

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษตาม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

สุรณรงค์ ตันตยาคม*
ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์**

บทคัดย่อ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษไว้ 3 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง ตามมาตรา 118 ประการที่สอง การจ่ายค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการ ตามมาตรา 120 และประการที่สาม การจ่ายค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างปรับปรุงกิจการ ตามมาตรา 121-122 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานที่ต้องการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานแก่ลูกจ้างอย่างเป็นธรรม และในขณะเดียวกัน ยังต้องส่งเสริมการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ ปัญหาด้านอายุงานของลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ปัญหาด้านอัตราค่าชดเชยที่ไม่เหมาะสม ปัญหาการจ่ายค่าชดเชยกับการเลิกจ้าง ปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

การศึกษาปัญหาตามวิทยานิพนธ์นี้ ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายแรงงานของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดของการจ่ายค่าชดเชย หลักการทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าชดเชย ผลกระทบของมาตรการคุ้มครองแรงงานต่อระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงมาตรการในการจ่ายค่าชดเชยตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมที่เก่าแก่ที่สุดในโลกและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีการใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม

จากผลการศึกษาพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังมีปัญหากฎหมายที่ต้องแก้ไขปรับปรุงอีกหลายประการ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 เพื่อประโยชน์ในการคำนวณ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ค่าชดเชยและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงวิธีการคำนวณอัตราค่าชดเชยให้เข้าใจง่ายและเป็นธรรมต่อลูกจ้างมากยิ่งขึ้น ตามมาตรา 120 ควรถูกยกเลิกเนื่องจากมีหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยพิเศษที่ขัดต่ออนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการตีความตามแนวคำพิพากษาฎีกา และตามมาตรา 121 – 122 ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้คุ้มครองลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจในกรณีอื่น ๆ ด้วย นอกเหนือจากเหตุที่นายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่ายหรือบริการอันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีซึ่งเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนลูกจ้าง นอกจากนี้ ยังควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการก่อนการเลิกจ้างให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเพื่อช่วยชะลอการเลิกจ้างลูกจ้าง

1. บทนำ

ค่าชดเชยเป็นเงินที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมีแนวคิดมาความต้องการช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างให้สามารถดำรงชีพได้ในระหว่างหางานใหม่ แต่เมื่อค่าชดเชยเป็นเงินจำนวนมากที่ต้องจ่ายทีเดียวทั้งหมด ค่าชดเชยจึงถือเป็นค่าใช้จ่ายในการเลิกจ้างสำหรับนายจ้าง (Dismissal Cost) ดังนั้นเพื่อให้ค่าชดเชยมีจำนวนที่เพียงพอ และสามารถช่วยชะลอการตัดสินใจเลิกจ้างลูกจ้างได้ จึงนำอายุงาน และค่าจ้างอัตราสุดท้ายที่ลูกจ้างได้รับมาเป็นฐานในการคำนวณอัตราค่าชดเชย และสำหรับประเทศไทย ยังมีการเพิ่มกรณีพิเศษที่นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษให้แก่ลูกจ้างด้วย ได้แก่ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการ และค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างปรับปรุงกิจการ การพัฒนาของการจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษดังกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นการตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้าง ผลกระทบจากการเลิกจ้างลูกจ้างที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และความพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม แต่จากการศึกษาพบว่า การจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ยังคงมีปัญหาค่าสำคัญอีกหลายประการ ดังนั้น ในแก้ไขปัญหาในการชดเชยและค่าชดเชยพิเศษจึงควรนำหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าชดเชย มาตรการในการจ่ายค่าชดเชยตามอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาประกอบเพื่อแก้ไขค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ดียิ่งขึ้น

2. บทสรุป

จากการศึกษา เมื่อนำหลักการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลักการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงานของต่างประเทศจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. ปัญหาความแตกต่างด้านอายุงานของลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในชั้นเดียวกัน การจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยมีช่วงอายุงานของลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในชั้นเดียวกันที่กว้างมาก ดังนั้นลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในชั้นเดียวกันจึงมีอายุงานที่ต่างกันมากเช่นกันเป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อทั้งนายจ้างที่ต้องจ่ายค่าชดเชยสูงเกินสมควรให้แก่ลูกจ้างที่อายุงานเพียงข้ามขั้นของค่าชดเชยตามอายุงานในแต่ละชั้น และไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างด้วยกัน โดยลูกจ้างที่อายุงานสูงกลับได้รับค่าชดเชยที่เท่ากับลูกจ้างที่มีอายุงานต่ำกว่ามาก เช่น ลูกจ้างที่ทำงานครบ 1 ปีกับลูกจ้างที่ทำงานมา 2 ปีกับ 364 วัน มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 90 วันตามมาตรา 118 (2) ทั้งที่อายุงานของลูกจ้างมีความแตกต่างกันถึงร้อยละ 300 และสำหรับลูกจ้างอายุงานสูงเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป ความแตกต่างนี้จะยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี

2. ปัญหาอัตราค่าชดเชย

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของอัตราค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับต่ออายุงานพบว่า แม้อัตราค่าชดเชยตามมาตรา 118 (1) - (5) จะกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเพิ่มขึ้นตามอายุงาน แต่สัดส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นนั้นเป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ กล่าวคือ มีการปรับค่าชดเชยเพิ่มขึ้นในอัตราที่มากขึ้นและน้อยลงอย่างไม่สัมพันธ์กันกับอายุงานของลูกจ้างที่เปลี่ยนแปลงไป ความคุ้มครองด้านแรงงานที่ลูกจ้างสมควรได้รับจากการจ่ายค่าชดเชยจึงไม่เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนอายุงานของลูกจ้าง และไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งต่อลูกจ้าง

3. ปัญหาการเลือกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ค่าชดเชยเป็นเงินจำนวนเดียวที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง ค่าชดเชยถือเป็นค่าใช้จ่ายในการเลิกจ้างของนายจ้าง เมื่อค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยถูกบัญญัติขึ้นอย่างไม่สอดคล้องกับหลักการที่เกี่ยวกับค่าชดเชย อีกทั้งอายุงานของลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในชั้นเดียวกัน และอัตราค่าชดเชยก็กำหนดไว้อย่างไม่เป็นธรรม ค่าชดเชยจึงไม่สามารถช่วยคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายจ้างสามารถใช้การเลิกจ้างเพื่อประโยชน์ในการลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและเลือกเลิกจ้างลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมโดยเลือกเลิกจ้างลูกจ้างที่อายุงานสูง ค่าจ้างสูงแต่ค่าใช้จ่ายในการเลิกจ้างต่ำ ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง

4. ปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากค่าชดเชยในกรณีเลิกจ้างตามปกติแล้ว ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย มีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษ 2 กรณี ซึ่งทั้งสองกรณีมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการกิจการ ตามมาตรา 120

ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการกิจการ เกิดจากแนวคิดที่กฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการ

กิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น จึงบัญญัติให้ ในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น และลูกจ้างหรือครอบครัวของลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน ลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งการเลิกจ้างจากนายจ้างหรือวันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ แล้วรับค่าชดเชยพิเศษ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 ปัญหาการขัดต่ออนุสัญญาและข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษให้แก่ลูกจ้างโดยที่นายจ้างไม่ได้เป็นฝ่ายเลิกจ้าง ย่อมขัดแย้งต่อหลักการสำคัญของการจ่ายค่าชดเชยที่ว่า “นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อนายจ้างเลิกจ้าง” ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับจากกลุ่มผู้ประกอบการชาวต่างชาติ และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อนายจ้างที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เพราะนอกจากนายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษให้แก่ลูกจ้างแล้ว ยังต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการหาลูกจ้างใหม่มาทดแทนอีกด้วย

1.2 ปัญหาความสับสนในการตีความและความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง จากการศึกษาคำพิพากษาฎีกาพบว่า บทบัญญัติตามมาตรา 120 ก่อให้เกิดความสับสนแก่ลูกจ้างในการแปลความคำว่า “สถานที่อื่น” เพราะตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง สถานที่อื่นที่อยู่นอกออกไปหรือต่างออกไปจากสถานประกอบกิจการเดิมที่ลูกจ้างทำงานอยู่ แต่จากคำพิพากษาฎีกาที่ 228/2545 ศาลฎีกาได้แปลความว่า ในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่แห่งอื่นนั้น จะต้องไม่ใช่สถานประกอบกิจการที่นายจ้างมีอยู่ก่อนแล้วด้วย การแปลความเช่นนี้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ลูกจ้างที่สับสน และเข้าใจผิดในสิทธิอันแท้จริงของตน เพราะต้องตกงานโดยที่ไม่ได้รับค่าชดเชยประเภทใดเลย อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงความเดือดร้อนของลูกจ้าง จะพบว่าไม่ว่าการที่นายจ้างจะย้ายลูกจ้างไปทำงาน ณ ที่ทำงานแห่งใหม่โดยปิดที่เดิม หรือย้ายไปยังสถานที่ทำงานที่มีอยู่แล้ว หรือย้ายไปยังสาขาเปิดใหม่ ก็ล้วนแล้วส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างที่ถูกย้ายทั้งสิ้น การเลือกให้ความคุ้มครองลูกจ้างตามมาตรา 120 ย่อมไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่ถูกนายจ้างสั่งให้ย้ายไปทำงาน ณ สถานประกอบกิจการอื่นที่นายจ้างมีอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาถึงการออกคำสั่งย้ายลูกจ้างของนายจ้าง ถ้าหากนายจ้างมีคำสั่งโดยไม่เป็นการกลั่นแกล้งลูกจ้าง หรือเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว คำสั่งของนายจ้างย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจบริหารงานของนายจ้างที่ชอบธรรม ค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 จึงเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรมต่อนายจ้างด้วย

2. ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างปรับปรุงกิจการ ตามมาตรา 121-122

ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างปรับปรุงกิจการเกิดจากแนวคิดเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายจ้างนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้แทนแรงงานมนุษย์ และมีการเลิกจ้างลูกจ้าง โดยกำหนดให้ นายจ้างที่เลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุที่ปรับปรุงกิจการโดยการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี ต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษใน

อัตราเท่ากับค่าชดเชยตามมาตรา 118 และลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันเกิน 6 ปีขึ้นไป นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นตามมาตรา 122 ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 ปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

จากบทบัญญัติมาตรา 121 จะเห็นได้ว่าค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างปรับปรุงกิจการนี้เป็นเพียงหนึ่งในเหตุผลของการเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจ (Redundancy Pay) ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายแรงงานของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐเกาหลีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกจ้างในทุกเหตุของการเลิกจ้างที่เนื่องมาจากมูลเหตุทางเศรษฐกิจ การที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยจำกัดความรับผิดชอบของนายจ้างไว้เพียงกรณีที่นายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่ายหรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี ถือเป็น การให้ความสำคัญคุ้มครองที่ต่ำกว่าการให้ความสำคัญคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ เพราะไม่ครอบคลุมไปถึงการเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งหมด

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยพิเศษ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 มาตรา 122 กำหนดให้เฉพาะลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันเกิน 6 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 15 วันต่อการทำงานครบ 1 ปีโดยมีเพดานสูงสุดเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้าย 360 วัน นอกจากค่าชดเชยที่เพิ่มขึ้นพิเศษนี้จะมีจำนวนเพียงเล็กน้อย ไม่อาจช่วยชะลอการเลิกจ้างได้ ลูกจ้างที่มีอายุงานติดต่อกันไม่เกิน 6 ปีจะไม่ได้รับค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้นพิเศษจากค่าชดเชยปกติเลย อีกทั้งยังไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น เพื่อให้การจ่ายค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 122 นี้เปิดประสิทธิภาพที่แท้จริง จำเป็นต้องเข้าใจก่อนว่า สาเหตุที่ลูกจ้างเดือดร้อนเป็นพิเศษจากการที่นายจ้างปรับปรุงกิจการ มาจากลูกจ้างจำนวนมากถูกเลิกจ้างพร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกันหรือไล่เลี่ยกัน นอกจากจะทำให้ลูกจ้างหางานใหม่ได้ยากขึ้น การที่ลูกจ้างจำนวนมากถูกเลิกจ้างยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้รับผลกระทบที่เลวร้ายอีกด้วย ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพจึงควรมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มมาตรการคุ้มครองลูกจ้างก่อนจะถูกเลิกจ้างให้เคร่งครัดและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3 ปัญหาของมาตรการคุ้มครองลูกจ้างก่อนการเลิกจ้าง

มาตรการก่อนการเลิกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาตรา 121 ที่กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่แจ้งวันที่เลิกจ้างพร้อมด้วยเหตุผลของการเลิกจ้างแก่ลูกจ้าง และเจ้าพนักงานตรวจแรงงานไม่น้อยกว่า 60 วันก่อนการเลิกจ้าง และในกรณีที่นายจ้างไม่แจ้งล่วงหน้า นายจ้างจะมีความผิดตามมาตรา 146 ซึ่งระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท และต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า จะเห็นได้ว่า โทษค่าปรับมีจำนวนเพียงเล็กน้อยมาก

