

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

เนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เพื่อให้เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ และให้มีผลบังคับใช้กับการจ้างแรงงานในประเทศไทย ตั้งแต่ วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามไว้ในลักษณะโทษทางอาญา ได้แก่ จำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ยังก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งกับนายจ้าง ลูกจ้างไว้อีกด้วย เช่น ลูกจ้างสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งด้วยการฟ้องศาลแรงงานเพื่อให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดโทษทางอาญาและก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องทางแพ่งด้วยนั้น มีผลให้ผู้ซึ่งตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้และผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ จำต้องเข้าสู่กระบวนการทางคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ผู้กระทำความผิดจะมีโทษ ทางอาญา โดยมี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้เสียหาย ในกรณีที่มีการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งผู้มีสิทธิเรียกร้องซึ่งส่วนมากคือฝ่ายลูกจ้างที่มีได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานและค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน โดยอาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นทนายความโดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กล่าวถึงการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดไว้ในมาตรา 8 ทั้งในกรณีคดีอาญาและคดีแพ่งไว้เพียง หลักการกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่มีรายละเอียดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติในการดำเนินคดี ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานตรวจแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน และนิติกร กองนิติการ จึงต้องดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งในประเทศไทย โดยมีเนื้อหาสาระส่วนใหญ่อยู่ที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล และในคดีอาญาจะกล่าวถึงการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการด้วย โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จำต้องใช้ประมวลกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ในชีวิตการทำงาน จะเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายในระดับปริญญาตรีขึ้นไป เช่น ทนายความ ซึ่งจะมีความเข้าใจพื้นฐานในเนื้อหาและ

ระบบกฎหมายดีพอสมควรอยู่แล้ว แต่ในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่จกต้องดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน 2541 นั้น มิได้มีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายทุกคน ดังนั้นจึงไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือแม้จะมีความรู้ความเข้าใจทางกฎหมายที่ดีแต่เนื่องจากประมวลกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเป็นกฎหมายที่เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหน้าที่จกต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละช่วง และพนักงานเจ้าหน้าที่ ทุกๆ คนในทุกๆ พื้นที่ยังมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติต่างๆ คนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในฐานะที่เป็นกลไกของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหน่วยเดียวสำหรับบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกับผู้ถูกดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่งทุกคน เพราะฝ่ายรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจกต้องมีความยุติธรรมกับทุกๆ คน

ดังนั้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างถูกต้องตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้องและยุติธรรมกับผู้ถูกดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้เสียหาย และกำหนดให้สามารถดำเนินคดีเปรียบเทียบกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้คดีอาญาเล็กน้อย ได้ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นทั้งตัวแทนผู้เสียหาย ผู้กล่าวหา ผู้สืบสวนสอบสวน และผู้เสนอข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงจำเป็นต้องออกระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีในส่วนคดีอาญาให้ชัดเจน ในลักษณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ด้วยตนเองไม่ว่าจะมีความรู้พื้นฐานด้านใดก็ตาม

ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ เพื่อให้ลูกจ้างผู้จ้างแรงงานได้มีสภาพการทำงานและสวัสดิการที่ดีจะมีผลบังคับใช้กับการจ้างแรงงานในประเทศไทย โดยทั่วไป บุคคลที่เป็นนายจ้างลูกจ้างในกรณีที่มีได้รับการยกเว้นในการบังคับใช้ตาม มาตรา 4 ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งประธานการได้ว่าจะมีนายจ้างลูกจ้างที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นจำนวนมาก โดยในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2541 ซึ่งพระราชบัญญัติเริ่มมีผลบังคับใช้มีการจ้างแรงงานประมาณ 7,843,719 คน และไม่ว่าประเทศจะตกอยู่ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจอย่างไรก็ตามการจ้าง

แรงงานก็ยังเป็นสัญญาที่ก่อนิติสัมพันธ์และมีผลกับผู้เกี่ยวข้องในการประกอบกิจการของภาคเอกชนมากที่สุด

การที่ฝ่ายรัฐ ใช้อำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เป็นกลไกในการให้การคุ้มครองแรงงานเพื่อให้มีสภาพการจ้าง สภาพการทำงานและสวัสดิการที่ดีและเหมาะสม ในการบังคับใช้ให้เกิดผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีบทลงโทษทางอาญาไว้ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติผู้มีส่วนสำคัญเป็นกลไกในการบังคับใช้พระราชบัญญัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็คือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่ด้วยเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมิได้มีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายที่ต้องใช้เป็นหลักในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอาจปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถูกจ้าง ได้รับความเสียหาย รวมทั้งตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่เองอาจต้องตกเป็นผู้กระทำความผิดเนื่องจากความไม่เข้าใจหรือเข้าใจผิดเสียเอง ซึ่งอาจมีความผิดและโทษตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มิได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินคดีไว้จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่างคนต่างดำเนินคดีไปตามความเข้าใจของตนเอง แม้จะปฏิบัติถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อไม่มีแนวนโยบายในการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนจึงอาจปฏิบัติกับผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ทั้งที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในข้อเท็จจริงและมีความผิดอย่างเดียวกัน ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการดำเนินคดี เกิดความไม่เสมอภาคกันในระหว่างผู้ถูกกล่าวหา ผลก็คือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนต่างปฏิบัติไปคนละแนวทางในจำนวนที่มากขึ้นๆ ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับความไม่ยุติธรรมความไม่เสมอภาคจากการปฏิบัติที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ก็จะรับรู้ถึงความแตกต่างทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธา และไม่เชื่อถือในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานผู้บังคับใช้กฎหมาย เมื่อเกิดความไม่เชื่อถือขึ้นแล้วกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานย่อมไม่สามารถผลักดันให้เกิดการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติได้ทั่วถึงกัน วัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง เพราะการจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติจะต้องเกิดจากการประสานความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐด้วยความพยายามที่จะให้เกิดความปรองดองกันระหว่างนายจ้างลูกจ้าง ให้นายจ้างและลูกจ้างต่างฝ่ายต่างได้รับผลตอบแทนจากสัญญาจ้างแรงงานที่ยุติธรรมทัดเทียมกัน นายจ้างได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ลูกจ้างมีสภาพการทำงานและสวัสดิการค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์ให้เกิดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำด้วยความสมัคร

ใจของผู้เกี่ยวข้องมากกว่าจะใช้กลไกทางกฎหมายบังคับเป็นอย่างแรก โดยฝ่ายรัฐในฐานะคนกลางเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เกิดการจ้างงานตามพระราชบัญญัติ จักต้องอยู่ในสถานะที่น่าเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของผู้เกี่ยวข้องอีกสองฝ่าย ปฏิบัติกับผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย และปฏิบัติกับผู้เกี่ยวข้องทุกรายในแต่ละฝ่ายโดยเสมอกัน มิฉะนั้นแล้วจะไม่เกิดความศรัทธาไม่เกิดความไว้วางใจขึ้นได้ ไม่อาจชี้ให้นายจ้างลูกจ้างสมัครใจกระทำตามพระราชบัญญัติได้

ดังนั้นหากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่วางระเบียบแนวทางการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไว้ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ใช้เป็นแนวทางในการ ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไปในทิศทางเดียวกันแล้ว จะเกิดปัญหาสำคัญที่ต่อเนื่องกันดังนี้

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดี
2. การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีตามกฎหมายหลักข้างต้นอาจทำให้ดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีความผิดตามกฎหมายอื่น
3. พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนแต่ละพื้นที่จะปฏิบัติไปตามความเข้าใจของตน ปฏิบัติในเรื่องอย่างเดียวกันไปคนละทาง ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเรื่องเดียวกันจะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน จะเกิดความไม่ยุติธรรม ความไม่เสมอภาคในการดำเนินคดี
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะตัวแทนของรัฐในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจะไม่สามารถได้รับความศรัทธา ความไว้วางใจจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง พอที่จะวางบทบาทเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ
5. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ การจ้างแรงงาน โดยทั่วไปจะไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การขาดระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ก่อให้เกิดปัญหามากมายและมีผลกระทบไปในวงกว้างทั้งในด้านจำนวนบุคคล ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกกล่าวหา นายจ้าง ลูกจ้าง และในด้านผลของการบังคับใช้กฎหมายที่อาจไม่ได้ผลตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาให้ได้ระเบียบแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ในการดำเนินคดีภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นระเบียบแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายทางด้านแรงงานของรัฐ

ดังนั้นการศึกษาในเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกกล่าวหา นายจ้าง และลูกจ้างได้ทราบในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ให้ทราบและเข้าใจสภาพความพร้อมของบุคลากรในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. ให้ทราบและเข้าใจวิธีดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
3. ให้ทราบถึงปัญหาในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
4. ให้ได้ระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น มีสภาพบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง
5. ให้ได้ระเบียบแนวทางปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่แท้จริง สามารถศึกษาทำความเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง

สมมติฐาน

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ให้นายจ้างและลูกจ้างได้ผลตอบแทนจากสัญญาจ้างแรงงานโดยยุติธรรมและวางบทกำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ในการดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีโดยการเปรียบเทียบ พนักงานเจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบสูงทั้งในฐานะตัวแทนผู้เสียหาย ผู้กล่าวหา ผู้ดำเนินคดีทั้งสืบสวนสอบสวน และสุดท้ายเป็นผู้เสนอข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนหนึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอาจปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือแม้จะมีความรู้ความเข้าใจก็ไม่มีแนวทางให้ปฏิบัติไปอย่างเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ไม่เสมอภาค ซึ่งจะทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่ได้รับเชื่อถือจากผู้เกี่ยวข้องเท่าที่ควรจนอาจมีผลให้ไม่อยู่ในฐานะที่จะผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บรรลุวัตถุประสงค์ได้

ดังนั้นกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องออกระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนคดีอาญา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบอันสูงและผู้กระทำความผิด

มีโทษทางอาญาและ โดยที่ระเบียบกระทรวงเป็นรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหาร โดยหัวหน้าหน่วยงานออก ใช้เป็นการภายในหน่วยงาน เพื่อจัดระเบียบการบริหารภายในหน่วยงาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารงานราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 หัวหน้าหน่วยงานสามารถพิจารณาออกเองได้และสามารถออกระเบียบกระทรวงใหม่เพื่อใช้บังคับแทนหรือแก้ไขระเบียบกระทรวงเดิมได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นในการวางระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จึงควรออกในรูประเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งรัฐมนตรีสามารถพิจารณาออกได้โดยลำพังไม่ต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และหากสถานการณ์ทางแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น รัฐมนตรีก็สามารถออกระเบียบใหม่ใช้แทนระเบียบเดิมหรือแก้ไขบางส่วนให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงซึ่งถือเป็นระเบียบแบบแผนของทางราชการเช่นเดียวกันทุกกรมทำให้เกิดความยุติธรรมและเสมอภาคในการดำเนินคดี และเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาที่มีขึ้น จะต้องมีเนื้อหาอยู่ภายในกรอบของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องวิธีการเบื้องต้นในการสอบสวนสืบสวน และดำเนินคดีตามแบบคดีอาญาทั่วไปให้ชัดเจน การดำเนินคดีเปรียบเทียบ ทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร การดำเนินคดีชั้นพนักงานสอบสวน และสุดท้ายคือการรายงานผลคดี เพื่อตรวจสอบผลของงาน

ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากในส่วนของ การดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติค่อนข้างจะมีบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการดำเนินคดีเปรียบเทียบ จำเป็นที่จะต้องมีระเบียบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์แก่ตัวพนักงานเจ้าหน้าที่เองและผู้เกี่ยวข้องอื่น เช่น นายจ้างผู้ถูกกล่าว ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงจะจำกัดถึงการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อจัดแนวทางในการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น โดยจะยังไม่ศึกษาไปถึงระเบียบการดำเนินคดีในส่วนแพ่ง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับคู่เมื่อผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งซึ่งจะเป็นฝ่ายถูกอ้างเป็นส่วนมาก ได้ทำการแต่งตั้งให้เป็นทนายความ

วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้ววิเคราะห์ห้วงเพื่อให้ได้ตาม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้รูปแบบของกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารจะออกเป็นระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. ได้แนวทางในส่วนของเนื้อหาที่ควรจะมีในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

บทที่ 2

การดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแรงงาน

ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประเทศไทย มีการประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ พ.ศ.2499 โดยเริ่มจากพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเวลาทำงาน วันหยุดของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพของลูกจ้าง ซึ่งออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 พ.ศ.2501 ข้อ 2 จนกระทั่งถึงประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ซึ่งออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถึง พ.ศ.2541 รวม 26 ปี โดยกฎหมายแรงงานหลักที่กล่าวมานี้ ส่วนกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมีโทษทางอาญา ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 8 ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ 2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่น และยังได้กำหนดให้การกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 เป็นความผิดที่มีคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบตามข้อ 12

กฎหมายแรงงานที่อยู่ภายใต้การบังคับดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญา

นอกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังมีประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2536 และพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับใช้ และดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้ รวมทั้งสิ้น 28 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
2. พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534
3. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

4. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515
5. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2539
6. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2519
7. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2519
8. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2520
9. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ความปลอดภัยเกี่ยวกับไฟฟ้า ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2522
10. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประดาม้า) ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2523
11. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยลิฟท์ขนส่งวัสดุชั่วคราว ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2524
12. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยนั่งร้าน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2525
13. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยเขตก่อสร้างลงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2528
14. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับปั้นจั่น ลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2530
15. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับการดอกเสาเข็ม ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2541
16. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่อับอากาศ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2533
17. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย ลงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2534
18. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่ที่มีอันตรายจากการตกจากที่สูง วัสดุกระเด็น ตกหล่น และการพังทลาย ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2534

19. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2534
20. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2538
21. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2540
22. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541

แนวทางการดำเนินคดีอาญาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ.2535

ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ.2516 เป็นกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายในรายละเอียดทั้งในส่วนของการคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานตลอดมา โดยในข้อ 8 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้และในข้อ 12 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบให้คดีเล็กน้อยได้ด้วยแต่เนื่องจากความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เป็นเพียงแม่บทวางหลักในการดำเนินคดีไว้กว้าง ๆ เท่านั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้ออกระเบียบกระทรวงวางระเบียบในการดำเนินคดีอาญา เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

1. แนวทางการดำเนินคดีอาญาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้วางบทกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญไว้ ดังนี้

1.1 บทกำหนดโทษทางอาญา ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในอัตราเดียวตามข้อ 8 ซึ่งกำหนดว่านายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การคุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งออกตามความในข้อ 2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ข้อกำหนดนี้จึงแสดงว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้อาศัยโทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เนื่องจากโทษทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกถือเป็นโทษขั้นรุนแรงเพราะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการดำรงชีวิตของผู้กระทำความผิดและมีผลต่อเนื่องกับชีวิตในอนาคต สถานภาพทางสังคมของผู้ได้รับโทษต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานที่ออกตามความข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการจ้างงานที่ได้มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ อีกทั้งในความเป็นจริงแล้วนายจ้างและลูกจ้างต่างต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันยิ่งกว่าฝ่ายรัฐ การลงโทษนายจ้างที่กระทำความผิดจึงเป็นการลงโทษเพื่อต้องการแก้ไขพฤติกรรมของนายจ้างจากผิดเป็นถูกให้นายจ้างแก้ไขสภาพการจ้างและสภาพความปลอดภัยในการทำงานในสถานประกอบการของตนให้ได้มาตรฐานตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้ลูกจ้างได้มีสภาพการจ้างการทำงานที่ดีได้มาตรฐาน ดังนั้น ตลอดเวลาที่ผ่านมาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแรงงานจึงได้รับโทษ โดยการปรับ และมีบางรายในสวนน้อยที่ได้รับโทษจำคุกแต่ก็จะระอการลงโทษไว้

1.2 การดำเนินคดีเปรียบเทียบ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 12 กำหนดว่าเมื่อมีการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงาน (อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้แทน และอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน (อัยการสูงสุดหรือผู้แทน) มีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้ จากบทกำหนดนี้มีผลให้คดีอาญาซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นคดีที่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเพื่อให้คดีเลิกกันได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) เหตุที่ประกาศของคณะปฏิวัติกำหนดให้ความผิดคดีแรงงานเป็นความผิดที่ทำการเปรียบเทียบปรับได้ ก็เพราะการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแรงงาน มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขพฤติกรรมของนายจ้างผู้กระทำความผิดให้แก้ไขสภาพการจ้างและสภาพความปลอดภัยในการประกอบการจากผิดเป็นถูก ดังนั้นโทษทางอาญาที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษจึงควรเป็นการปรับมากกว่าจำคุก และเพื่อสนับสนุนให้มีการปรับมากกว่าจึงให้มีคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ การดำเนินคดีอาญาจึงสามารถเลิกกันได้ ในเวลาอันรวดเร็ว ด้วยค่าใช้จ่ายไม่มากหากผู้กระทำความผิดยอมรับสารภาพตามข้อกล่าวหาและยินยอมให้คณะกรรมการพิจารณาเปรียบเทียบ ไม่ต้องดำเนินคดีทางพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล ซึ่งจะจำเป็นกว่าและมีค่าใช้จ่ายมากกว่า

1.3 ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

การดำเนินคดีอาญาในส่วนคดีเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะเป็นการเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการชุดเดียวเท่านั้น เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยอธิบดีแรงงาน (อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน และอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน (อัยการสูงสุดหรือผู้แทน) เท่านั้น เป็นคณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ดังนั้นเมื่อมีคดีอาญาซึ่งผู้กระทำความผิดยินยอมให้มีการเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสถานจนจะต้องส่งเรื่องสรุปข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการทำการพิจารณาเปรียบเทียบปรับไม่ว่าคดีนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ซึ่งในระยะหลังนี้คดีอาญาจากการกระทำผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2537 มีทั้งสิ้น 282 คดี เป็นคดีเปรียบเทียบ 168 คดี คณะกรรมการประชุมเปรียบเทียบ 12 ครั้ง แต่ในปี พ.ศ. 2540 มีคดีทั้งสิ้น 1,006 คดี เป็นคดีเปรียบเทียบ 500 คดี คณะกรรมการประชุมเปรียบเทียบ 24 ครั้ง การที่คดีอาญาและคดีเปรียบเทียบมีมากขึ้น ทำให้คณะกรรมการต้องทำงานหนักขึ้น แม้กระนั้นก็ยังมียกคดีอาญาที่รอการเปรียบเทียบอีกจำนวนหนึ่ง กล่าวได้ว่าเมื่อมีคดีอาญามากขึ้น แต่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบยังมีอยู่เพียงคณะเดียว ทำให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบต้องทำงานมากขึ้นและการดำเนินคดีส่วนหนึ่งดำเนินไปอย่างล่าช้า

และในข้อเท็จจริง ปรากฏว่าคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งเป็นผู้แทนจากกรมตำรวจและกรมอัยการ(สำนักงานอัยการสูงสุด) จะเป็นผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นการประจำ เนื่องจากจะได้มีความรู้ความเข้าใจและเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนี้ เมื่อมีการโยกย้ายหน้าที่การงานที่สูงขึ้น โดยต้องไปประจำในต่างจังหวัด จึงเป็นการไม่สะดวกในการมาประชุมเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบบ่อยครั้ง ในภาพรวมของนายจ้างที่กระทำความผิดและยินยอมให้คณะกรรมการเปรียบเทียบในบางกรณีจะยินยอมในชั้นพนักงานสอบสวนซึ่งได้ออกหมายจับไว้แล้ว และมีความจำเป็นจะต้องไปติดต่อบุรุษกิจต่างประเทศ ก็จะไม่สามารถออกเดินทางได้เพราะจะถูกจับกุม ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งข้อยุติในเรื่องนี้ก็คือคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับและได้มีการชำระค่าปรับตลอดจนมีการประสานงานจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับกรมตำรวจแล้ว จึงสามารถเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้

โดยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นทำให้นายจ้างมองภาพการปฏิบัติงานของทางราชการชักช้า หรือตีความไปว่าข้าราชการจะหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่เป็นความจริงแต่ประการใด

1.4 วิธีดำเนินการคดี

เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีในส่วนอาญาไว้เป็นหลักกว้างในเรื่องการดำเนินคดีเปรียบเทียบ เท่านั้น การดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดและมีโทษตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีส่วนหนึ่งไม่ทราบและไม่เข้าใจ

2. แนวทางการดำเนินคดีอาญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการ และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 พ.ศ. 2535

การที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับคดีอาญาไว้เพียงเล็กน้อยตามข้อ 8 และ 12 ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 พ.ศ. 2535 เพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ให้เป็นไปในแนวทางและการปฏิบัติเช่นเดียวกัน และผู้กระทำความผิดจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเสมอภาคกัน อย่างไรก็ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ตั้งอยู่ภายใต้กรอบของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ทำให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ได้วางแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นรายละเอียดในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ดังนี้

วิธีการดำเนินคดีอาญาในชั้นกองนิติการ

2.1 คดีในส่วนกรุงเทพมหานครเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานได้แล้ว ให้ส่งสำนวนทั้งหมดไปยังนิติกร กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1) เมื่อนิติกรได้รับสำนวนดังกล่าวแล้วให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามายังที่ทำการหรือไปพบผู้ถูกกล่าวหาเองแล้ว แจ้งข้อหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะให้การรับสารภาพหรือปฏิเสธแล้วบันทึกไว้

2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ ให้สอบถามว่าจะยินยอมให้เปรียบเทียบหรือไม่ ถ้ายินยอมให้บันทึกการยินยอมลงไว้ในคำให้การและบันทึกคำยินยอม

ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบดำเนินการเปรียบเทียบตามแบบนิติ 1 นี้ แล้วแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา ทราบว่าการเปรียบเทียบนั้นอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบว่าจะเปรียบเทียบ หรือไม่

2.2 ในส่วนนอกกรุงเทพมหานครเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่ กรณีรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้ดำเนินการเช่นเดียวกับนิติกรดังกล่าวในข้อนี้ทุกประการ แล้วส่งสำนวนตรงไปยังกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2.3 กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ ในส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ของ นิติกร กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในส่วนภูมิภาคให้เป็นหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมพยานหลักฐานนำคดีนั้น ไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนต่อไป

2.4 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้นิติกรนำสำนวนเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบ โดยมีข้อชี้

1) ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทำหน้าที่ เสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบจัดทำความเห็นเกี่ยวกับอัตราโทษประวัตินิติกรกระทำผิดคิด รวบรวมทั้งพฤติการณ์ว่าจงใจกระทำความผิดนั้นเพียงใดหรือไม่ แล้วนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ เปรียบเทียบเพื่อพิจารณา

2) เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบประชุมปรึกษาแล้วมีมติให้เปรียบเทียบ ปรับให้คณะกรรมการเปรียบเทียบทำมติและลงนามไว้ตามแบบนิติ 2

3) ในส่วนกลางให้นิติกรมีหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการให้ผู้ถูกกล่าวหา ทราบ โดยกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาไปชำระค่าปรับ ณ ที่ทำการกองนิติการ ภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือ

ในส่วนภูมิภาคให้นิติกรส่งมติคณะกรรมการและสำนวน ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ยุบรวมพยานหลักฐานทราบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับนิติกร ดังกล่าวในวรรคแรก

2.5 กรณีผู้ถูกกล่าวหาชำระเงินค่าปรับชำระ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับชำระค่าปรับออกไป เสร็จรับเงินให้ผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นหลักฐาน แล้วบันทึกหมายเหตุการชำระค่าปรับไว้ท้ายมติคณะกรรมการ (แบบนิติ 2) พร้อมทั้งดำเนินการปิดสำนวน

ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับชำระค่าปรับในส่วนกลางนำเงินส่งแผนกคลัง กรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในวันเดียวกันแล้วดำเนินการส่งกรมบัญชีกลางเป็นเงินผล ประโยชน์ของแผ่นดินต่อไป ในส่วนภูมิภาคให้นำส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ เป็นเงินผล ประโยชน์ของแผ่นดินในวันเดียวกัน เว้นแต่อำเภอที่ไม่มีคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ตั้งอยู่ให้เก็บ

รักษาและนำส่งคลังตามระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินผล
ประโยชน์และเงินอื่นในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ.2499

2.6 กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยืนยันว่า
ผู้ถูกกล่าวหาทราบมติคณะกรรมการแล้ว ให้นิติกรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมพยานหลัก
ฐานในส่วนภูมิภาคนำคดีนั้น ไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนต่อไป

2.7 กรณีคณะกรรมการเปรียบเทียบประชุมปรึกษาแล้วมีมติไม่ทำการเปรียบเทียบ
ก็ให้ดำเนินคดีต่อไป ถ้าเป็นคดีที่มาจากส่วนกลางให้นิติกรนำคดีไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน
สำหรับคดีที่มาจากส่วนภูมิภาคให้นิติกรรับส่งมติคณะกรรมการและสำนวนไปให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมพยานหลักฐานในส่วนภูมิภาคเพื่อนำคดีนั้น ไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน
อนึ่งในการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามข้อ 2.3 ข้อ 2.6 และข้อ 2.7 ให้
กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในเขตท้องที่ที่ความผิดได้เกิดขึ้น

ในการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้นำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ทุก
ชนิด พร้อมทั้งบันทึกเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบหรือไม่ชำระค่าปรับหรือมติคณะ
กรรมการที่ไม่ทำการเปรียบเทียบไปแสดงหรือมอบให้พนักงานสอบสวนด้วย

2.8 กรณีที่ลูกจ้างหรือนายจ้างหรือบุคคลอื่น ไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงาน
สอบสวนว่ามีการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ให้พนักงานสอบสวนมี
หนังสือแจ้งไปยังนิติกร ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำหรับส่วนกลางหรือนายอำเภอ
หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานในท้องที่สำหรับส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการในชั้นเปรียบเทียบ
ก่อน โดยมอบหนังสือของพนักงานสอบสวน ให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษนำไปให้และพบกับ
นิติกร นายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานท้องที่แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไปกล่าวโทษตามข้อ 2.8 ให้พนักงานสอบสวน
ดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.9 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
ไปพบหรือให้ส่งหลักฐานหรือเอกสาร ถ้าผู้ถูกเรียกขัดขืนหรือมีการขัดขวางพนักงานเจ้าหน้าที่
ให้เข้าไปในสถานที่ทำงานเพื่อตรวจตราหรือสอบถามข้อเท็จจริงตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะ
ปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ให้ไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญารัฐประหารขัดคำสั่งเจ้า
พนักงานหรือฐานขัดขวางเจ้าพนักงาน แล้วแต่กรณี (หนังสือที่ นท 1204/2040 ลงวันที่ 22
พฤศจิกายน 2515)

2.10 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานการชำระค่าปรับของผู้ถูกกล่าวหาตามมติของ
คณะกรรมการหรือรายงานผลที่สุดของคดีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงาน
สอบสวนไปยังกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุกคดี

แนวทางการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้บัญญัติให้มีโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดไว้เช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ผ่านๆ มา ด้วยความประสงค์ที่จะใช้โทษทางอาญาเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลจริง และยังคงหลักการที่ให้ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นความผิดที่จะมีการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเพื่อให้คดีอาญาลดกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) ได้

1. บทกำหนดโทษทางอาญา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

ได้วางบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ตามความหนักเบาของความคิด ตามหมวดที่ 16 บทกำหนดโทษ มาตรา 144-156 โดยโทษต่ำสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท โทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดความหนักเบาของความคิดแต่ละเรื่องว่ามีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง สังคมแตกต่างกันเพียงใด แล้วจึงบัญญัติโทษให้แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม นับเป็นวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าขึ้นอีกระดับหนึ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งน่าจะเป็นผลดีกับผู้กระทำความผิดที่จะทราบถึงอัตราโทษที่ตนจะได้รับชัดเจนขึ้นและเป็นผลดีกับผู้ที่มีอำนาจลงโทษในการพิจารณาลงโทษ

2. คดีเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ยังคงมีบทบัญญัติที่ให้ความผิดตามพระราชบัญญัติเป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาลดกันได้ โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 159 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 157 ถ้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(1) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ในกรณีที่มีการสอบสวน เจ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำได้ไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ดำเนินคดีต่อไป

ในส่วนของการดำเนินคดีเปรียบเทียบนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีเนื้อหาสาระที่ได้บัญญัติแตกต่างจากการดำเนินคดีเปรียบเทียบที่ผ่านมาตามกฎหมายฉบับเดิม เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พอสสมทวร ที่เห็นชัดเจนยิ่งคือมีการแบ่งแยกการดำเนินคดีในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นด้วยการแยกผู้มีอำนาจเปรียบเทียบอย่างชัดเจน โดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในจังหวัดอื่น ตลอดจนได้บัญญัติไปถึงหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยในมาตรา 159 วรรคสอง ได้บัญญัติหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบต่อผู้มีอำนาจเปรียบเทียบภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันคลนั้นแสดงความยินยอม และในวรรคสามและวรรคท้ายของมาตราเดียวกันยังได้กำหนดระยะเวลาในการชำระค่าปรับและผลจากการไม่ชำระค่าปรับในกำหนดเวลา ซึ่งความในวรรคสอง วรรคสามและวรรคท้ายเป็นเรื่องที่มีได้กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 แต่ก็เป็นไปตามแนวทางของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการ และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 พ.ศ.2535 แต่จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของระยะเวลาซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดระยะเวลาในการชำระค่าปรับไว้เพียง 15 วัน

การแบ่งเขตดำเนินคดีเปรียบเทียบตามที่ตามพระราชบัญญัตินี้ น่าจะมีผลดีทางด้านความรวดเร็วและลดค่าใช้จ่าย แต่ในขณะเดียวกันถ้ามีการแบ่งเขตในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยสิ้นเชิงด้วย เช่น ในจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานครให้พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนผู้พบความผิดสืบสวนสอบสวน สรุปข้อเท็จจริงเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยตนเอง ทุกกระบวนการ อาจทำให้การปฏิบัติต่างกันไปอีกทั้งไม่มีหน่วยงานกลั่นกรองความถูกต้องดังเช่นที่กองนิติการมีหน้าที่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีระเบียบแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อความถูกต้องและเสมอภาค

3. ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีผู้มีอำนาจเปรียบเทียบถึง 76 คน ได้แก่ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีอำนาจในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัด 75 จังหวัด ซึ่งมีอำนาจในจังหวัดของตน โดยผู้มีอำนาจแต่ละคนจะมีอำนาจเปรียบเทียบโดยลำพังภายใต้บทลงโทษที่พระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้สำหรับความผิดแต่ละเรื่องซึ่งแตกต่าง ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 12 ที่กำหนดไว้ในรูปคณะกรรมการ จะประชุมพิจารณาร่วมกันซึ่งอาจมีการคัดค้านถึงการลงโทษเช่นให้ได้บทลงโทษที่เหมาะสมที่สุด และด้วยเหตุที่มีเพียงคณะกรรมการ

เพียงชุดเดียวที่ทำการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดทุกรายจากทั่วประเทศการพิจารณาลงโทษจึงเป็นไปตามบรรทัดฐานเดียวกัน ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกันย่อมได้รับการลงโทษอย่างเดียวกันในอัตราเดียวกัน เกิดความยุติธรรมและเสมอภาคโดยทั่วกัน แต่เมื่อพระราชบัญญัติได้บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีอำนาจเปรียบเทียบมากกว่าหนึ่งในทางปฏิบัติจึงต้องตระหนักถึงความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาลงโทษที่อาจเกิดขึ้นได้

และเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ประชุมปรึกษาเฉพาะบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จนเกิดข้อยุติ กำหนดมาตรฐานอัตราเปรียบเทียบในแต่ละความผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเวียนไปยังจังหวัดเพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยการเปรียบเทียบปรับ

จึงเชื่อว่าความยุติธรรมและความเสมอภาคคงจะเกิดขึ้นกับนายจ้างซึ่งยินยอมให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

4. วิธีการดำเนินคดี ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้บัญญัติวิธีการดำเนินคดีในส่วนของการดำเนินคดีเปรียบเทียบไว้ตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งวางไว้เป็นหลักกว้าง ๆ ถึงการแบ่งแยกเขตการดำเนินคดีด้วยการแยกผู้มีอำนาจเปรียบเทียบออกตามเขตพื้นที่ นอกจากนั้นแล้วก็ได้บัญญัติหลักใดหรือวางรายละเอียดในการดำเนินคดีอาญาไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจ อย่างไรก็ตามก็ดี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติก็จำเป็นต้องปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดทุกรายในแนวทางเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วถึงกัน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจำเป็นต้องออกระเบียบแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ศึกษาและสามารถปฏิบัติได้จริง

บทที่ 3

ปัญหาแนวทางการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ.2541

เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 หากมีการกระทำความผิดขึ้นให้การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่พระราชบัญญัติได้วางแนวทางไว้ โดยพระราชบัญญัติได้วางแนวทางไว้กว้างๆ แต่เพียงว่า หากคดีเกิดในกรุงเทพมหานคร อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ส่วนคดีที่เกิดในจังหวัดอื่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ในส่วนวิธีดำเนินคดีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้กล่าวถึงจึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวนี้อาจต้องรู้ตัวผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนเสียก่อน และผู้มีหน้าที่จะต้องมีความรู้และสามารถปฏิบัติในขั้นตอนของตนได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับผู้กระทำความผิดในที่สุด

จากเหตุผลข้างต้นกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงจำเป็นต้องกำหนดแนวปฏิบัติในรายละเอียดของการดำเนินคดี โดยต้องกำหนดตัวผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนการดำเนินคดี และกำหนดหน้าที่และวิธีการปฏิบัติของผู้มีหน้าที่ให้มีความละเอียดพอสมควรที่ผู้เกี่ยวข้องจะสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย และด้วยเหตุที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจดูแลบังคับใช้กฎหมายแรงงานในส่วนของกรคุ้มครองแรงงานมาเป็นเวลากว่า 40 ปี ซึ่งในการนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ออกระเบียบแนวทางการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดในรายละเอียดวิธีการปฏิบัติออกมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามพร้อมกับการบังคับใช้กฎหมายมาตลอด ดังนั้นในการออกระเบียบวางแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งการศึกษาถึงผลที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและระเบียบแนวทางปฏิบัติที่ใช้อยู่เดิม เพื่อให้รู้ถึงผลเสียของการวางแนวทางตามระเบียบเดิมและจะได้เลือกแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในปัจจุบันปัญหาการดำเนินคดีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญานักผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 พ.ศ.2535

ด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถึง 26 ปี เป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเดิมก่อนจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานในประเทศ และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้กำหนดโทษทางอาญาตลอดจนกำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาลดลงด้วย ดังนั้นในการศึกษาแนวทางการดำเนินคดีตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเดิม จึงจะศึกษาในช่วงระยะเวลาที่บังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และเน้นการบังคับใช้ช่วงก่อนจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ.2541 ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะเป็นไปตามข้อกำหนดและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่ใกล้ชิดต่อเนื่องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สภาพการจ้างงานรวมทั้งสภาพแวดล้อมอื่น ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าของลักษณะการจ้างแรงงาน รูปแบบสัญญาจ้างแรงงาน ตลอดจนลักษณะการกระทำความผิด ย่อมใกล้เคียงไม่แตกต่างกับช่วงเริ่มต้นบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผู้เกี่ยวข้องในการวางแนวทางดำเนินคดีน่าจะได้รับประโยชน์ในการวางแผนปฏิบัติในอนาคตต่อไป

เมื่อศึกษาผลจากการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 แล้ว จะพบว่า การปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินคดีเดิมนั้นก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการรวมอำนาจในการพิจารณาเปรียบเทียบ เนื่องจากด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้บัญญัติในข้อ 12 ให้มีคณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน(กรมแรงงานเดิม) เป็นประธาน อัยการสูงสุด (อธิบดีกรมอัยการเดิม) หรือผู้แทน และอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้แทน ดังนั้นจึงมีคณะกรรมการเพียงคณะเดียวที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด มีผลให้คดีต่างๆ คดีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมให้มีการเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีเล็กน้อย ไม่ว่าจะเกิดในภูมิภาคใดจังหวัดใด ล้วนต้องนำเสนอให้คณะกรรมการเปรียบเทียบเพียงคณะเดียวนี้พิจารณาเปรียบเทียบให้ได้ค่าปรับที่เหมาะสมกับความผิด

ในขณะที่มีการพิจารณาออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และในช่วงเริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2515 การประกอบธุรกิจในภาคเอกชนยังมีจำนวนไม่มากนัก การทำสัญญาจ้างแรงงานและคดีความคดีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานยังมีจำนวนน้อยไปด้วยตามสัดส่วน การมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพียงคณะเดียวในช่วงนั้น จึงไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะสามารถรองรับพิจารณาเปรียบเทียบคดีซึ่งมีจำนวนน้อยได้ภายในระยะเวลาการดำเนินคดีที่รวดเร็ว แต่ในปัจจุบันเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2539 มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพิ่มขึ้น โดยมีการส่งดำเนินคดีอาญาในชั้นกองนิติการถึง 1,035 คดี และในปี พ.ศ. 2540 มีการส่งดำเนินคดีถึง 1,000 คดี ซึ่งในปี พ.ศ. 2540 ได้พิจารณาเปรียบเทียบจำนวน 500 คดี เมื่อเปรียบเทียบระหว่างคดีที่ส่งดำเนินคดีและคดีที่คณะกรรมการพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว จัดว่ามีการเปรียบเทียบปรับไม่มากนัก สาเหตุส่วนหนึ่งเพราะผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ และอีกสาเหตุเกิดจากมีคดีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบเป็นจำนวนมากในกรณีที่มีคณะกรรมการเพียงคณะเดียว ทั้งที่ตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา คณะกรรมการ ได้จัดประชุมถึงเดือนละ 2 ครั้งจากที่เคยประชุมเดือนละครั้งมาตั้งแต่เริ่มบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

ดังนั้นการมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพียงชุดเดียวจึงทำให้การดำเนินคดีเปรียบเทียบส่วนหนึ่งเกิดความล่าช้า ในการออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงเปิดโอกาสให้มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น ทั้งนี้จะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 159 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบในจังหวัดอื่น

2. ปัญหาจำนวนไม่มีคุณภาพ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 มิได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดไว้ จึงมีการออกกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 พ.ศ. 2535 มากำหนดรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินคดีให้สอดคล้องกับนโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับสถานการณ์แรงงานและนโยบายในการดำเนินคดีในช่วงปี พ.ศ. 2535 แม้จะมีความพยายามอย่างยิ่งในการออกกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ได้ประสิทธิผลที่แท้จริง แต่จากการใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้เป็นเวลาประมาณ 5 ปี 8 เดือน ก็ยังมีปัญหาในการดำเนินคดีอาญาเกิดขึ้นไม่น้อย โดยประมวลจากสาเหตุการส่งคดีขึ้นของฝ่ายคดีอาญา กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

2.1 พนักงานสอบสวนสั่งไม่ฟ้อง สาเหตุที่สั่งไม่ฟ้องเนื่องจากประจักษ์พยานไม่
ให้ปากคำ โดยถูกจ้างที่เกี่ยวข้องไม่ไปให้ปากคำต่อพนักงานสอบสวนในการสอบสวนหาข้อเท็จ
จริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในคดีนี้เป็นคดีความผิดตามประกาศกระทรวง
มหาดไทย เช่น ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับปืนสั้น ประจักษ์พยานที่เกี่ยวข้องได้แก่ ลูกจ้าง
มักอพยพย้ายไปทำงานที่อื่นเมื่องานเสร็จหากการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นพนักงานตรวจแรงงาน นิติกร
และพนักงานสอบสวน ใช้เวลามาก หน่วยงานก่อสร้างที่ถูกจ้างทำงานอยู่อาจเสร็จลงแล้ว พนักงาน
สอบสวนจึงติดตามตัวไม่ได้ หรือลูกจ้างอาจไม่ยินยอมให้ปากคำด้วยเหตุผลอื่นก็ได้ ดังนั้นในการ
ดำเนินคดีอาญาจึงต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการดำเนินคดีด้วย หากมีขั้นตอนในการดำเนินคดี
มากจะทำให้ต้องใช้เวลา

2.2 ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเจตนา ในคดีบางเรื่องเมื่อนิติกรทำการสอบปากคำผู้ถูกกล่าว
หาและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ แล้ว พิจารณาได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเจตนาในการกระทำความผิดตามที่
พนักงานตรวจแรงงานได้กล่าวหาไว้ ส่วนสาเหตุที่พนักงานตรวจแรงงานส่งดำเนินคดีนั้นอาจเกิด
ได้จากความไม่เข้าใจในข้อกฎหมาย หรือไม่ได้รับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องบางประการ ในขณะที่สอบ
สวน

2.3 พนักงานตรวจแรงงานผู้กล่าวหาขอเรื่องคืนไปร้องทุกข์กล่าวโทษ คดีดัง
กล่าวนี้เป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยเกิดที่จังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร
นคร เป็นคดีความผิดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับ
หม้อน้ำ และทางจังหวัดได้มีหนังสือขอคดีไปร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเองภายหลังจากส่งดำเนินคดี
ในชั้นกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปตาม
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยและหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 1706/2556 ลงวันที่ 10
พฤศจิกายน 2535 เรื่อง แนวปฏิบัติในการตรวจแรงงาน ซึ่งวางนโยบายสำหรับกรณีฝ่าฝืน
กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน จนเป็นเหตุให้ลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายร้ายแรง
ให้พนักงานตรวจแรงงานส่งเรื่องดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวนทันที โดยในขณะที่ส่งดำเนิน
คดีพนักงานตรวจแรงงานอาจไม่ทราบถึงนโยบายนี้ หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่ละเอียดก็เป็นได้

2.4 ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีลูกจ้าง กรณีที่ไม่มีลูกจ้างเช่นนี้ แสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้
ทำสัญญาจ้างแรงงานกับผู้ใด จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พนักงาน
ตรวจแรงงานน่าจะตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่ละเอียดหรือไม่เข้าใจในสาระของสัญญาจ้างว่าอย่างไร
จึงเป็นสัญญาจ้างแรงงาน

2.5 ลูกจ้างถึงแก่ความตายเนื่องจากนายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายความปลอดภัยในการ
ทำงาน กรณีนี้มีเหตุเบื้องต้นเช่นเดียวกับข้อ 3 แต่ในข้อ 3 พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ขอเรื่องไป
ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเอง ส่วนในกรณีนี้กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้

ส่งคืนเรื่องพนักงานตรวจแรงงานเพราะเชื่อได้ว่าพนักงานตรวจแรงงานอาจไม่ทราบถึงนโยบายของกรม

2.6 พยานหลักฐานไม่เพียงพอ คดีนี้เป็นคดีฝ่าฝืนกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร โดยจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของเรื่อง แต่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาไม่เพียงพอ ไม่ครบองค์ประกอบความผิด จึงต้องส่งเรื่องคืนให้หาพยานหลักฐานเพิ่มเติม

2.7 ไม่มีการตรวจติดตามผลคำเตือน ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานพบการกระทำความผิดแล้วได้ใช้อำนาจตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานฯ ข้อ 77 ออกคำเตือนให้นายจ้างได้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำเตือนเสียก่อนก็ได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการออกคำเตือนคือการให้โอกาสนายจ้างในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อพนักงานตรวจแรงงานผู้ใดได้ออกคำเตือนซึ่งมีกำหนดเวลาแล้ว จะต้องตรวจติดตามผลของคำเตือนเสียก่อน หากพบว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในเวลาที่กำหนด ก็จะส่งดำเนินคดี ถ้าออกคำเตือนแล้วไม่มีการติดตามผล โดยส่งดำเนินคดีทันทีดังเช่นคดีนี้ จะทำให้คำเตือนไม่มีผลในการปฏิบัติแล้ว ซึ่งสวนทางกับนโยบายของกรมที่มีการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ชั้นต้นๆ ในการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2.8 ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เลิกจ้างเพียงแต่ย้ายที่ทำงานของผู้จ้าง ในคดีผู้ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดข้อหาเลิกจ้าง โดยไม่จ่ายค่าชดเชย แต่ได้ข้อเท็จจริงในชั้นกองนิติการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่านายจ้างมิได้เลิกจ้างแต่ส่งย้ายที่ทำงานของผู้จ้างจากบริษัทในเครือแห่งหนึ่ง ไปอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งอยู่ไม่ไกลที่เดิม และข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานกำหนดให้นายจ้างสามารถส่งย้ายที่ทำงานของผู้จ้างภายในบริษัทในเครือได้ โดยมีเงื่อนไขการโอนไปทำงานกับบริษัทในเครือแต่ประการใด คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนที่ส่งมาของนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชัดเจน จึงเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายในส่วนของอำนาจนายจ้าง โดยเข้าใจถึงอำนาจบังคับบัญชาไม่ห้องแท้

2.9 ลูกจ้างลาออกเอง คดีนี้เกี่ยวกับความผิดข้อหาเลิกจ้าง โดยไม่จ่ายค่าชดเชยเช่นเดียวกับข้อ 8 แต่ได้ข้อเท็จจริงว่านายจ้างมิได้เลิกจ้าง ลูกจ้างเป็นผู้ลาออกเองและได้หมั้นประมาทนายจ้างด้วย ดังนั้นคดีนี้ลูกจ้างจึงไม่อาจเรียกค่าชดเชยได้

2.10 บันทึกคำยินยอมให้เปรียบเทียบไม่ถูกต้อง คดีที่ส่งมาจากจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร พนักงานตรวจแรงงานจะต้องทำบันทึกคำยินยอมให้เปรียบเทียบส่งมาพร้อมสำนวน นิติการจะสรุปข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ บันทึกคำยินยอมฯ ที่ส่งมาจะต้องถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาจะเกิดกับบันทึกคำยินยอมของนิติบุคคล โดยมีการลงลายมือชื่อที่ไม่ผูกพันนิติบุคคล เช่น ผู้ลงลายมือชื่อไม่มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคล ลงลายมือชื่อไม่ครบ

จำนวนที่จะผูกพัน ไม่ประทับตรานิติบุคคล ปัญหานี้จะ ไม่เกิดขึ้นถ้ามีการพิจารณาหนังสือรับรองนิติบุคคลอย่างละเอียด

2.11 การเตรียมตัวก่อนเวลาทำงาน ไม่ถือเป็นการทำงานล่วงเวลาและถือเป็นเวลา

หัก ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายจ้างผู้ถูกกล่าวหาจัดสัญญาเงินเดือนก่อนเวลาเริ่มงานช่วงเช้าและช่วงบ่าย เพื่อให้ลูกจ้างเตรียมตัวเปลี่ยนเสื้อผ้าที่จัดไว้ในการทำงานแล้วจึงทำงานจริงเมื่อถึงกำหนดเวลาทำงาน แต่นายจ้างถูกดำเนินคดีข้อหาไม่จ่ายค่าล่วงเวลาและจัดเวลาพักผ่อนเท่าที่กฎหมายกำหนด แสดงว่าพนักงานตรวจแรงงานเข้าใจว่าการเตรียมตัวดังกล่าวถือเป็นการทำงาน

2.12 นายจ้างมีสิทธิหักเงินประกัน ในคดีนี้ นายจ้างและลูกจ้างมีสัญญาเป็น

หนังสือให้นายจ้างหักเงินประกันจากค่าจ้างเพื่อประกันความเสียหายจากการทำงานของลูกจ้างได้ ต่อมาลูกจ้างได้ยื่นข้อร้องทุกข์ว่าได้รับค่าจ้างไม่ครบถ้วน พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาว่านายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในส่วนที่หักเป็นเงินประกันแก่ลูกจ้างและดำเนินคดีว่านายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างส่วนที่หักไว้ซึ่งแท้จริงแล้วนายจ้างมีสิทธิหักค่าจ้างเนื่องจากการประกันความเสียหายจากการทำงานตามสัญญาจ้าง แสดงให้เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงานยังไม่เข้าใจความหมายของคำว่า "หนี้อื่น" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานฯ

2.13 ผู้ถูกกล่าวหาจ่ายค่าจ้างไม่ครบถ้วน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า

ด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 ในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้างจ่ายเงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าชดเชยนั้น คณะกรรมการจะพิจารณาเปรียบเทียบต่อเมื่อนายจ้างผู้ถูกกล่าวหาได้จ่ายเงินดังกล่าวให้ลูกจ้างครบถ้วนแล้ว แต่ในคดีนี้ นายจ้างยังค้างจ่ายค่าจ้างตามหน้าที่และเป็นคดีที่ส่งดำเนินคดีจากจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร นิตกรจึงต้องส่งเรื่องคืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวนปฏิบัติตามขั้นตอนในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

2.14 ผู้ถูกกล่าวหาประวิงเวลา คดีนี้ผู้ถูกกล่าวหาค้างจ่ายค่าจ้างและเลิกจ้างโดยไม่

จ่ายค่าชดเชยลูกจ้างจำนวนมาก และยอมจ่ายค่าจ้างและค่าชดเชยโดยแบ่งชำระหลายงวดทั้งที่มีความสามารถจะจ่ายโดยเร็วกว่านั้น กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษผู้ถูกกล่าวหาต่อพนักงานสอบสวน เพราะเห็นว่าไม่สมควรให้มีการเปรียบเทียบ

2.15 ลูกจ้างยอมรับในชั้นศาลแรงงานกลางว่าเป็นฝ่ายจะออกเอง คดีนี้ลูกจ้างยื่น

ข้อร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงานว่านายจ้างเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย พร้อมทั้งได้ยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลางเรียกค่าชดเชย แต่ต่อมาได้ยอมรับตามข้อต่อสู้ของนายจ้างในชั้นศาลว่าตนเป็นฝ่ายลาออกเองมิใช่ นายจ้างเลิกจ้าง ดังนั้นในชั้นคดีอาญาจึงต้องยกเลิกไปด้วยเพราะนายจ้างมิได้กระทำความผิด คดีนี้ต้องถือว่าเกิดจากการกระทำของฝ่ายลูกจ้างซึ่งพนักงานตรวจแรงงานอาจ

สอบปากคำไปไม่ถึงข้อเท็จจริงเนื่องจากการเปิดเผยภายหลังการสอบข้อเท็จจริงของพนักงาน
ตรวจแรงงานเสร็จสิ้นแล้ว

2.16 ผู้บอกเลิกจ้างมิใช่ นายจ้างหรือตัวแทนที่มีอำนาจ กรณีเช่นนี้มักเกิดใน
นิติบุคคลหรือกิจการส่วนบุคคลที่มีระบบการบริหารแบบครอบครัว หรือมีบุคคลในครอบครัว
ของนายจ้างเข้าออกสถานประกอบกิจการเป็นประจำทั้งที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการ ในคดีนี้ก็
เช่นกันผู้บอกเลิกจ้างลูกจ้างมิใช่ตัวแทนจ้างหรือตัวแทนผู้มีอำนาจ จึงจะถือว่านายจ้างบอกเลิกจ้าง
และมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยมิได้ ดังนั้นถ้ามีการสอบข้อเท็จจริงโดยละเอียดก็จะไม่มีการดำเนิน
คดีตั้งแต่แรกเริ่ม

2.17 หุ้นส่วนผู้จัดการตาย กรณีตามคดีนี้เป็นเรื่องข้อกฎหมาย โดยหุ้นส่วนผู้
จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดถึงแก่ความตายระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งความตายของหุ้นส่วนผู้
จัดการส่งผลให้ห้างหุ้นส่วนต้องเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ ดัง
นั้นจึงไม่อาจทั้งหุ้นส่วนผู้จัดการผู้ตายและห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เลิกกัน ในคดีนี้เกิดจากความไม่เข้า
ใจข้อกฎหมาย

2.18 ไม่มีตัวผู้กระทำผิด คดีนี้พนักงานตรวจแรงงานส่งดำเนินคดีผู้ถูกกล่าว
หาซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่จากการตรวจสอบแล้วพบว่าไม่มีนิติบุคคลดังกล่าว มีเพียงนิติบุคคลซึ่ง
ใกล้เคียงกันและมีกรรมการเป็นบุคคลคนเดียวกัน ทั้งนี้ลูกจ้างได้ยื่นข้อร้องทุกข์ไว้ ณ ชั้นนิติบุคคล
ที่ไม่มีตัวตน กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องส่งให้พนักงานตรวจแรงงาน
สอบข้อเท็จจริงใหม่ ดังนั้นในการดำเนินคดีจึงต้องตรวจสอบข้อมูลจากลูกจ้างด้วยพอสมควร

2.19 ไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด ส่วนคดีนี้ส่งมาโดยปรากฏ
เพียงข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดอะไร แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบของ
การกระทำผิดว่าเป็นอย่างไรจึง ไม่อาจดำเนินคดีได้เนื่องจากในการพิสูจน์ความผิดทางอาญานั้น ผู้
เสียหายซึ่ง ได้แก่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำอย่าง
ไรบ้างถึงเป็นความผิด

2.20 ออกค่าเดือนไม่ถูกต้องในคดีเรียกร้องค่าจ้าง ในคดีดังกล่าวนี้ผู้ถูกกล่าวหาได้
ประนีประนอมกับลูกจ้างผู้ยื่นข้อร้องทุกข์เรียกร้องค่าจ้าง โดยตกลงยินยอมว่าถ้าผู้ถูกกล่าวหายอม
จ่ายค่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดกับลูกจ้างจะลดจำนวนค่าจ้างที่แท้จริงลงบ้าง แต่ผู้ถูกกล่าวหาผิด
สัญญาไม่จ่ายค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นจำนวนใดภายในเวลาที่กำหนด พนักงานตรวจแรงงานจึงออกค่า
เดือนให้ผู้ถูกกล่าวหาจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่ประนีประนอมซึ่งไม่ถูกต้องเนื่องจากลูกจ้างยอมรับค่า
จ้างน้อยลงภายในกำหนดเวลาส่วนหนึ่งเท่านั้น เมื่อพ้นกำหนดแล้วไม่มีการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างย่อม
เรียกร้องค่าจ้างตามที่มิสิทธิแท้จริง พนักงานตรวจแรงงานจึงมีหน้าที่ต้องออกค่าเดือนในจำนวนค่า
จ้างตามสิทธิที่แท้จริง

3. ปัญหาจากบทกำหนดในเรื่องท้องที่การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ โดยทั่วไปแล้วในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาจะเป็นไปในแนวทางของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่กระนั้นก็ตามกลับมีข้อกำหนดบางข้อที่มีผลให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแตกต่างกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะไม่ถึงขนาดขัดแย้งแต่ก็เป็นการจำกัดการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว และข้อกำหนดดังกล่าวนี้แม้จะมีประโยชน์ในภาพรวม โดยสะดวกในการปฏิบัติอย่างยิ่ง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างหนึ่งเช่นกัน โดยในกรณีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ยอมรับสารภาพตามข้อกล่าวหา ไม่ยินยอมให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบ ไม่ชำระค่าปรับตามความเห็นคณะกรรมการเปรียบเทียบ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวในข้อ 20 กำหนดให้การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามข้อ 18 (กรณีไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือไม่ชำระค่าปรับ) และข้อ 19 (กรณีคณะกรรมการมีความเห็นไม่เปรียบเทียบ) ให้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้น ดังนั้นในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งออกตามข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ถ้าจะต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแล้ว ก็จะต้องร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ความผิดนั้นเกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งข้อกำหนดนี้มีผลเป็นการจำกัดวิธีการดำเนินคดีให้แคบลงกว่าวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ให้พนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ และในมาตรา 18 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดตัวพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดเป็นผู้รับผิดชอบ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้นพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนในคดีหนึ่งจึงอาจมีได้ถึง 3 ท้องที่พร้อมกัน ได้แก่ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิด พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ และพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ โดยในเบื้องต้นให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน แต่กรณีมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกจะให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบ

การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 กำหนดให้ทำการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวน

สวนแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายในการปฏิบัติของ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพราะหากกำหนดไม่ชัดเจน อาจมี พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีได้ถึง 3 เขตพื้นที่ มีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้อง เสียเวลาในการประสานงานสอบถามว่าในเขตพื้นที่อื่นมีการดำเนินคดีแล้วหรือยังเพื่อมิให้เกิดการ ดำเนินคดีซ้ำซ้อน ซึ่งจะก่อความเสียหายกับผู้กระทำความผิด และอาจส่งผลเสียหายกับพนักงาน เจ้าหน้าที่เองหากดำเนินคดีซ้ำกับคดีอาญาที่สิ้นสุดไปแล้ว นอกจากนั้นหากไม่กำหนดชัดเจนอาจมี พนักงานเจ้าหน้าที่บางส่วนอาศัยโอกาสที่กฎหมายเปิดให้ปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่โดยแจ้งถูกจ้างผู้ ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดให้ไปดำเนินการในเขตพื้นที่อื่นที่มีอำนาจเช่นเดียวกัน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งในท้องที่ที่เกิดความผิดน่าจะมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมากกว่าท้อง ที่อื่น แต่ในทางกลับกัน การกำหนดท้องที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษโดยจำกัดให้ทำได้ในพื้นที่ที่ ความผิดเกิดขึ้นอย่างเดียว ก็มีผลเสียในการดำเนินคดีไม่น้อย เช่น ในกรณีที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอยู่ในท้องที่ที่เกิดเหตุ ตลอดจนพยานหลักฐานที่สำคัญก็ไม่มีอยู่ด้วยอาทิกรณีการค้างจ่ายค่าจ้างในการทำงานก่อสร้าง ซึ่งทั้งนายจ้างผู้กระทำความผิด ถูกจ้างผู้ได้รับความเสียหายต่างไม่มีถิ่นที่อยู่ในที่เกิดเหตุ ตลอดจนบันทึกเวลาทำงานและ เอกสารการจ่ายค่าจ้างก็ไม่ได้อยู่ในท้องที่เกิดเหตุเช่นกัน หากต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเฉพาะในท้องที่เกิดเหตุ ย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดรวมทั้งพนักงานสอบสวนที่จะต้อง ดำเนินการสอบสวน และการสอบสวนอาจต้องมีการใช้จ่ายและใช้ระยะเวลาดำเนินการเพิ่มมากขึ้น หรือในบางคดีอาจมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหลายพื้นที่ เช่น การค้างจ่ายค่าจ้างกิจการรับเหมาก่อสร้างซึ่งตามปกติจะต้องย้ายที่ทำงานของลูกจ้างไปตามหน่วยงานก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งอาจมีการ ค้างจ่ายค่าจ้างในการทำงานหลายๆ หน่วยงาน จึงมีท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดหลายท้องที่ อัน เป็นการไม่สะดวกในการร้องทุกข์กล่าวโทษที่ท้องที่ความผิดเกิด แต่ปัญหาเหล่านี้อาจแก้ไขได้ หากระเบียบในการดำเนินคดีเปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษในท้องที่ที่ผู้ต้องหาหนีที่อยู่ หรือผู้ต้องหาถูกจับ ดังเช่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้

4. ปัญหาผู้ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามระเบียบ นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาได้ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ.2535

ปัญหาแนวทางในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้วางแนวทางการดำเนินคดีอาญาไว้เพียงกว้าง ๆ และมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ โดยแบ่งแยกการดำเนินคดีที่เหตุเกิดใน กรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการดำเนินคดีเปรียบเทียบ

เทียบ ซึ่งกำหนดตัวผู้มีอำนาจเปรียบเทียบในแต่ละพื้นที่แยกกัน ให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ละจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในจังหวัดนั้นๆ ดังนั้นเพื่อความสะดวกรวดเร็วประหยัดในการดำเนินคดี การดำเนินคดีบางส่วนจึงอาจไม่ส่งกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อทำการตรวจสอบทบทวนความถูกต้อง ดังเช่นการดำเนินคดีตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีระเบียบที่ชัดเจน วางแนวทางการดำเนินคดี เพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ

ในการวางแนวทางการดำเนินคดีที่มีประสิทธิภาพ ในเบื้องต้นจึงต้องศึกษาปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เสียก่อน ซึ่งศึกษาพิจารณาปัญหาได้ดังนี้

1.ปัญหาการขาดรายละเอียดในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติไม่ได้บัญญัติวิธีการดำเนินคดีไว้เป็นพิเศษ การดำเนินคดีจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1.1 **ปัญหาผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจกฎหมาย** พนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติบางส่วน ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ ไม่มีความรู้พื้นฐานทางกฎหมาย จึงเป็นการยากที่จะศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ด้วยตนเอง จำเป็นจะต้องมีระเบียบแนวทางในการปฏิบัติซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย มิฉะนั้นถ้ากระทำไม่ถูกต้องจะเป็นการเสียหายแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนายจ้างผู้ถูกดำเนินคดี ลูกจ้างผู้ร้องเรียนหรือที่เกี่ยวข้อง รัฐผู้เสียหายในคดีอาญารวมทั้งตัวพนักงานตรวจแรงงานผู้ปฏิบัติเอง ที่อาจต้องมีความรับผิดชอบจากการกระทำของตน

1.2 **ปัญหาความไม่เสมอภาคในการดำเนินคดี** เมื่อผู้ปฏิบัติต้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่มีระเบียบกำหนดรายละเอียดแจ้งผู้ปฏิบัติยอมดำเนินคดีไปตามดุลยพินิจของตน แม้จะปฏิบัติตามกฎหมายแต่ผู้ปฏิบัติแต่ละคนย่อมมีดุลยพินิจแตกต่างกัน จึงอาจดำเนินคดีในเรื่องเดียวกัน ไปคนละอย่าง จึงอาจเกิดภาวะการไม่เสมอภาคกันระหว่างผู้กระทำผิดเรื่องเดียวกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้ดูเหมือนว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่มีความยุติธรรม จะเกิดการเสื่อมศรัทธาขึ้นได้

2.ปัญหาหลักการดำเนินคดีแบบกระจายอำนาจ ตามที่พระราชบัญญัติได้บัญญัติตัวผู้มีอำนาจเปรียบเทียบไว้ในมาตรา 159 ให้แบ่งแยกผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามเขตพื้นที่ โดยให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในกรุงเทพมหานคร และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในจังหวัดอื่น เดิมการดำเนินคดีเปรียบเทียบในระหว่างการบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 พนักงานตรวจแรงงานจากทุกพื้นที่ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น

ๆ จะส่งเรื่องต่อกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา สอบปากคำและทำคำยินยอมเปรียบเทียบสำหรับคดีที่เกิดในกรุงเทพมหานครและทำการตรวจสอบ ทบทวนความถูกต้องสำหรับคดีที่เกิดในจังหวัดอื่นๆ โดยปกติคณะกรรมการเปรียบเทียบ คณะเดียวมีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบในคดีที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร แต่เมื่อพระราชบัญญัติ ฉบับใหม่บัญญัติแยกผู้มีอำนาจเปรียบเทียบแล้ว หากต้องให้คดีที่เกิดในจังหวัดอื่นผ่านกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อตรวจสอบแล้วจึงส่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมจะเป็น การล่าช้าไม่กระชับ ดังนั้นคดีในส่วนที่เกิดในจังหวัดอื่น จึงต้องให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ ดำเนินคดีและต้องทำการตรวจสอบทบทวนความถูกต้องด้วยตนเอง นับว่าเป็นภาระที่มากขึ้น มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติงานต่างไม่คุ้นเคยกับการดำเนินคดีแบบกระจาย อำนาจซึ่งตนจะต้องมีหน้าที่ มีบทบาทเพิ่มขึ้น จึงอาจไม่ปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ละเอียดครบถ้วน ใน ส่วนของการดำเนินคดีแบบกระจายอำนาจนี้อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 ปัญหาผู้ปฏิบัติมีหลายหน้าที่หลายบทบาทในตนเอง โดยพนักงานตรวจแรงงานใน จังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้ดำเนินคดี ซึ่งเป็นผู้พบการกระทำผิด เป็นผู้รับคำร้อง เြียนในเบื้องต้น เป็นผู้ตรวจสอบหาความจริงที่เกี่ยวข้องเพื่อพิสูจน์ความผิด สอบปากคำผู้เกี่ยวข้อง ทำคำยินยอมเปรียบเทียบ จนกระทั่งต้องเป็นผู้ตรวจสอบทบทวนความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้สรุป ส่วนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยตนเอง ถือเป็นผู้มีหน้าที่เบ็ดเสร็จพอสมควร หากแต่เพียง เปรียบเทียบปรับเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วผู้ปฏิบัติเบื้องต้นกับผู้ ทบทวนตรวจสอบควรจะเป็นต่างคนกัน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องออกระเบียบ ปฏิบัติให้ชัดเจน เป็นเกณฑ์สำหรับผู้ปฏิบัติ มิฉะนั้นในฐานะผู้มีหน้าที่เบ็ดเสร็จ พนักงานตรวจแรง งานอาจปฏิบัติหน้าที่บางบทบาทไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดช่องโหว่ในการดำเนินคดี ทำให้หย่อนความ ยุติธรรมลงได้ และในส่วนคดีที่เกิดในกรุงเทพมหานครแล้ว พนักงานตรวจแรงงานสามารถส่งให้ กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทบทวนและเสนออริบดีได้ อย่างไรก็ตามในส่วน คดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เคมีที่พนักงานตรวจแรงงานจะสอบสวนหาข้อเท็จจริงพิสูจน์ ความผิด และส่งให้กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้แจ้งข้อกล่าวหาสอบข้อ เท็จจริงอีกครั้ง จนกระทั่งทำคำยินยอมเปรียบเทียบเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบ ทำให้กองนิติ การ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นศูนย์กลางในการดำเนินคดี มีคดีในความรับผิดชอบ จำนวนมาก เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี ดังนั้นต่อไปจึงอาจปรับปรุงให้พนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งรับผิดชอบคดีในเขตของตนเป็นผู้ทำคำยินยอมให้เปรียบเทียบแนบมากับสำนวนคดีด้วยเพื่อลด ภาวะคดีกั่งค้าง โดยกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังทำหน้าที่ตรวจสอบทบทวน ความถูกต้องเช่นเดิม

