล และบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างเหมาะสม สำหรับป้องกัน สงวนรักษาทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของชาติ สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึง ผู้ประกอบกิจการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการ ไม่ว่าการทำงานหรือการทำผลประโยชน์นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจ ในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการนั้นหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

ไม่ว่าการทำงานหรือการทำผลประโยชน์นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการหรือไม่ก็ตาม ซึ่งบทนิยามดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและกำกับดูแลนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งผู้ประกอบกิจการซึ่งแม้จะไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างโดยตรงแต่เมื่อยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบกิจการของตนเองก็มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเช่นเดียวกับนายจ้าง เช่น การบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานและแจกคู่มือปฏิบัติงานให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา ๑๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดนิยามดังกล่าวเป็นไปเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการปฏิเสธความรับผิดชอบว่าตนมิใช่นายจ้าง จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ ประสงค์จะให้ความคุ้มครองลูกจ้างเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในส่วนความรับผิดทางอาญานั้นจะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามหลักกฎหมายอาญา กล่าวคือจะต้องพิจารณาโครงสร้างความรับผิดทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิเคราะห์ถึงเจตนาของผู้กระทำความผิดด้วย

ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบกิจการตามที่ปรากฏอยู่ในบทนิยาม “นายจ้าง” มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีเจตนาในการกระทำความผิด บุคคลเหล่านี้แม้จะอยู่ในฐานะนายจ้างก็อาจไม่ต้องรับผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๖

^๓มาตรา ๘ ให้นายจ้างบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๔ ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสภาพการทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่อาจทำให้ลูกจ้างได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพอนามัย ให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงอันตราย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำงานและแจกคู่มือปฏิบัติงานให้ลูกจ้างทุกคนก่อนที่ลูกจ้างจะเข้าทำงาน เปลี่ยนงาน หรือเปลี่ยนสถานที่ทำงาน