สำหรับนายจ้าง อีกทั้งค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าก็ไม่มีจำนวนสูงพอจะช่วยชะลอการตัดสินใจเลิกจ้างของนายจ้าง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการคุ้มครองลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างนั้น ไม่ให้ถูกเลิกจ้าง ถูกเลิกจ้างน้อย หรือเลิกจ้างช้าที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และต้องให้ความช่วยเหลือลูกจ้างก่อนการถูกเลิกจ้างในด้านต่าง ๆ ทั้งการเปิดโอกาสให้มีการเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพิ่มมาตรการให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาอันจะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองให้ลูกจ้างได้เป็นพิเศษอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะ

จากเหตุและผลที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษโดยพิจารณาประกอบหลักการและกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศที่ได้ศึกษามาแล้ว ให้เป็นดังนี้

1. แก้ไขอัตราค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 118 วรรค 1 และวรรค 2 ให้มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

มาตรา 118 ให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้าง โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน หรือไม่น้อยกว่าค่าจ้างของการทำงาน 30 วัน สุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วยต่อการทำงานซึ่งติดต่อกันครบทุก ๆ 1 ปี

เพื่อประโยชน์ในการคำนวณค่าชดเชย กรณีระยะเวลาทำงานไม่ครบหนึ่งปี ถ้าเศษของระยะเวลาทำงานมากกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นับเป็นการทำงานครบหนึ่งปี

ความเดิมในมาตรา 118 ในวรรค 2 วรรค 3 และวรรค 4 ให้เป็นไปตามเดิม

ค่าชดเชยตามมาตรา 118 ที่แก้ไขใหม่นี้ มีเนื้อหาที่กระชับและง่ายต่อการเข้าใจ อัตราค่าชดเชยถูกกำหนดเพื่อให้ความแตกต่างด้านอายุงานของลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในชั้นเดียวกันลดลง และลูกจ้างได้รับค่าชดเชยที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นสัดส่วนกับอายุงานของลูกจ้างที่เพิ่มขึ้น สามารถลดปัญหาการเลิกจ้างเพื่อลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน การเลิกจ้างลูกจ้างที่มีอายุงานสูงอย่างไม่เป็นธรรม และแสดงถึงการให้คุณค่าของลูกจ้างที่มีอายุงานสูง เมื่อลูกจ้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้นความมั่นคงในชีวิต และคุณภาพชีวิตของลูกจ้างจะดีขึ้น เศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะพัฒนาก้าวหน้าขึ้นด้วย

2. ยกเลิกค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 120

แม้ว่าค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 จะเป็นหนึ่งในมาตรการคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้างแต่ด้วยเหตุที่ เนื้อหาของบทบัญญัติมีลักษณะที่ขัดต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และจากการศึกษาถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังพบว่าไม่มีมีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบ

ค่าชดเชยพิเศษในกรณีที่ลูกจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้าง ดังนั้นการบัญญัติให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยพิเศษในกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ ย่อมเป็นการก้าวล่วงอำนาจในการบริหารงานโดยชอบธรรมของนายจ้าง บทบัญญัติมาตรา 120 จึงไม่เป็นธรรมต่อนายจ้าง อีกทั้งจากการแปลความในมาตรา 120 ที่ว่า “กรณีที่นายจ้างจะย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น” ยังมีปัญหาในการแปลความและเป็นข้อถกเถียงหลายประการ จึงก่อให้เกิดความสับสนในการแปลความ และเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้จากการแปลความในมาตรา 120 ยังให้ความคุ้มครองอย่างไม่เท่าเทียมกันต่อลูกจ้าง การยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 120 จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เป็นธรรมต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

3. เพิ่มเติมนิยามศัพท์ในมาตรา 5 และแก้ไขค่าชดเชยพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 121 และ 122 ให้มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

มาตรา 5 “เลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจ” หมายถึง เหตุที่นายจ้างยกขึ้นอ้างเพื่อเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่ได้มาจากสาเหตุส่วนตัว หรือสาเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีลักษณะต่อเนื่อง คนล้นงาน หรือเป็นเพราะต้องปรับปรุงกิจการเนื่องจากนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้