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ โดยที่พระราชบัญญัติได้บัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 ให้อริบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบใน

เลขที่	๒๕	ปี	๒๕๔๓
เลขที่	๒๕	ปี	๒๕๔๓
เลขที่	๒๕	ปี	๒๕๔๓

กรุงเทพมหานคร และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ในจังหวัดอื่น ซึ่งมีผู้อำนาจเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้จำนวน 76 คน ซึ่งแต่ละคนล้วนมีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบ ภายใต้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย ดังนั้นหากไม่มีการกำหนดมาตรฐานอัตราโทษไว้เป็นหลักฐานในการกำหนดโทษแต่ละข้อหาความผิดเพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้เป็นเกณฑ์ร่วมกันแล้ว การกำหนดโทษในแต่ละพื้นที่ย่อมแตกต่างกันไปเกิดความไม่ยุติธรรม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานอัตราโทษไว้และขอความร่วมมือจากผู้มีอำนาจทุกคนให้ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเปรียบเทียบ

3. ปัญหาต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี นอกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีเปรียบเทียบโดยตรง เช่น ลูกจ้าง ผู้ถูกกล่าวหา พนักงานตรวจแรงงาน ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบแล้ว ยังมีบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ที่อาจต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล โดยผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเข้ามามีส่วนในการดำเนินคดีเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับสารภาพตามข้อกล่าวหา หรือไม่ยินยอมให้มีการพิจารณาเปรียบเทียบ หรือไม่จ่ายค่าปรับเมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบแล้ว ทั้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะเป็นผู้นำคดีเข้าสู่กระบวนการ โดยเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยง่ายและตรงกันทั่วประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงต้องกำหนดท้องที่ในการร้องทุกข์กล่าวโทษให้ชัดเจน ตลอดจนต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องการให้มีการเปรียบเทียบปรับในระหว่างคดีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นรวมถึงกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 127(4) ให้นับญาติให้กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบด้วย (4) เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งส่งผลให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรมที่จะสั่งการให้ฝ่ายธุรการของศาลจัดส่งเงินค่าปรับในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4. ปัญหาความยืดหยุ่นของแนวทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีผลบังคับใช้กับชนกลุ่มใหญ่ในสังคม ในการปฏิบัติตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมกับสภาพสังคม ซึ่งสังคมในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปบ้าง ดังนั้นในการวางแผนทางปฏิบัติในการดำเนินคดี จึงควรจะมีกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นบ้างพอสมควรแก่เหตุการณ์ในช่วงหนึ่ง ๆ และน่าจะมีรูปแบบที่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากนัก เช่น ออกเป็นระเบียบกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีว่าการสามารถพิจารณาออกได้เพียงผู้เดียว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฯ มิฉะนั้นการดำเนินคดีจะเป็นไปได้ยากและจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ช้าไม่ทันกับเหตุการณ์

จากปัญหาที่ศึกษามาข้างต้น จึงจำเป็นต้องหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ทั้งในแง่เนื้อหาในการดำเนินคดี และรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม

บทที่ 4

หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารจะใช้สนับสนุนในการบังคับใช้กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน เฉพาะโทษประหารชีวิต จะเป็นการตัดเสรีภาพในการมีชีวิตหรือตัดชีวิตของผู้กระทำความผิดจากสังคมโดยสิ้นเชิง โทษจำคุกและกักขัง จะเป็นการตัดเสรีภาพในความอิสระเสรีของผู้กระทำความผิดในกำหนดเวลาที่กฎหมายและศาลกำหนด โดยโทษจำคุกเป็นหลัก ส่วนโทษกักขังเป็นการเสริมหรือผ่อนหนักให้เป็นเบา สำหรับโทษปรับและริบทรัพย์สิน เป็นโทษอุปการณ์ คือตัดเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดด้วยการให้นำเงินมาชำระค่าปรับต่อศาล หรือให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน

ในหลักอาชญวิทยาแล้วถือว่าโทษจำคุกเป็นการทรมานมากที่สุดเพราะ โทษประหารชีวิตเจ็บปวดก่อนตายเท่านั้น ในขณะที่เชื่อว่าโทษจำคุกในระยะสั้น ไม่มีผลในการปราบปราม ดังนั้น มาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติให้บรรดาความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษทั้งจำคุกและปรับด้วยนั้น ถ้าศาลเห็นสมควรจะลงแต่โทษจำคุกก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลได้ชั่งใจว่าการลงโทษจำคุกสถานเดียว เป็นการปราบปรามที่เพียงพอแล้วหรือไม่ และจะเป็นการผ่อนปรนภาวะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดที่ยากจนในการไม่ต้องเสียค่าปรับ แม้ว่าจะตกเป็นภาระต่อรัฐในการเลี้ยงดูในขณะที่ต้องรับโทษจำคุกก็ตาม

อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 55 ได้บัญญัติให้โทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับ มีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลงอีกก็ได้ หรือถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า และมีโทษปรับด้วย ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลง หรือจะยกโทษจำคุกเสีย คงให้ปรับแต่อย่างเดียวก็ได้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 238/2524 ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย 3 เดือน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 , 78 รอการลงโทษจำคุกไว้ 2 ปี ศาลฎีกาพิพากษาแก้ให้ยกโทษจำคุกลงปรับสถานเดียวได้

หลักการนี้เป็นการนำเรื่องของเศรษฐกิจมาปรับใช้กับนโยบายทางอาญา ในแง่ที่ว่าคนจนควรได้รับ โทษจำคุก เพื่อให้คนจนเหล่านี้มีเงินค่าปรับไว้ใช้อยู่กับได้ต่อไป และคนรวยควรได้รับ โทษปรับเพื่อสงวนเวลาที่จะต้องรับโทษจำคุกไปทำงานหาเงินมาชดเชยค่าปรับต่อไป

รัฐได้อนอบหมายให้ศาลเป็นผู้ลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ในบางความผิดนั้น ถ้าให้ศาลเป็นผู้ชำระโทษจะเป็นการสิ้นเปลืองและทำให้เกิดครึกครื้น โดยไร้เหตุ จึงกำหนดให้คดีอาญาเล็กน้อยในชั้นพนักงานฝ่ายปกครองหรือพนักงานสอบสวน ซึ่งตามปกติจะเป็นคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ไม่กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมมากนัก

การเลิกคดีอาญาตามกฎหมายไทย มีกำหนดไว้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 79 ซึ่งพอจะแยกออกได้เป็น 2 กรณีดังนี้

1. เลิกโดยการชำระค่าปรับของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด
2. เลิกโดยการเปรียบเทียบคดีอาญา

การเลิกคดีอาญาโดยฝ่ายผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด เป็นการเลิกโดยที่มิได้มีการพิสูจน์ว่า ผู้ต้องหานั้น ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยมีข้อจำกัดว่าต้องเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวตามที่กำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(1) และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(1) คดีอาญาเลิกกันได้ดังต่อไปนี้ ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ถ้าผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดนำค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นมาชำระก่อนที่ศาลเริ่มต้นสืบพยาน ให้คดีนั้นเป็นอันระงับไป

ความหมายของ "คดีอาญาเลิกกัน" และ "การระงับคดีอาญา" มีความแตกต่างกันเพียงใดนั้น สืบเนื่องจากการเลิกคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 37(1) ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2478 ส่วนการระงับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 79 ใช้เมื่อปี พ.ศ. 2511 เวลา 20 ปีเป็นเหตุให้ถ้อยคำที่ใช้แตกต่างกัน แต่ในข้อเท็จจริงแล้วในบางกรณีจะเห็นถึงความชัดเจนของเรื่องนี้ได้ กล่าวคือ การเลิกคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 มิได้ทั้งในกรณีที่ผู้ต้องหาแสดงเจตนาฝ่ายเดียวและกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนร่วมด้วย ในขณะที่การระงับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 เป็นการแสดงเจตนาของผู้ต้องหาฝ่ายเดียว และสามารถพิจารณาต่อไปได้ว่ามาตรา 79 นี้อยู่ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางอาญา เมื่อผู้ต้องหากระทำความผิดนำค่าปรับอย่างสูงมาชำระก่อนที่ศาลเริ่มต้นสืบพยาน ก็ให้คดีนั้นเป็นอันระงับไป ซึ่งจะมีผลให้ระงับความผิดหรือความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ต้องหานั้น และยุติความในนัยที่ว่า การให้คดีอาญาระงับไปตามมาตรา 79 อาจมิได้ทั้งกรณีที่ยังไม่ถึงศาลและกรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เช่น ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดถูกฟ้องศาลเป็นจำเลยแล้ว แต่ยังไม่ได้เริ่มต้นสืบพยาน โงทก ก็เปิดโอกาสให้จำเลยนำค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นไปชำระต่อศาลก่อนวันเริ่มต้นสืบพยานได้ เพื่อให้ความรับผิดชอบทางอาญาตามที่จำเลยกระทำความผิดนั้นได้ระงับไป ทั้งๆ ที่ยังไม่มีการพิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำความผิดนั้นหรือไม่ ในขณะที่คดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 คดียังไม่ถึงศาล

ประเด็นที่ว่าเมื่อคดีอาญาระงับไปแล้ว จะถือว่าต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องต่อไป เพราะไม่มีคดีนั้นเหลือเป็นมูลให้ฟ้องร้องได้อีกต่อไปแล้วใช่หรือไม่ และจะถือเป็นการฟ้องซ้ำ ตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(3) พิจารณาได้ว่าเมื่อคดีอาญาระงับไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า การนำคดีอาญานั้นไปฟ้องร้องเป็นการฟ้องซ้ำหรือไม่ เพราะเมื่อคดีอาญาระงับไปแล้ว ก็ไม่มีคดีให้ฟ้องอีก

ข้อแตกต่างระหว่างการเลิกคดีอาญาโดยการยอมชำระค่าปรับกับโดยการเปรียบเทียบก็คือ การเลิกโดยยอมชำระค่าปรับ เป็นการสมัคใจของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกฟ้องว่ากระทำความผิดซึ่งอาจเลิกได้ทั้งก่อนฟ้องและหลังจากการฟ้องผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อศาลแล้ว แต่ทั้งนี้ต้องก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือก่อนศาลเริ่มสืบพยานในคดีนั้น

สำหรับการเลิกโดยการเปรียบเทียบนั้น มีได้แต่ในชั้นสอบสวนและก่อนคดีถึงศาลเท่านั้น ทั้งความสมัคใจของผู้ต้องหาต้องประกอบด้วยความยินยอมของผู้เสียหายด้วย หากผู้ต้องหาสมัคใจให้เปรียบเทียบ แต่ผู้เสียหายไม่ยินยอม ก็ทำการเปรียบเทียบไม่ได้

การเปรียบเทียบคดีอาญา

พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 ยังคงมีหลักการใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้ โดยมีการแก้ไขอัตราโทษปรับสองครั้ง คือ พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 ให้แก้ไขโทษปรับอย่างสูงจากเดิมไม่เกินสองร้อยบาทเป็นไม่เกินสองพันบาทกับให้เพิ่มความผิดอย่างอื่นที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดสุทธิโทษเข้าไปด้วย ต่อมาค่าของเงินตกต่ำลง จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 แก้ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เพื่อให้รับกับค่าของเงิน ทั้งนี้ หากต่อไปค่าของเงินตกต่ำลงไปอีก โทษปรับสถานเดียวดังกล่าวก็ควรจะเพิ่มขึ้นอีก และเพื่อให้ผู้ที่ถูกลงโทษรู้สึกว่าการปรับไม่ถูกด้วย

อย่างไรก็ตาม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 นอกจากจะกล่าวถึงอำนาจเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนแล้ว ยังได้เพิ่มเติม (4) ว่า "ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ซึ่งเป็นรองรับอำนาจเปรียบเทียบของพนักงานตามกฎหมายอื่นที่ให้คดีอาญาเลิกกัน โดยการเปรียบเทียบอีกด้วย

ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

ปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีที่กฎหมายใดให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นทำการเปรียบเทียบความผิดอาญาตามกฎหมายแล้ว จะตัดอำนาจพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่จะทำการเปรียบเทียบความผิดนั้นหรือไม่

มีคำวินิจฉัยตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุดสองเรื่อง เรื่องแรกเป็นข้อหารือของกรมสรรพสามิตว่า อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายสุรา ยา

ดู น้ำมัน และเครื่องคัม โดยอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่มีโทษสถานเดียวได้ตามกฎหมายดังกล่าวดังนี้ พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดดังกล่าวด้วยหรือไม่

สำนักงานอัยการสูงสุดตอบว่า อำนาจเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าว ไม่ได้หมดไป โดยอำนาจเปรียบเทียบของอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นส่วนที่เพิ่มผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเพื่อผลดีต่อการปราบปราม และสะเดาะกรวดเร็วขึ้น ทั้งหาได้ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญาหรือพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ไม่ ดังนั้นพนักงานสอบสวนยังคงมีอำนาจเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนเดิม ไม่ต้องได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิตอีก (ตามอัยการนิเทศ พ.ศ. 2512 หน้า 404)

อีกเรื่องหนึ่งคือคำวินิจฉัยที่ 19/2534 อำนาจเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานอื่นตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 มาตรา 48 มิได้คัดอำนาจการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 มาตรา 3

ในกรณีที่กฎหมายอื่นนั้นกำหนดความผิดที่ให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบ เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท เช่นปรับอย่างสูงไม่เกินสองหมื่นบาทหรือสองแสนบาท เป็นต้น จะถือว่าเกินอำนาจเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2529 หรือไม่นั้น กรณีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการตัดอำนาจเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในตัว

ความหมายของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

กรณีที่มีพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา และประสงค์ให้ความคิดที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวนั้น ได้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว จึงเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ทำการเปรียบเทียบปรับได้เช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยไม่ต้องไปร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดำเนินคดีและเปรียบเทียบให้ ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(4) เปิดกว้างไว้แล้ว โดยกำหนดว่าในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว อันหมายถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นนั่นเอง

การกระทำความผิดซ้ำที่ได้เปรียบเทียบไปแล้วจะเปรียบเทียบอีกได้หรือไม่ เคยมีปัญหาของ กรมการประกันภัยในกรณีตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มาตรา 117 และพระราช บัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 มาตรา 111 ซึ่งให้คณะกรรมการซึ่งมีรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจ เปรียบเทียบได้ เมื่อเกิดความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการได้เปรียบเทียบตาม อำนาจแล้ว ต่อมาได้มีการกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำอีก กรมประกันภัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายดังกล่าว จะส่งสำนวนไปดำเนินคดีชั้นศาลแทนการให้คณะกรรมการเปรียบเทียบได้หรือไม่ กรณีนี้สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่าคณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบหลักทั่วไปใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 ที่ว่า เมื่อเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึง จำคุกก็ให้มีอำนาจเปรียบเทียบได้ ที่เป็นปัญหาก็เพราะพระราชบัญญัติประกันชีวิตและประกัน วินาศภัยดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขข้อนี้ไว้เหมือนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 65 วรรคสี่ ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตาม มาตรา 50 วรรค สองหรือมาตรา 52 วรรคสอง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ถ้าเห็น ว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุกฯ

ซึ่งหมายความว่า เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบที่จะเปรียบเทียบปรับผู้ ต้องหาหรือไม่ โดยยึดเงื่อนไขว่าผู้ต้องหาควรถูกฟ้องให้เสี่ยงต่อการได้รับโทษจำคุกหรือไม่เป็น สำคัญ แม้จะเป็นการกระทำผิดบทมาตราเดียวกันนั้นซ้ำขึ้นอีก หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้ต้องหา ไม่ควรต้องถูกฟ้องร้องให้เสี่ยงต่อการได้รับโทษจำคุก คณะกรรมการก็มีอำนาจเปรียบเทียบได้ แต่ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกในลักษณะทำโทษหรือไม่เจ็ดหลาย สมควรให้ถูกฟ้องศาลเพื่อเป็นการปราบปรามโดยศาลลงโทษจำคุกก็ได้ เช่นนี้คณะกรรมการมีก็มี อำนาจไม่เปรียบเทียบและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีส่งพนักงานอัยการฟ้องศาลได้

วิธีการเปรียบเทียบ

ตามประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา มาตรา 38 ถ้าเจ้าพนักงานในมาตรานี้เห็น ว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

1. ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกิน 15 วัน คดีนั้นเป็นอันเสร็จ

แต่ขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน เวลาที่กำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

2. ในคดีมีค่าทดแทนถ้าผู้เสียหายและผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการเปรียบเทียบคดีอาญา นอกจากจะเข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 และที่แก้ไขแล้ว ยังต้องการความยินยอมของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ในบางคดีผู้ต้องหาอยากให้นักงงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับให้คดีเสร็จไป แต่ผู้เสียหายไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบก็ทำการเปรียบเทียบไม่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเอกชน ส่วนในคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย มักไม่มีปัญหา เพราะรัฐเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่รัฐควรได้ ย่อมแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามกฎหมายนั้น

การกระทำความผิดหลายบทหลายกระทง

ความผิดหลายบทหลายกระทง โดยบางกระทงเปรียบเทียบได้ และอีกบางกระทงเปรียบเทียบไม่ได้กรณีเช่นนี้สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ตอบข้อหารือในอัยการนิเทศปี 2512 หน้า 301-302 เรื่องกักตักการ ไม่ออกใบรับทันทีที่มีการรับเงิน รวม 50 ครั้ง พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับครั้งละ 10 บาท รวม 500 บาทและเข้าใจว่าเป็นการเปรียบเทียบ โดยรวมกระทงลงโทษ แล้วหารือสำนักงานอัยการสูงสุดว่าถูกต้องหรือไม่

สำนักงานอัยการสูงสุด ตอบว่าเป็นการเปรียบเทียบ โดยเรียงกระทงลงโทษ

โดยสำนักงานอัยการสูงสุดชี้ว่า เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 91 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้กระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ศาลลงโทษผู้นั้นทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ฯลฯ คือให้เรียงกระทงลงโทษ ส่วนความตอนท้ายของมาตรา 91 ที่ว่า ฯลฯ เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้ว โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนดดังต่อไปนี้ ฯลฯ นั้น เป็นการจำกัดดุลพินิจของศาลในการเรียงกระทงลงโทษตามความในตอนแรกเท่านั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1100/2516 จำเลยกระทำความผิดกรรมเดียวซึ่งมีทั้งความผิดลหุโทษและมีโทษโทษ การที่พนักงานสอบสวนตั้งข้อหาในความผิดลหุโทษแต่อย่างเดียวแล้วเปรียบเทียบปรับไปเป็นการไม่ชอบ ไม่ทำให้คดีอาญาลดลง อัยการมีสิทธิฟ้องจำเลยในความผิดที่มีโทษโทษได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 365/2502 ความผิดที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบนั้น ถ้าเป็นคดีที่เกินอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับแล้ว คดียอมไม่เลิกกัน ผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้

กรณีอยู่ในอำนาจเปรียบเทียบ และเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย

ความผิดตามกฎหมายอื่นนั้นอาจจะเป็นกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กรณีนี้ต้องถือว่าเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทตาม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ซึ่งบังคับให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด เช่น คำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 25/2536 ว่า พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ ใช้คำว่า “ในกรณีแห่งความผิดนั้น” มาตรา 120 ระบุว่า “ในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากร” หมายความว่าหากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดดังกล่าว เป็นความผิดต่อกฎหมายอื่นอันไม่เกี่ยวแก่ศุลกากรในลักษณะเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ด้วยแล้ว ก็ต้องอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 ที่จะต้องใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น หากความผิดตามกฎหมายศุลกากรมีโทษหนักกว่ากฎหมายอื่น การเปรียบเทียบตามกฎหมายศุลกากรย่อมคุ้มผู้กระทำความผิดมิให้ต้องถูกฟ้องร้องในความผิดนั้น และความผิดตามกฎหมายอื่นอีก แต่หากความผิดตามกฎหมายศุลกากรโทษต่ำกว่ากฎหมายอื่นแล้ว การลงโทษผู้กระทำความผิดก็ต้องใช้กฎหมายอื่น การเปรียบเทียบตามกฎหมายศุลกากรไม่อาจกระทำได้ หากเปรียบเทียบไปย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 ไม่ทำให้คดีเล็กน้อย สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดได้อีก

ผลของการเปรียบเทียบคดีอาญา

1. ทำให้คดีอาญานั้นเล็กน้อยเสร็จเด็ดขาด เป็นการคัดสิทธินำคดีอาญานั้น ไปฟ้องร้องยังศาลอีกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(3) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2. การเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะยังไม่เสร็จเด็ดขาดจนกว่าพนักงานสอบสวนจะได้ส่งบันทึกการเปรียบเทียบนั้น ไปยังพนักงานอัยการเพื่อเห็นชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคท้าย และมาตรา 144 เพื่อตรวจสอบว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบหรือไม่

3. การเปรียบเทียบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ย่อมเสร็จเด็ดขาดเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาไม่เกิน 15 วันแล้ว ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38(1) โดยไม่ต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบนั้น ไปยังพนักงานอัยการเหมือนการเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวน ทั้งนี้แม้การเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นจะเป็นการเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมีผลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39(3) แต่ก็ไม่เป็นการเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อไม่เป็นการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน ก็ไม่ต้องส่งบันทึกการเปรียบเทียบนั้น ไปยังอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคท้ายและมาตรา 144

บันทึกการเปรียบเทียบนั้นจะใช้เป็นหลักฐานว่าความผิดคดีนั้นได้เลิกกัน หากมีการดำเนินคดีใหม่ ก็ใช้หลักฐานนั้นยันได้

ขอบอำนาจในการเปรียบเทียบ

การเปรียบเทียบที่ได้กระทำไปแล้ว หากการเปรียบเทียบนั้นไม่ชอบ เช่น โทษตามกฎหมายเกินกำหนดที่จะทำการเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 หรือตามพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ.2481 และที่แก้ไขหรือเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นให้ทำการเปรียบเทียบได้ ถ้าหากได้ทำการเปรียบเทียบไปก็ไม่มีผลทำให้คดีนั้นเลิกกันเสร็จเด็ดขาด เพราะถือว่าการเปรียบเทียบนั้นไม่ชอบ เท่ากับไม่มีการเปรียบเทียบคดีความผิดนั้นเลย

คำพิพากษาฎีกาที่ 365/2502 ความผิดที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบนั้น ถ้าเป็นคดีที่เกินอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับแล้ว คดียอมไม่เลิกกัน ผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1100/2516 จำเลยทำผิดกรรมเดียวซึ่งมีทั้งลหุโทษและมีโทษหนัก โทษที่พนักงานสอบสวนตั้งข้อหาในความผิดลหุโทษแต่อย่างเดียวแล้วเปรียบเทียบปรับไปเป็นการไม่ชอบ ไม่ทำให้คดีเลิกกัน อัยการมีสิทธิฟ้องจำเลยในความผิดที่มีโทษหนักได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

ได้กำหนดในมาตรา 159 ให้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 157 ถ้าเจ้าพนักงานบังคับข้อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

1. อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ดังนั้นจำเป็นต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการดำเนินคดี โดยมีแนวความคิดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าวและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป โดยระเบียบดังกล่าวนี้จะมีผลผูกมัดแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2535 ดังนี้

1. กำหนดลักษณะและวิธีการบันทึกข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน โดยใช้หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. กำหนดให้มีการพิจารณาคำวินิจฉัยจะต้องได้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบแห่งความคิด ลักษณะแห่งการกระทำความผิดและผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

3. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำวินิจฉัยทางพนักงานสอบสวน หรือการดำเนินคดีโดยการเปรียบเทียบปรับโดยวางหลักการดังนี้

(1) ความคิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการเปรียบเทียบก่อน เว้นแต่กรณีมีพฤติการณ์พิเศษ หรือที่เกิดผลกระทบกับลูกจ้างจำนวนมาก ให้ดำเนินคดีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการเปรียบเทียบ

(2) ความคิดที่ไม่สามารถเปรียบเทียบได้ หรือเป็นความคิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเห็นสมควรไม่เปรียบเทียบ หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ชำระค่าปรับตามความเห็นของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบภายในกำหนด แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ให้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

(3) ความคิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กโดยมีการทารุณ หน่วงเหนี่ยว กักขังหรือซึ่งมีการกระทำผิดอาญาอื่นๆ รวมอยู่ด้วยให้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนทันที

(4) คดีเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานที่ลูกจ้างได้รับอันตรายบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตายโดยมิได้เกิดจากความประมาทของลูกจ้าง ให้ดำเนินคดีโดยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนทันที

(5) การกระทำความผิดฐานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก ตามมาตรา 16 ให้ทำการสอบสวนเบื้องต้นก่อนนำเรื่องไปร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน โดยมีลูกจ้างผู้ถูกล่วงเกินทางเพศเป็นผู้เสียหายร่วมและพยานในคดี

(6) ความคิดตามมาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 42 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 หรือมาตรา 50 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย ให้ดำเนินคดีทางพนักงานสอบสวน

(7) ดำเนินคดีผู้ไม่อำนวยความสะดวก ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสารฯ ตามมาตรา 150 หรือกรณีดำเนินคดีผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 151 เว้นแต่กรณีตามมาตรา 151 วรรคสอง ให้ดำเนินคดีทางพนักงานสอบสวน โดยพนักงานตรวจแรงงานผู้มีคำสั่ง หรือผู้ถูกขัดขวางเป็นผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่เกิดเหตุ

(8) นายจ้างผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานหรือรายงานอันเป็นเท็จ หรือไม่จัดทำเอกสารหรือหลักฐาน ตามมาตรา 154 หรือดำเนินคดีผู้รับรองหรือตรวจสอบเอกสารหรือรายงานอันเป็นเท็จตามมาตรา 155 ให้ดำเนินคดีทางพนักงานสอบสวน

(9) ถ้ามีกระทำความผิดอาญาอื่นๆ รวมอยู่ในความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ดำเนินคดีทางพนักงานสอบสวน

การร่างระเบียบดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการโดยกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จากนั้นได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยได้เข้าวาระการประชุมของคณะกรรมการเมื่อวันที่ 21 และวันที่ 28 กันยายน 2541 ซึ่งในการประชุมทั้งสองครั้งปรากฏว่าคณะกรรมการได้หยิบยกประเด็นถึงขอบอำนาจของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 6 ที่บัญญัติให้ "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" คณะกรรมการจึงเห็นว่าร่างระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ.... รัฐมนตรีว่าการฯ คงจะไม่มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว

สมควรที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 159 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าว จากนั้นให้นำเวียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ตามในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2541 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการที่จะให้ระเบียบดังกล่าวนี้ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20 ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบโดยคำนึงถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ จะได้อิทธิพลดังกล่าวนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวและข้อ 8 กำหนด โทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามข้อ 2 ซึ่งการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามข้อ 12 ให้อำนาจคณะกรรมการเปรียบเทียบทำการเปรียบเทียบได้ จึงเป็นที่มาของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบการประกอบและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 พ.ศ.2535 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2535 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญแยกออกเป็น 2 เรื่อง คือ

1. การตรวจสอบการประกอบกรโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการอื่น
2. การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานฯ และความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ

การตรวจสอบการประกอบกร ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งปฏิบัติงาน ณ กรุงเทพมหานครหรือจังหวัด ดำเนินการตรวจสอบการที่ค้างอยู่ในเขตท้องที่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้คำแนะนำตักเตือนแก่นายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมายและการตรวจติดตามผลในกรณีที่นายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการอื่น ให้ดำเนินการตรวจสอบการประกอบกรในลักษณะเป็นการตรวจทั่วไปตามคู่มือการตรวจสอบการประกอบกรของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้คำแนะนำตักเตือนแก่นายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยให้จัดทำแผนการตรวจในรอบหนึ่งเดือนประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจ และเมื่อดำเนินการตรวจสอบการประกอบกรแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดส่วนราชการอื่นนั้นประสานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อแจ้งผลการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการในขั้นตอนต่อไปในกรณีที่นายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ถ้ามีคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการอื่นนอกจาก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อร่วมดำเนินการด้วย

พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดส่วนราชการอื่น ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจขึ้นไป ข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ ซึ่งมียศตั้งแต่นายเรือตรีหรือเทียบเท่า นายเรือตรีขึ้นไป (เป็นพนักงานตรวจแรงงานเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของคนทางทะเล) ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย นายแพทย์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมและนักวิทยาศาสตร์ระดับ 3 ขึ้นไปซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ กองอาชีวอนามัย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข อาจารย์ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งสังกัดภาควิชาอาชีวอนามัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานโยธาและผู้อำนวยการสำนักงานอนามัย ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน ณ งานอนามัยและงานโยธา ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปซึ่งปฏิบัติงาน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นพนักงานตรวจแรงงานเพื่อปฏิบัติงานตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 147-148/2537 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2537)

แต่ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2541 นโยบายเกี่ยวกับการบริหารแรงงานได้ปรับเปลี่ยนตามเศรษฐกิจที่ทรุดตัวประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ ทำให้แนวทางตรวจแรงงานต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับผู้ประกอบกิจการที่กำลังปรับปรุงการดำเนินการให้สามารถเผชิญกับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดโลก โดยส่งเสริมให้ลูกจ้างและฝ่ายจัดการได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐจะมีส่วนร่วมโดยนำข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 113 ว่าด้วยการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับองค์การนายจ้างและคนงานในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ในสมัยประชุมที่ 44 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1960 ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

1. (1) ควรคำนึงมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศเพื่อส่งเสริมการปรึกษาหารือและความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับองค์การนายจ้างและคนงาน ตลอดจนระหว่างองค์การเหล่านี้ตามวัตถุประสงค์ที่แสดงในวรรค 4 และ 5 ต่อไปนี้ และในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ตามที่ฝ่ายต่าง ๆ อาจกำหนด

(2) ต้องบังคับใช้มาตรการทั้งหลายดังกล่าวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ค่ององค์การเหล่านี้ หรือในระหว่างองค์การเหล่านี้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ อาทิ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือการแบ่งแยกชนชาติของสมาชิกองค์การ

2. การปรึกษาหารือและความร่วมมือดังกล่าวไม่ควรทำให้เกิดความเสียหาย เสรีภาพในการสมาคมหรือสิทธิต่าง ๆ ขององค์การนายจ้างและคนงาน รวมทั้งสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง

3. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติหรือประเพณีแห่งชาติ ควรจัดให้มีหรือสนับสนุนความร่วมมือและการปรึกษาหารือดังกล่าว

(ก) โดยการดำเนินการโดยสมัครใจขององค์การนายจ้างและคนงาน หรือ

(ข) โดยการกระทำเชิงส่งเสริมของหน่วยงานของรัฐ หรือ

(ค) โดยกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือ

(ง) โดยการรวมวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน

4. ความร่วมมือและการปรึกษาหารือดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปในอันที่จะส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันและความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์การนายจ้างและคนงาน ตลอดจนระหว่างองค์การทั้งสองนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรวมหรือเศรษฐกิจเฉพาะสาขา และเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและยกระดับมาตรฐานการครองชีพ

5. ความร่วมมือและการปรึกษาหารือควรมุ่งหมายเฉพาะ

(ก) เพื่อการพิจารณาร่วมกันขององค์การนายจ้างและคนงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรเทาทางออกที่เห็นพ้องกันให้มากที่สุดเท่าที่เป็นได้ และ

(ข) เพื่อมั่นใจว่าหน่วยงานภาครัฐที่ทรงอำนาจได้แสวงหาข้อคิดเห็น คำแนะนำและความช่วยเหลือจากองค์การนายจ้างและคนงาน ด้วยวิธีการที่เหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ เช่น

(1) การเตรียมและการปรับใช้กฎหมายและกฎข้อบังคับที่มีผลต่อประโยชน์ของพวกเขา

(2) ก่อตั้งและกำหนดหน้าที่ขององค์กรของชาติ อาทิ องค์กรที่รับผิดชอบด้านการจ้างงาน การฝึกอบรมเพิ่มเติมและการฝึกอาชีพ การคุ้มครองแรงงาน สุขอนามัยและความปลอดภัยในอุตสาหกรรม ผลผลิตภาพ สถิติการและประกันสังคม และ

(3) แจกแจงรายละเอียดและปรับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น หากจะออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการตรวจสถานประกอบการฯ โดยรวมถึงการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังเช่นระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ คงจะขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เพราะต่อไปในรูปแบบของการตรวจแรงงานจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสถานประกอบการซึ่งจะมีทั้งขนาด ที่ตั้งตามสภาพภูมิศาสตร์ องค์ประกอบของกำลังแรงงาน ประวัติความเป็นมาด้าน

แรงงานสัมพันธ์และยังต้องคำนึงถึงสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง ซึ่งได้แก่ สถานประกอบการ ที่ต้องเลิกกิจการ สถานประกอบการที่มีการกระทำผิดกฎหมายแรงงาน และ สถานประกอบการที่พนักงานตรวจแรงงานพิจารณาเห็นว่าจะมีปัญหา ตลอดจนจะต้องทราบถึง กลยุทธ์ที่สถานประกอบการแต่ละแห่งนำมาใช้ การตรวจซึ่งนำตามระเบียบที่ออกมา โดยการ กำหนดแต่ในภาพรวมขาดความชัดเจน จะสร้างความยุ่งยากในการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจ แรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและหน่วยงานภายนอก ซึ่งกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมได้ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 158/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541) เช่นเดียวกับคำสั่งฯ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 จึงสมควรที่กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะเป็นผู้ออกระเบียบ ซึ่งมีรายละเอียดที่ชัดเจน

ส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีเพื่อให้มีการลงโทษ 2 วิธี คือ

1. การดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ข้อ 12 โดยนิติกร กองนิติการ กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้ดำเนินการ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถที่จะยินยอมให้คณะกรรมการ เปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบได้ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบ พิจารณาเปรียบเทียบปรับและผู้ถูกกล่าวหาชำระค่าปรับแล้ว คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(4)

2. การดำเนินคดีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนและฟ้องร้องคดีต่อ ศาล ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการทางพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล กรณี นี้ผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับได้

กระบวนการพิจารณาเปรียบเทียบปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งมีอยู่เพียงชุด เดียวเท่านั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเมื่อแรกมีการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบมีไม่มากนัก โดยเฉพาะคดีที่มาจากต่างจังหวัด แต่เมื่อความเจริญออกไปสู่ต่างจังหวัดมากขึ้น มีการลงทุนตั้ง สถานประกอบการมากขึ้น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานย่อมมากขึ้น และมีคดีทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัดที่ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบปรับในอัตราที่ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาถึงเดือนละ 2 ครั้ง จึงเป็นที่มาของบท บัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 159 ให้บรรดาความผิดตามพระราช บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 157 ถ้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบ คือ

อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ในกรณีที่มีการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำผิด ไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาให้ดำเนินคดีต่อไป

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขึ้นใหม่ เพราะจากนี้ไป พนักงานตรวจแรงงานในทุกท้องที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การพิจารณาถึงข้อหาความผิด ความผิดใดบ้างที่จะนำไปเข้าสู่การพิจารณาเปรียบเทียบและความผิดใดที่ต้องส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตลอดจนกระบวนการสอบสวนเพื่อนำเสนอให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบซึ่งได้แก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายพิจารณาเปรียบเทียบปรับ

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปปัญหาในการดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินในขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองนิติการและเป็นเวลาเดียวกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ ได้เล็งเห็นว่า การออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรจะออกเป็นระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งขั้นตอนในการพิจารณาจะต้องผ่านคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้ยกร่างระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. นำเสนอต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขจากนั้นได้นำเสนอตามขั้นตอนจนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงนามประกาศใช้บังคับ

ดังนั้นการดำเนินคดีเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้จำเป็นต้องดำเนินการดังนี้

1. ทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ระดับบริหารถึงสาระสำคัญของระเบียบฯ เพื่อชี้แจงในเงิน โบนัสเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด

2. จัดฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานและนิติกรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและโดยอ้อมให้มีความรู้ความเข้าใจทั้งข้อกฎหมาย ระเบียบและการสอบสวนให้ตรงประเด็น

3. ให้ความรู้กับหน่วยงานภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น พนักงานสอบสวน (ตำรวจและฝ่ายปกครอง) ทหารเรือที่มีส่วนรับผิดชอบตามกฎหมาย กระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในกิจการประมงทะเล ข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. จัดเก็บข้อมูลของคดีอาญาที่เปรียบเทียบเนื่องจากกระจ่ายในทุก ๆ จังหวัด จากการศึกษาเปรียบเทียบของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อยู่ที่ศูนย์จัดเก็บโดยกำหนดให้กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นศูนย์กลางและสามารถเรียกใช้ได้โดยง่าย

5. ในการพิจารณาเปรียบเทียบปรับมีความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรฐานค่าปรับที่เท่าเทียมกันซึ่งผู้ขอรับการประเมินในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานการเปรียบเทียบปรับ โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ และเวียนไปยังทุกๆ จังหวัดเพื่อถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแล้ว

จากการศึกษาวิเคราะห์จัดทำระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วย การดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ถือเป็นหน้าที่ประการหนึ่งในการทำหน้าที่บริหารกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยุติธรรมกับผู้ประกอบกิจการและผู้ใช้แรงงาน และก่อประโยชน์ที่นำเงินค่าปรับดังกล่าวมาเพื่อบริหารในกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามหมวด 13 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541