มาตรา 121 ในกรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจให้นายจ้างแจ้งวันที่จะเลิกจ้าง เหตุผลของการเลิกจ้างและรายชื่อลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงาน และลูกจ้างที่จะเลิกจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนวันที่จะเลิกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างมากกว่า 10 คนภายในระยะเวลา 30 วัน ให้พนักงานตรวจแรงงานจัดการประชุมภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งจากนายจ้าง โดยให้นายจ้าง ตัวแทนลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้าง และพนักงานตรวจแรงงานเข้าร่วมประชุมเพื่อหาแนวทางลดผลกระทบจากการเลิกจ้าง ในการนี้ให้พนักงานตรวจแรงงานทำบันทึกไว้เพื่อเป็นหลักฐานด้วย

ในการจะเลิกจ้างลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง หากลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 10 ของลูกจ้างทั้งหมด นายจ้างจะต้องแจ้งเป็นหนังสือโดยระบุถึงวันที่จะเลิกจ้าง เหตุผลของการเลิกจ้างและจำนวนลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างไปยังอธิบดีก่อนการเลิกจ้างไม่น้อยกว่า 60 วัน และภายหลังการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานตรวจแรงงานส่งบันทึกการประชุมต่ออธิบดีภายใน 5 วันนับแต่วันที่การประชุมเสร็จสิ้นลง

ในกรณีที่นายจ้างไม่แจ้งให้ลูกจ้างที่จะเลิกจ้างทราบล่วงหน้า หรือแจ้งล่วงหน้าน้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง นอกจากจะได้รับค่าชดเชยตามมาตรา 118 แล้วให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายหกสิบวัน หรือเท่ากับค่าจ้างของการทำงานหกสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วยด้วย

ในกรณีที่มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่านายจ้างได้จ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

การเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจจะต้องมีเหตุผลโดยชอบธรรม และนายจ้างจะต้องพยายามอย่างเต็มที่เพื่อหลีกเลี่ยงการเลิกจ้างนั้น เหตุผลโดยชอบธรรม หมายความว่าเหตุอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นเร่งด่วนทางธุรกิจ ต้องจัดการแรงงานที่ล้นงาน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการเงินร้ายแรงที่อาจเป็นเหตุให้กิจการของนายจ้างล้มละลาย หรือเหตุอื่นใดทำนองเดียวกันนี้

การเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานี้ ให้ถือว่าการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 มาตรา 122 เดิม โดยให้ยกเลิกทั้งหมด

การแก้ไขในบทนิยามศัพท์ในมาตรา 5 จะช่วยให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจได้ครบถ้วนและชัดเจนยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตรา 121 ที่แก้ไขใหม่มีเนื้อหาที่กระชับและชัดเจน ยกเว้นมาตราการคุ้มครองลูกจ้างก่อนการถูกเลิกจ้างให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มหน้าที่ของนายจ้างให้มีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือลูกจ้างก่อนการถูกเลิกจ้าง กำหนดให้มีการประชุมแบบไตรภาคีโดยเพิ่มบทบาทของเจ้าพนักงานตรวจแรงงานให้เข้าช่วยเหลือไกล่เกลี่ย หาแนวทางลดผลกระทบจากการเลิกจ้าง และในกรณีที่มีการเลิกจ้างลูกจ้างมากกว่า 10 คน และจำนวนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างนั้นมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 10 ของลูกจ้างทั้งหมดให้นายจ้างต้องแจ้งการเลิกจ้างเป็นหนึ่งในสี่ต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อันเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลได้ร่วมรับรู้ถึงการเลิกจ้างที่จะมีผลกระทบต่อลูกจ้างจำนวนมาก และเตรียมหาทางให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างเหล่านั้น ในวรรคที่ 5 ของมาตรา 121 ที่แก้ไขใหม่ มีการกำหนดให้ชัดเจนถึงเหตุผลโดยชอบธรรมที่อาจใช้เป็นข้ออ้างในการเลิกจ้างลูกจ้างด้วยมูลเหตุทางเศรษฐกิจได้ อีกทั้งกำหนดให้นายจ้างต้องแสดงความจริงใจในการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้าง และในวรรคท้าย เป็นบทลงโทษของนายจ้างที่เลิกจ้างโดยฝ่าฝืนความในมาตรา 121 ที่แก้ไขใหม่ โดยให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งศาลแรงงานสามารถพิพากษาให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับขณะเลิกจ้าง หรือถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทนได้

ดังได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ หากกฎหมายว่าด้วยค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความชัดเจน เป็นธรรมต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง มีเนื้อหาที่สอดคล้องต่อหลักการตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ย่อมจะส่งผลให้เป็นการยกระดับมาตรฐานการให้ความคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีรากฐานที่เข้มแข็งและประชาชนในสังคมจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย