



# บทสรุปผู้บริหาร รายงานวิจัย

เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

โดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



บทสรุปผู้บริหาร  
รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์  
เรื่อง

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้  
ยุทธศาสตร์ชาติ

Members of the House of Representatives' Roles and Duties  
related labour issues under National Strategy

โดย  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒



บทสรุปผู้บริหาร  
รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์  
เรื่อง

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้  
ยุทธศาสตร์ชาติ

Members of the House of Representatives' Roles and Duties  
related labour issues under National Strategy

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษย์	ทวิแจ่มทรัพย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์
อาจารย์ฉัฐเมษ	ภิรมย์พานิช

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

## บทสรุปผู้บริหาร

### ที่มาและสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศไว้โดยที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “ยุทธศาสตร์ชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ในขณะที่ “แผนการปฏิรูปประเทศ” เป็นการแก้ไขปัญหาและสภาพการณ์ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะข้อขัดแย้งที่เป็นวังวนในระบบการเมืองการปกครองประเทศ การบังคับใช้กลไกทั้งสองให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการกำหนดสภาพบังคับไว้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กระทำการ 2 เรื่องต่อรัฐสภา อันได้แก่ การแถลงนโยบายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 162) และการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ภายใต้การกำหนดหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาสามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งหากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องถูกเสนอให้พิจารณาโดยที่ประชุมร่วมสองสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 270) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภาสามารถมีมติสั่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่กลไกทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยอาศัย “แผนแม่บท” เป็นกลไกในการเชื่อมโยง ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทต่างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบการดำเนินการ แผนแม่บทเป็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ แต่ละด้านเพื่อมากำกับการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และการดำเนินการตามแผน

และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อใช้เป็นตัวขับเคลื่อนสุดท้ายให้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมายที่กำหนดลงในแผนแม่บทได้อย่างแท้จริง (พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, มาตรา 10)

ในส่วนของแผนพัฒนาการแรงงานนั้น แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศมิได้กำหนดการพัฒนาแรงงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งกลางปี 2563 คณะรัฐมนตรีได้มติให้มีการปรับเพิ่มกลไกการปฏิรูปประเทศด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและทรัพยากรมนุษย์ โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการในงานดังกล่าว อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการแรงงานในประเทศไทย

เมื่อนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนประเด็นด้านแรงงานมาพิจารณาประกอบกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบได้ว่ากรอบยุทธศาสตร์ชาติและแผนงานทั้ง 2 นั้น มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในด้านการพัฒนาการแรงงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์เป้าหมาย แผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางที่ประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งพัฒนาการแรงงาน อีกทั้ง เป็นการยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทราบถึงพันธกิจและหน้าที่ของตนเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานได้อย่างชัดเจนอีกด้วย อันทำให้เกิดการจัดทำวิจัยฉบับนี้ขึ้นภายใต้หัวข้อเรื่อง “บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ”

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีตัวแปรสำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ตัวแปรที่หนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแปรที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ชาติ และตัวแปรที่สาม คือ ประเด็นด้านการแรงงานที่สัมพันธ์กับส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สอง ตัวแปรทั้งสามมีกรอบทฤษฎีและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์สนับสนุนอยู่อย่างหลากหลาย ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ หลักคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานซึ่ง

ประกอบด้วย หลักความเป็นสากลของกฎหมายแรงงาน หลักความเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนและกึ่งมหาชน  
ของกฎหมายแรงงาน หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักความเป็นธรรม หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

การนำเสนอผลสรุปงานวิจัยเกิดขึ้นจากการประมวลผลตัวแปรทั้งสามโดยหาส่วนที่เชื่อมโยง  
ส่วนที่เป็นประเด็นปัญหา และส่วนที่เป็นช่องว่างเพื่อตอบโจทย์วัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ 5 ข้อ  
ได้แก่

1. ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้อง

2. ศึกษาความสำคัญ และเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นตามความใน  
พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เน้นประเด็นเรื่องการเมืองแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับ  
กลไกด้านกฎหมาย

3. ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและหลักการ  
ใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเน้นศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ “การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณา  
กฎหมาย”

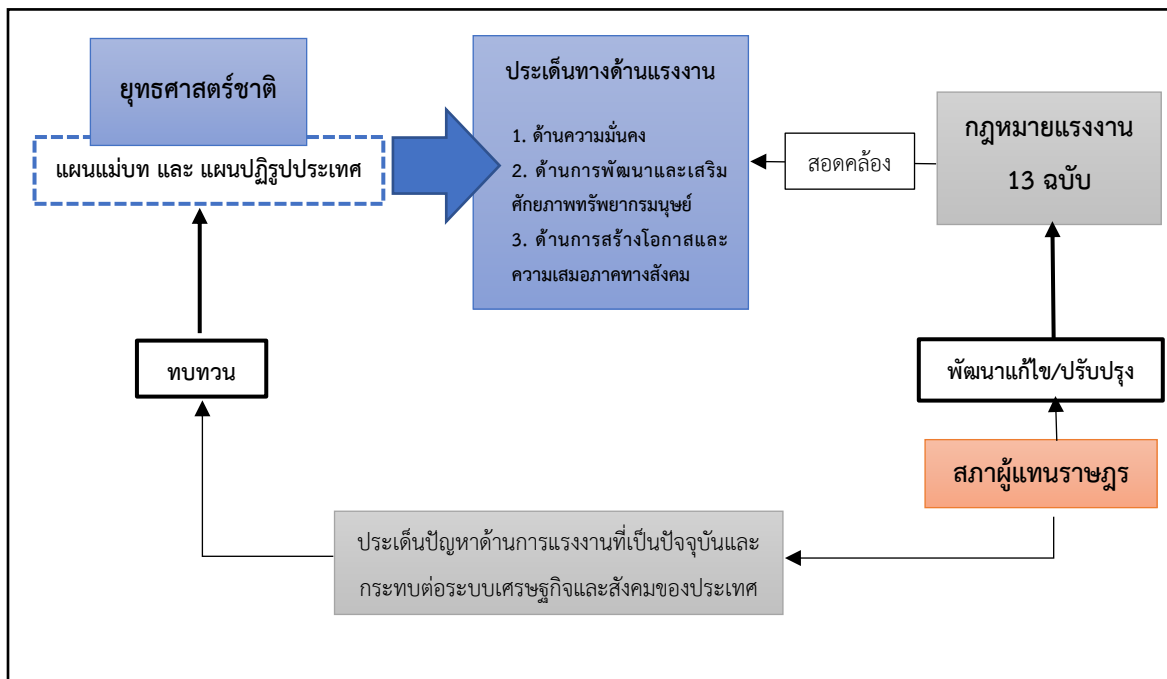
4. ศึกษาเนื้อหาและรายละเอียดของความไม่สอดคล้องระหว่างบทกฎหมายด้านการแรงงาน  
กับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาทกฎหมายแรงงานและ/หรือมาตรการอื่นที่  
เหมาะสม

5. ศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้านการแรงงาน ในส่วนที่เป็นกลไกทางกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับแผน  
ยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยงานเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งที่  
เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่หลากหลายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับ  
การวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะช่วยขับเคลื่อนแผนงานระดับชาติทั้ง 3  
ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนศึกษาทกฎหมายที่มีเนื้อหา  
เกี่ยวกับการแรงงาน 13 ฉบับ เพื่อสกัดปัญหาข้อกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีส่วน  
แก้ไขพัฒนาภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า การดำเนินการเช่นนั้นต้องเป็นไปตามกรอบแนวทางของแผน  
ยุทธศาสตร์ชาติ การค้นคว้าดังกล่าวนี้มีทั้งส่วนที่เป็นเอกสารตีพิมพ์ในรูปของหนังสือ ตำรา บทความ  
วารสาร รวมทั้งสิ่งพิมพ์อื่นที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ทั้งที่อยู่ในรูปเอกสารกระดาษและสื่ออิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์สูงสุดของงานวิจัยและเพื่อให้ผลการวิจัยที่ได้รับสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกวิทยากรและรายบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงานทั้งที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง นายจ้าง และบุคลากรภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการปัญหาด้านการแรงงาน ตลอดจนกรรมการในคณะกรรมการแรงงาน และคณะกรรมการย่อย สมาชิกสมัชชาผู้แทนราษฎร อันทำให้คณะผู้วิจัยได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อเทียบกับข้อมูลทางเอกสารที่ศึกษาไว้เป็นปฐม ประกอบกับประเด็นปัญหา ข้อท้าทาย และข้อสังเกตใหม่ ๆ อย่างหลากหลายที่ไม่ปรากฏในงานเอกสารใด ๆ

ผลจากกระบวนการศึกษาดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบการดำเนินงานวิจัยเรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” โดยจำลองโมเดลดังนี้



## สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นสามารถทำความเข้าใจได้โดยผ่านบทสรุปสำคัญ 5 ประการ อันประกอบด้วย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (1) ยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับแรงงาน (2) การประเมินสถานะของบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบันที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (3) แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ (4) และแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน (5)

### 1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อพิจารณาหน้าที่ในเรื่องแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรู้ประเด็นปัญหากฎหมายแรงงานที่ต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการพิจารณางบประมาณประจำปี ด้านแรงงาน การใช้เป็นข้อมูลเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบทั้งการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งเป็นข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบในกิจการอื่น ๆ เช่น การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงาน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันยังได้กำหนดหน้าที่พิเศษไว้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 ประการด้วยกัน คือ หน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติประการหนึ่ง และหน้าที่ร่วมกันของสองสภาอีกประการหนึ่ง การทราบถึงปัญหากฎหมายแรงงานที่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษของตนตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ให้สำเร็จได้ในทุกประการด้วย

อย่างไรก็ดี การดำเนินบทบาทและหน้าที่ข้างต้นนอกจากความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองแล้ว การมีข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการในศาสตร์หลายแขนง ก็จะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องรอบคอบและ

รัดกุมมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มี “คณะกรรมการการ” ขึ้นได้หลายคณะ แต่ละคณะก็จะมี ความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันออกไปเพื่อนำส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการการแรงงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหนึ่งในนั้น ทั้งยัง ประกอบด้วยอนุกรรมการที่ช่วยกลั่นกรองอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษาเชิงนโยบายและ กฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการการแรงงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานยัง ต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาการจ้างเหมาค่าบริการ การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับ บุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ การให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสม ทางแรงงานกับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุน การตัดสินใจรับข้อพิพาทแรงงาน การป้องกัน การละเมิดสิทธิแรงงาน การบริหารจัดการงานประกันสังคม การพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบแผนปฏิรูปประเทศ การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงข้อมูลประเด็นของความไม่สอดคล้อง ระหว่างกฎหมายแรงงานและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวทางที่ ชัดเจนเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตนเป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อบรรลุผลของแผน ยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนการให้ข้อมูลนี้เป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมการ โดยเฉพาะ คณะกรรมการการแรงงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมการที่ได้ดำเนินการเสนอข้อมูลปัญหา ด้านแรงงาน ที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงความเหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหาแรงงานในขั้นต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาด้านแรงงานนั้นมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การทำงาน รูปแบบใหม่ที่ต้องเคารพหลักการเว้นระยะห่างทางสังคมหรือการทำงานจากที่บ้าน ที่เป็นบริบทในยุคการ ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้แผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีไม่อาจกำหนดประเด็นปัญหาด้านแรงงานใน ลักษณะนี้ไว้ได้อย่างครบถ้วน หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ ๆ

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวทางในการบริหารกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นข้อสังเกตสำคัญเพื่อการปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

## 2. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทั่วไป การจัดทำแผนงบประมาณแผ่นดิน และกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ โดยในกรณีของหน่วยงานรัฐ หน้าที่สั่งการให้หน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะทำการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจให้ถูกต้อง ซึ่งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร หากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะมีการแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ชาติจะมีการแก้ไขปรับปรุงทุก 5 ปี เพื่อความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานนั้นมีสาระสำคัญหลักอยู่ 3 ด้าน ได้แก่

**2.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน** ที่เป็นการมุ่งเน้นให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่เน้นในเรื่องของการจัดการสถานะแวดล้อมให้มีความมั่นคงปลอดภัย เอกရာช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ เช่น แรงงานได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงาน ไม่ถูกละเมิดสิทธิ การบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว และการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยทั้งจากภายในประเทศและระดับภูมิภาค

**2.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน** ที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ที่เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง และยกระดับฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ตลอดจนการวางแผนทางการเงินและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน และมาตรการทางแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นมิตร สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นกลุ่มวิชาชีพ สร้างสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว

## 2.3 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมกับประเด็นเรื่องแรงงาน

ที่ยุทธศาสตร์ข้อนี้เกิดจากปัญหาการอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมทำให้มีประเด็นเรื่องโอกาสและความเท่าเทียมทางสังคม ดังนั้น จึงต้องสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยบทกฎหมายและแนวปฏิบัติต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ แรงงานสามารถเข้าถึงองค์ความรู้และการฝึกทักษะ และค่าตอบแทนต้องธรรมตามความสามารถ ทั้งนี้ต้องกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจออกจากศูนย์กลางเพื่อลดการย้ายถิ่นอย่างไร้ทิศทาง อีกทั้งยังต้องเสริมพลังงานทางสังคมโดยการจ้างงานผู้สูงอายุตามความเหมาะสม

## 3. การประเมินสถานะของบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบันที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานทั้งหมด 13 ฉบับ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่หลักการแรงงานสากลให้ความสำคัญ เช่น การคุ้มครองแรงงานมาตรฐานทั่วไป การกำหนดวิธีการพิเศษสำหรับแรงงานที่ทำงานในลักษณะงานพิเศษ การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสอดคล้องกับความต้องการและการยอมรับได้ของภาคีสังคม การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานแบบพิเศษ และการรับรองสิทธิให้ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างสามารถรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองเพื่อระงับการพิพาทกันระหว่างทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ดี ปัญหาของกฎหมายแรงงานไทยซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย ประเด็นเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย และประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ

### 3.1 ประเด็นรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีประมวลกฎหมายแรงงาน ดังนั้นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานจะปรากฏในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายเพราะกรอบการใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีขอบเขตของกิจการและบุคคลแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้บุคคลสองคนทำงานลักษณะเดียวกันแต่ทำงานให้กับหน่วยงานต่างกัน จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่ต่างกัน

### 3.2 ประเด็นเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย

ดังที่ได้กล่าวไป กฎหมายแรงงานไทยมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมกฎเกณฑ์การใช้แรงงานเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการสากล แต่ยังมี

ประเด็นการประเมินคุณภาพเนื้อหาบทบัญญัตินั้นสอดคล้องกับหลักการใช้แรงงานสากลเพียงใด อาจพบว่ากฎหมายแรงงานไทยว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางที่สากลโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คาดหวังไว้มาก ซึ่งแบ่งพิจารณาเป็น

### 3.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล เช่น

ปัญหาความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน เช่น คนหางาน ในต่างประเทศติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่สัญญาว่าจะรับตนเข้าทำงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน เมื่อมีการการผิดสัญญาเกิดขึ้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่สามารถลงโทษอย่างใดกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ หรือปัญหาการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างอันไม่ยอมรับความหลากหลายทางเพศในการสมัครงาน ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาก็ต่อเมื่อมีการทำสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นระหว่างกันแล้วเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเรื่องนี้เลย

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เช่น บทกฎหมายที่สอดคล้องกับสารัตถะของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ที่ไม่ได้มีการแก้ไขตัวบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสารัตถะในอนุสัญญา โดยความแตกต่างด้วย เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ทักษะ ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิใด ๆ หรือปัญหาความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น ครูในโรงเรียนเอกชน จะต้องมีความเฉพาะ กำหนดเงื่อนไขการทำงานไว้ต่างหาก แต่ยังไม่มีความหมายระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นมารองรับ อีกทั้งงานราชการและงานรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดความสงสัยถึงกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างจากแรงงานเอกชน

ปัญหาการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิธีการจ้างงานแบบใหม่ ภายใต้อุณหภูมิและความกดดันและการเคารพในสิทธิแรงงาน คือ การให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน ต้องมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่จำต้องคำนึงถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างงานอย่างเดี๋ยวนั้นไป แม้ว่าสัญญาจะเป็นสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญาจ้างเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน การจ้างผ่านแพลตฟอร์ม อันเป็นลักษณะสัญญาจ้างที่เกิดขึ้นมาใหม่ ๆ ก็ตาม หากบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้

แรงงานที่ทำงานอันเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการก็ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานสากล โดยกฎหมายไทยนั้นให้ความคุ้มครองกับผู้ใช้งานที่ยังคงยึดกับการบัญชาหรือการสั่งการในกรอบของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์การจ้างงานในปัจจุบันที่ลักษณะและวิธีการจ้างได้เปลี่ยนไปจากอดีตมาก แรงงานแบบใหม่นั้น ทำให้สัญญาจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานกลายเป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานผลที่ตามมาคือผู้ใช้แรงงานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลยตามกฎหมายแรงงานทำให้เกิดปัญหาลักษณะงานเหมือนแต่สิทธิประโยชน์ต่างกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส โดยกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยมิได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไว้ เพียงแต่กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการปฏิบัติตามกลไกเช่นนี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไปใช้ลดหย่อนภาระบางประการสำหรับการประกอบกิจการได้ อันทำให้กลไกดังกล่าวนี้มีลักษณะจูงใจมากกว่าบังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน เนื้อความในกฎหมายส่วนนี้จำเป็นต้องการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ถูกกำหนดไว้ เช่น อาจต้องมีการบังคับสำหรับกิจการขนาดกลาง และกิจการขนาดใหญ่จัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญต่อทั้งชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และศักยภาพของกิจการที่ไม่ควรสูญเสียแรงงานที่มีฝีมือไปด้วยเหตุที่ไม่ระมัดระวังให้ดีพอ นอกจากนี้แล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าฝ่ายรัฐเองที่มีข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสถานที่ คั้น ยัด อายัด และกระทำการอื่นใดที่เอกชนซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยฯ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้การตรวจเป็นไปโดยสมบูรณ์ แต่การกระทำนั้นติดด้วยข้อห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น

**3.2.2 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน เช่น**

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลัก แต่กฎหมายนี้ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยไม่เป็นไปตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยการเจรจาต่อรองทางด้านแรงงานใน 2 ประเด็นหลักดังนี้

ประเด็นการรับรอง “เสรีภาพ” ในการสมาคม เนื่องจากการรวมกลุ่มทางแรงงานยังไม่เป็นไปตามหลัก “เสรีภาพ” ในการสมาคมอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงทั้งการขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้ง การรับรองสิทธิการบริหารจัดการองค์กร การเลิกองค์กรทางด้านแรงงาน ที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการแทรกแซงโดยรัฐ หรือ ประเภทขององค์กรแรงงานที่การรวมกลุ่มทางแรงงานในสาขาวิชาชีพเดียวกันนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้

ประเด็นการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐนั้น มีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดและ/หรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ สิทธิในการนัดหยุดงานและปิดงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามในกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเลย

ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานไทยไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียวเมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องการโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานขึ้น มักจะมีการเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลแรงงาน แต่ผู้ถูกระทบสิทธิต้องทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเหตุแห่งการเรียกร้องนั้นเกิดขึ้นตามบทบัญญัติฉบับใดและบทบัญญัติฉบับนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้เป็นเบื้องต้นหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกระทบสิทธิอาจต้องดำเนินการเสียก่อนจึงนำเรื่องสู่ศาลแรงงาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องการนำหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนามาใช้ในระบบกฎหมายแรงงานของไทยที่ปล่อยให้เสรีโดยแท้ของคู่สัญญาในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาอย่างไรก็ได้ หากเงื่อนไขนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ และมีเนื้อหาหลากหลายตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาได้ นำมาสู่การเลิกจ้างโดยไม่แจ้งเหตุผลที่ลูกจ้างคิดว่าไม่เป็นธรรมและไม่เป็นที่ยอมรับอย่างสากล

**3.2.3 กลุ่มปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท** เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับลักษณะ บริบทเฉพาะ และธรรมชาติของงานนั้น จึงต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรม และการคุ้มครองงานขนส่งทางบกที่ตราออกมานานแล้วให้มีความทันสมัย ตลอดจนการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เกิดเป็นปัญหาในการนำไปใช้การจริงที่ยังขาดในรายละเอียดที่ชัดเจนในการนำไปใช้ปฏิบัติ ในส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ก็ยังขาดระบบระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

**3.2.4 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ** ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่าการแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐมีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดหรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ

**3.2.5 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม** อย่างเช่น ความเข้าใจในระบบความมั่นคงทางสังคม หากเปรียบเทียบหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นสำหรับการเยียวยาภัยทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมกับกฎหมายของไทยแล้วกฎหมายของไทยยังคงขาดความชัดเจน อาทิ การนำบทบัญญัติว่าด้วย “เงินทดแทน” ไปบัญญัติรวมไว้กับกฎหมายแรงงาน เพราะความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเงินทดแทนว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานซึ่งอันที่ความจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสังคมหรือการบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ อย่างการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 และมาตรการอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐ โดยสิทธิที่จะได้รับก็มีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ อีกทั้งการจ่ายสิทธิก็ยังมีข้อผิดพลาดอันทำให้เกิดการเรียกคืนเงินจากผู้รับประโยชน์

**3.3 ประเด็นประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ** บทกฎหมายแรงงานหลายฉบับของไทยมีเนื้อหาค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในการนำมาปรับใช้จริงกลับพบอุปสรรคมากน้อยตามกรณี ทำให้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ดังนี้

**3.3.1 ปัญหาตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง** อันต้องพิจารณาทางแก้อื่นประกอบ เนื่องจากกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่งอาจมีความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มุ่งคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง แต่ปัญหาการหลอกลวงคนไทยไปทำงานยังต่างประเทศกลับปรากฏ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายจัดหางานมุ่งคุ้มครองคนหางานที่หางานโดยผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ตัวกฎหมายมุ่งควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานเป็นสำคัญ แต่ข้อเท็จจริงปัญหาการถูกหลอกลวงของแรงงานไทยกลับไม่เกี่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานเลยแต่เกี่ยวกับตัวคนงานที่ลักลอบออกไปทำงานเอง อันเกี่ยวกับปัญหากฎหมายคนเข้าเมือง

**3.3.2 ปัญหาความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครอง** อันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ กฎหมายแรงงานบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แต่กลับถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะต่างฉบับกัน เช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความเกี่ยวข้องกันมากและชัดเจน ในบางประเทศได้มีการผนวกกฎหมายสองฉบับนี้เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์การให้ความคุ้มครอง แต่ในส่วนของกฎหมายไทยนั้น หากบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและขณะเดียวกันมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมขอเข้ารับสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายสองฉบับก็อาจต้องปฏิบัติตามแบบพิธีที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน

**3.3.3 ปัญหากฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้** ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยการเทียบเคียงเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention) แต่วิธีทางปฏิบัติมีขอบเขตในการบังคับเพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อออกมาขยายความและกำหนดวิธีทางปฏิบัติ

โดยสรุปอาจแสดงความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้ง 13 ฉบับกับยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานได้ดังนี้

ตารางสรุปความสัมพันธ์ของกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านที่มีสาระเกี่ยวข้องกับการแรงงาน

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ด้านความมั่นคง	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย									✓				
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	✓		✓		✓						✓		
ด้านการพัฒนาและ เสริมศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		✓	✓							✓			
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21			✓										
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย				✓	✓		✓						✓
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓
ด้านการสร้าง โอกาสและ ความเสมอภาค ทางสังคม	การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี			✓										
	การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม	✓	✓	✓		✓							✓	✓

ลำดับตัวเลขและชื่อกฎหมายอ้างอิง

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล ประกอบด้วย 1. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 3. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และ 4. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ประกอบด้วย 5. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ 6. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท ประกอบด้วย 7. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 8. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 9. พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ 10. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ประกอบด้วย 11. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

กลุ่มความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วย 12. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ 13. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

#### 4. แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทบาทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการการอาจรกระทำได้โดยผ่านงานที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถสำเร็จสิ้นได้ในระยะเวลาสั้น และงานที่ต้องใช้เวลาในการจัดทำ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดพร้อมอธิบายเหตุผลไว้ในส่วนผลการวิจัยแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนในบทสรุปนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำโครงการและกิจกรรมที่ได้นำเสนอไว้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเข้าเปรียบเทียบกับบทบาททั้ง 13 ฉบับที่เกี่ยวข้องและหากได้มีการดำเนินการแล้วจะส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านใดที่เกี่ยวกับการแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### แผนระยะสั้น ประกอบด้วย

- 1) มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา
- 2) การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....
- 3) ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน
- 4) การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม
- 5) การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์
- 6) การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า
- 7) การพัฒนาบทบาทกฎหมายให้สอดคล้องกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (telework)

##### แผนระยะยาว ประกอบด้วย

- 8) การเดินทางเข้าออกนอกราชอาณาจักร
- 9) การสร้างแรงงานฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 10) ระบบคิดในการจำแนกแรงงานนอกระบบ
- 11) ประมวลกฎหมายแบบบูรณาการ
- 12) การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ
- 13) การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

- 14) แนวทางในการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทแรงงาน
- 15) การทำความเข้าใจระบบความมั่นคงทางสังคม
- 16) การพัฒนาบทกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

17) การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ

ทั้งนี้ตัวเลขลำดับที่ 1 -17 จะปรากฏในช่องต่าง ๆ ในตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการการแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังปรากฏด้านล่างนี้ เพื่อใช้แทนกิจกรรมที่เมื่อได้มีการดำเนินแล้วย่อมเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแรงงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีชื่อเฉพาะหรือกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้องตามที่ปรากฏคอมลัมน์ด้านบน อันจะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานซึ่งปรากฏในคอลัมน์ด้านซ้าย

ตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการธิการการแรงงาน  
ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง คนหางาน พ.ศ. 2528	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือ แรงงาน พ.ศ. 2545	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธี พิจารณาตัดสินแรงงาน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงาน ประมง พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537	กฎหมายอื่น ๆ
ด้านความมั่นคง	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	1	6,7, 10,13		13	16	14					12	4,10, 15	4,10,15	2,5,12
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย	8				16				8					5,8,12,13
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	1,8	7,10,13	9	13	16						12	10,15	10,15	5,12,17
ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		6,10,13	9		16		9	9		9		10,15	10,15	2,5
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21			9											2,5
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย		6,7, 10,13		13	16		7					10	10	5,17
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	8	7			16		13	13				4,10, 15	4,10,15	3,5,11,17
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ		6,10	9		16	14	13	13	13	13	12	4,10, 15	4,10,15	2,3,5, 11,12,17
	การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี		7	9											5
	การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม	1	6,7, 10,13	9		16						12	4,10, 15	4,10,15	2,5,8, 11,12,17

5. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตาม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน

บทบาทในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีทั้งส่วนที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายทุกฉบับยกเว้นแต่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์อยู่แล้วสำหรับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวแต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นมักเกี่ยวกับเรื่องของการเข้าเมืองเสียมากกว่า ทั้งนี้การแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้ง 12 ฉบับจะทำให้สะท้อนแนวคิดในการเพิ่มศักยภาพของกฎหมายแรงงานไทยที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังนี้

1. การเพิ่มเติมหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ
2. การเพิ่มแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงาน
3. การปรับปรุงให้เงื่อนไขการจ้างงานให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับพลวัตสังคม
4. การเพิ่มแนวทางในการจ้างงาน ให้เงื่อนไขการจ้างงานมีความเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐาน
5. การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานและตรวจความปลอดภัยในการทำงานอันจะทำให้การคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพแท้จริง
6. การพัฒนาระบบกลุ่มอาชีพเพื่อความยั่งยืนในการจ้างงาน
7. การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทให้่งานสำหรับประชาชนในการเข้าถึงมีประสิทธิภาพเหมาะสมสำหรับข้อพิพาทแรงงานแท้จริง
8. การพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพและการนำกฎหมายไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริงสำหรับพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาคุ้มครองแรงงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ

9. การศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม

นอกจากนี้แล้ว บทบาทในการตรากฎหมายที่เห็นได้ว่าเป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่มีด้วยกัน 2 เรื่อง คือการศึกษาและพัฒนาให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... สามารถใช้บังคับได้จริง และการต่อยอดงานศึกษาการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจากงานที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ได้วางแนวทางไว้แล้วก่อนหน้านี้

ในส่วนของงานควบคุมตรวจสอบ อันได้แก่การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายก็สามารถใช้ชุดข้อมูลเดียวกันกับการตรากฎหมายเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติหน้าที่และแสดงบทบาทได้

สำหรับการให้ความเห็นชอบนั้น นอกจากข้อมูลชุดเดียวกับที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการตรากฎหมายจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตัดสินใจในการพิจารณาสนธิสัญญาหรือเอกสารระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็อาจใช้ข้อมูลที่กล่าวไว้ในเรื่องแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่จะช่วยในการพิจารณาความเหมาะสมและประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ได้เป็นหลัก

## ข้อเสนอแนะ

ด้วยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในลักษณะของข้อเสนอแนะที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ (1) และข้อเสนอแนะที่อาจนำไปศึกษาเพิ่มเติมเป็นงานวิจัยครั้งต่อไป (2)

### 1. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้

ในการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้บทสรุปเพื่อการพัฒนาปรับปรุงบทกฎหมายแรงงานและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายด้านการแรงงานภายใต้กฎหมาย 13 ฉบับมีเนื้อหาสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ สามารถกำหนดแยกข้อเสนอแนะดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วนย่อยด้วยกัน

กล่าวคือ ส่วนแรก ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงบูรณาการ (1.1) ส่วนที่สองเป็นการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงรูปแบบ (1.2) และส่วนที่สามเป็นการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงเนื้อหา (1.3) ทั้งนี้ การนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริงจะต้องอยู่ภายใต้กรอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไกเพื่อประสิทธิภาพในการตรากฎหมายไว้ในมาตรา 77 (1.4)

**1.1 การแก้ไขเชิงบูรณาการ** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานทั้งหมดจำเป็นต้องร่วมกันพิจารณาภาพรวมของบทกฎหมายที่ใช้บังคับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการแรงงานสากลและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยอันจะทำให้กฎหมายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักการสากลย่อมเข้าใจได้ว่ารัฐอาจมีการตั้งข้อสงวนที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักการบางข้อที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา หรืออาจกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในรัฐให้สอดคล้องกับหลักการสากลภายใต้บริบทเฉพาะของรัฐได้

**1.2 การแก้ไขเชิงรูปแบบ** บทกฎหมายที่กระจัดกระจายเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ การนำเนื้อหาของกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับมาจัดหมวดหมู่และประมวลรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายแรงงาน และประมวลกฎหมายความมั่นคงทางสังคมโดยมีเนื้อความเท่าถึงกัน และมีความชัดเจนในการไม่ใช้บังคับบทกฎหมายส่วนใดกับตัวบุคคลบางลักษณะหรือกิจการบางประเภท ก็จะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจกับบทกฎหมายได้ง่ายขึ้น อีกทั้งการประมวลเนื้อหาของกฎหมายเข้าไว้รวมกันย่อมทำให้เห็นภาพโครงสร้างของกฎหมายโดยรวมอันจะสะท้อนให้เห็นช่องโหว่ที่แท้จริงของกฎหมาย

**1.3 การแก้ไขเชิงเนื้อหา** ในการแก้ไขในส่วนนี้จำเป็นต้องแยกพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานเป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

1.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ควรเพิ่มการให้ความคุ้มครองคนหางานโดยเฉพาะการรับรองหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งควรมีการเพิ่มมาตรการที่เป็นการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิต นอกจากนี้ การเพิ่มบทลงโทษกับผู้หางานที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด โดยเฉพาะผู้หางานทำในต่างประเทศที่ยอมเดินทางไปหางานนอกประเทศแม้รู้ว่ากระบวนการที่ตนทำอยู่นั้นไม่ได้

เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่ต้องตามกฎหมายทั้งหมด ก็ถือเป็นอีกแนวทางในการช่วยลดปัญหาการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

1.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัติในคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ มิใช่เฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในทุกวันนี้ และกำหนดประเภทการปฏิบัติและการทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละกลุ่มอาชีพได้ อีกทั้ง การฝึกงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดูเหมือนเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้ การกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ได้ตามสมควรภายใต้การอนุมัติ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อการลานั้นกระทบต่อการประกอบการของสถานประกอบการหรือพบว่าลูกจ้างคนดังกล่าวได้สิทธิในการลาเป็นการสมควรแล้ว อาจต้องได้รับการทบทวนปรับปรุงให้นายจ้างตระหนักและรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับตลาดแรงงานไทยให้มากขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องมีการเพิ่มพูนทักษะฝีมือ (Upskill) หรือ ฟิ้นฟองค์ความรู้ในการทำงานให้ลึกซึ้ง (Reskill) ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับการจ้างงานวิถีใหม่และแนวโน้มการจ้างงานในตลาดแรงงานให้มากขึ้น โดยอาจเป็นข้อกำหนดเชิงบังคับที่ต้องมีกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าวในระยะเวลา 3 เดือนครั้งหรือตามความเหมาะสม เป็นต้น ซึ่งหากข้อเสนอดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริงรัฐก็ต้องคำนึงถึงกลไกส่งเสริมหรือช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำกิจกรรมเช่นว่านี้ให้บรรลุผลสำเร็จได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การลดภาระภาษีอากร หรือศุลกากรขาเข้า กรณีที่มีความจำเป็นในการนำเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ใด ๆ เข้ามาเพื่อจัดทำกิจกรรม

นอกจากนี้ สภาวการณ์ปัจจุบันที่การดำเนินชีวิตของประชากรเปลี่ยนไปอย่างมาก อันเนื่องจากบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนวัตกรรมใหม่ สภาพแวดล้อมและมลภาวะทางอากาศ ตลอดจนการระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้การทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดีย (telework) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นดังนี้แล้ว การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้จะยิ่งถือว่าสำคัญและจำเป็น เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบันแล้วยังเป็นเรื่องที่ยากจะปฏิเสธสำหรับวิถีชีวิตใหม่และการทำงานในรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้และต่อ ๆ ไปด้วย

สังคมผู้สูงอายุและผู้สูงอายุสำรองคือเงื่อนไขอีกข้อหนึ่งที่แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแม้ว่าตามหลักการจะมองว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ใช่กลุ่ม

พิเศษเช่นแรงงานสตรี และแรงงานเด็ก ตามแนวทางของหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานก็ตาม แต่เมื่อบริษัทที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในกำลังแรงงานของบุคลากรกลุ่มนี้มากขึ้นก็จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ที่ปัจจุบันมีแต่เพียงเรื่องการกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำแนะนำโดยจ่ายเป็นรายชั่วโมงสำหรับแรงงานผู้สูงอายุไว้เท่านั้น จึงอาจคิดได้ว่า ประเภทงาน ลักษณะงาน รวมถึงชั่วโมงการทำงานเองก็อาจต้องทบทวนถึงความเหมาะสมในการใช้บริบทที่กล่าวมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานให้กับแรงงานผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น อาจกำหนดไว้ไม่เกิน 5 ชั่วโมงต่อวัน หรือมีระยะเวลาพักที่ถี่กว่าลูกจ้างทั่วไป ตลอดจนเงื่อนไขและกติกาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อพลาณามัยของลูกจ้างกลุ่มนี้

ประการสุดท้าย ปัญหาต่าง ๆ ของกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นมักเป็นผลจากการตรวจแรงงานที่ขาดประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนี้แล้ว การแก้ไขบทกฎหมายส่วนนี้ โดยเฉพาะการเพิ่มกำลังการตรวจแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นตัวแทนตรวจแรงงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่ไม่กระทบสิทธิพื้นฐานของประชาชนและผู้ประกอบกิจการย่อมเป็นเรื่องน่าสนใจและเหมาะสมต่อการหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมายแรงงาน เพราะแนวคิดส่วนนี้แม้ไม่สะท้อนความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง แต่ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น อันเป็นกลไกช่วยลดปัญหาด้านการแรงงาน ซึ่งท้ายที่สุดก็จะทำให้การแรงงานไทยเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาตินั้นเอง

1.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ควรเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชากรให้สอดคล้องกับแนวคิดการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ปรากฏและมีทางให้เกิดผลจริง ตลอดจนควรนำหลักการการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อฝึกงานก่อนเข้าทำงาน มาขยายผลโดยอาจใช้วิธีการในทำนองเดียวกันกับการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์การเรียนรู้ และการจ้างแรงงานเฉพาะกลุ่มประเภทอื่นที่เป็นไปในทางจรรโลงและช่วยบรรเทาข้อท้าทายทางสังคมอันเกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรศาสตร์ กล่าวคือ อัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การสอดแทรกหน้าที่ให้กับนายจ้างที่ต้องตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาและเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานลูกจ้าง ดังได้กล่าวมาแล้วในวิถีทางเพื่อการพัฒนา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นที่เมื่อพิจารณาประกอบกับหัวข้อนี้แล้วยิ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น

อนึ่ง แนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานควรเป็นไปในทิศทางใด นอกจากกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงจะเป็นผู้กำหนดแล้ว ทวิภาคีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ก็ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดกติกาข้อนี้เช่นกัน เพราะทวิภาคีสองฝ่ายนี้คือตัวแปรสำคัญที่ทราบแนวโน้มของตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี โดยการมีส่วนร่วมของทวิภาคีในการกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอาจเกิดขึ้นในลักษณะขององค์ประกอบในคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนการทำงานที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบันก็ได้ แต่ข้อคำถามอาจเกิดขึ้นในทำนองที่ว่าความทำนองอะไรที่จะให้ความเห็นของตัวแทนทวิภาคีดังกล่าวนี้สะท้อนภาพแท้จริงของความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

1.3.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ควรเพิ่มกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยฯ บางเรื่องที่ยังไม่ปรากฏ นอกจากนี้ การสอดแทรกหลักการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอย่างบูรณาการให้สอดคล้องกับพหุปัญญาเพื่อการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งสมควรกำหนดเป็นข้อพิจารณาด้วย

1.3.5 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไขเรื่องการรับรองเสรีภาพในการสมาคมที่ปัจจุบันเป็นเพียงแต่สิทธิเท่านั้น อีกทั้งการให้สิทธิในการจัดตั้งและบริหารจัดการสหภาพแรงงานแก่ลูกจ้างต่างด้าวยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของผู้ใช้แรงงานในแต่ละสาขาอาชีพ การแสวงหากลไกและมาตรการที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพและสาขาอาชีพระดับชาติที่สอดคล้องกับบริบทของไทยจึงเป็นกลไกที่จำเป็นเพื่อการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

1.3.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบตุลาการที่มีความเฉพาะด้านการแรงงานที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาความ ตลอดจนการแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้ ผลของการวินิจฉัยควรยอมรับได้ทั้งในมุมมองของนายจ้างและลูกจ้างประกอบกัน ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแรงงานจึงต้องมีประสบการณ์และชั้นเชิงในการประกอบอาชีพที่เพียงพอ อีกทั้งความล้าสมัยในบทกฎหมายโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยที่เพิ่งมีการตรากฎหมายขึ้นมาใช้เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติกับการไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน ดังนี้ การทบทวนบทกฎหมายให้มีความเป็นเอกเทศ และง่ายต่อการเข้าถึงย่อมเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ อีกทั้งสอดรับกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายด้วยประกอบกัน

1.3.7 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรมีการทบทวนองค์ความรู้ ภาพรวมเพื่อการทำ ความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบ ความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม อาจมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน อยู่แล้วเป็นเบื้องต้นก่อน โดยการเปรียบเทียบเพื่อลดประเด็นความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมาย ประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนด้วยเหตุที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีรากฐานแนวคิดร่วมกัน ดังนั้น การปรากฏรายละเอียดที่แตกต่างเกี่ยวกับบุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นข้อพิจารณาที่ควรได้รับการทบทวนให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในบริบท การบังคับใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้เพื่อกำหนด และเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ผ่านมาที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเร่งออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือ และอุดหนุนให้กับทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการ ผู้ประกันตน และบุคคลที่เคยเป็นผู้ประกันตน อันทำให้เกิดเป็นข้อมูลจำนวนมากที่ถูกประกาศใช้ตามแต่ช่วงเวลาและบริบทของเรื่อง ซึ่งการทำ ความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาของชุดข้อมูลใหม่จำเป็นต้องมีทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการ ประกันสังคมเป็นทุนเดิมก่อนการเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลในลักษณะร้อยเรียงอย่างเป็นระบบ มีการจัดกระบวนการคิด ซึ่งแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายตามแผนการทำงานของกรปฏิรูปประเทศ ก็น่าจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาถึงประเด็นปัญหาข้อนี้ด้วย

1.3.8 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ ควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับ บุคคลและประเภทกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การพิจารณายกเลิก เหตุยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ยังปรากฏอยู่ 2 กรณีตามความในมาตรา 22 คือกรณีที่ ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำ หรือกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ก็ย่อมทำให้เนื้อหาของกฎหมายเงินทดแทน เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การแก้กฎหมายข้อนี้อาจต้อง คำนึงถึงสัดส่วนของการใช้หลักสุจริตและหลักการทดแทนเยียวยาอย่างความรับผิดชอบและความรับผิดชอบปราศจากความผิด นอกจากนี้แล้ว กรณีที่ลูกจ้างผู้พินิจมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตาย กฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของตัวลูกจ้างด้วย ทว่า คู่สมรสในที่นี้ ตัวบทบัญญัติพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ใช้คำว่า “สามีหรือภรรยา” ซึ่งตามความในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1457 ย่อมหมายถึงสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการจดทะเบียนสมรส กอปรกับทางปฏิบัติที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอจดทะเบียนสมรส ซึ่งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันที่เปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือ แม้ชายหญิงหลายคู่ได้เข้าพิธีมงคลสมรสกันตามประเพณีแต่ก็มีได้จดทะเบียนสมรสประการหนึ่ง และแนวคิดในการรับรองสิทธิความเท่าเทียมของกลุ่มเพศทางเลือกอีกประการหนึ่ง กอปรกับแนวคิดของบทบัญญัติมาตรานี้ มุ่งประสงค์จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคลที่โดยสถานะความสัมพันธ์ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากมรณะของลูกจ้าง จึงเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายเองก็ไม่ได้ถือสาระตามแบบพิธีอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสมรส หากแต่ต้องการทดแทนให้กับผู้ที่ขาดไร้ซึ่งบุคคลที่เคยอุปการะอยู่กินกันมา มากกว่า นอกจากนี้แล้ว บทตัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ก็ยังใช้พฤติการณ์การอยู่กินกันฉันสามีภริยาตามความเป็นจริงเป็นตัวตัดสินสิทธิเลย ดังนั้นแล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดคล้องกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

1.3.9 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ควรแสวงหา กลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง อีกทั้งควรเพิ่ม มาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ และการ ตรวจสอบแรงงานไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือเงื่อนไขการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ ก็ควรเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพแท้จริงเช่นกัน

1.3.10 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ควรมีมาตรการในการ ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปัจจุบันยังมีข้อคำถามเกิดขึ้นในหลายประเด็น ด้วยปรากฏเนื้อหาแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติแต่วิธีการในการปฏิบัติที่ยังคงต้องรอการประกาศในรูป ของกฎหมายลำดับรอง

1.3.11 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ควรมีการบูรณาการถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้องทำทั้งระบบไม่ใช่การเจาะจงกฎหมายเพียงฉบับเดียว

1.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ควร พิจารณาให้กฎเกณฑ์การใช้แรงงานประมงสอดคล้องทั้งกับการทำประมงที่เป็นอุตสาหกรรมและการทำ ประมงพื้นบ้าน ตลอดจนความเป็นไปได้ในการให้เด็กซึ่งเป็นสมาชิกครอบครัวชาวประมงได้เรียนรู้ วิถีการทำประมง

1.3.13 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ควรแก้ไข เพื่อให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรรับรองให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจใดมีสิทธิในการนัดหยุดงานอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเจรจาต่อรองทางแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้จะต้องมีการนำไปใช้ให้เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงาน ดังนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจนำข้อปัญหาของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในรายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลเพื่อการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนใช้ส่วนที่เสนอแนะเพื่อการพัฒนาเป็นข้อคิดในการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมและการร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน และการทั้งสองข้อนี้ก็ จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบบริบทที่เกี่ยวข้องเพื่อการให้การรับรองการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ง่ายขึ้น กระนั้น ประเด็นปัญหาใหม่ ๆ เกี่ยวกับการแรงงานที่อาจจะเพ่งอุบัติขึ้นและไม่ปรากฏว่ามีการทำถึงในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็อาจต้องพิจารณากำหนดคุณค่าให้กับข้อเท็จจริงของปัญหาในแต่ละส่วน กล่าวคือส่วนใดมีความเร่งด่วนฉุกเฉินต้องรีบกระทำก็สมควรบริหารจัดการปัญหานั้นให้แล้วเสร็จ และส่วนใดเป็นข้อท้าทายที่ต้องการการศึกษาและการพัฒนา ก็ควรบันทึกไว้เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเชิงลึกต่อไปซึ่งอาจกำหนดเป็นประเด็นปัญหาใหม่ที่ควรบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์โดยผ่านกระบวนการพิจารณาปรับปรุงแผนตามเงื่อนไขระยะเวลา 5 ปี

1.4 กรอบการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย การพัฒนา และแก้ไขบทกฎหมายแรงงานดังที่เสนอไว้ในหัวข้อก่อนหน้านั้น จะต้องกระทำภายใต้กระบวนการพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กล่าวคือกระบวนการเพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายซึ่งได้ตราไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการตรากฎหมายจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ ไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน ดังนี้แล้ว การแก้ไขและพัฒนากฎหมายอาจต้องมีการทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันของหลายหน่วยงาน เพื่อให้บทกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงนั้นไม่มีความซ้ำซ้อน เยิ่นเย้อ อีกทั้งการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการตรวจสอบการมีอยู่ของบทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งอาจพบว่าแท้จริงแล้วประเด็นข้อปัญหาที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายนั้น ปรากฏบทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติอื่นที่ครอบคลุมอยู่แล้ว แต่การตีความหรือการปรับใช้ของเจ้าหน้าที่อาจไม่สอดคล้อง หรือไม่ครอบคลุม กับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบท

กฎหมายนั้น ๆ หรืออาจมีความลึกลับในการบังคับใช้ ด้วยเหตุที่ขาดเจ้าภาพกลาง (focal point) หรือปรากฏตัวชี้วัดในการตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวดจนเกินไป ก็กลายเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่สามารถแก้ไขได้โดยการสื่อสารภายในองค์กร หรือจัดให้มีการร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐ โดยไม่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้ฟุ่มเฟือย

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่พบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ หลังจากตรวจสอบโดยละเอียดแล้วประจักษ์แจ้งว่า ข้อปัญหาเรื่องนั้นเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ยังไม่มี หรือไม่ทันสมัยจำเป็นต้องบัญญัติหรือตราขึ้น การดำเนินการเช่นว่านี้ก็จำเป็นต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) อย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมสะท้อนปัญหาอุปสรรค และครบถ้วนสมบูรณ์ของตัวบทกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับกันจริงของบทกฎหมายได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในขั้นตอนกระบวนการในการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในางานประมง พ.ศ. 2562 ที่แม้จะผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดประเด็นเรื่องการห้ามการใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในเรือประมง กลับไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่แท้จริงของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นช่องว่างของกระบวนการในการพิจารณากฎหมายได้เป็นอย่างดี ทำให้คิดได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะถูกประกาศใช้นั้น มากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปอย่างเร่งรัดไม่ครบถ้วนกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อีกทั้ง การนำผลการรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้นมาวิเคราะห์ผลกระทบ ทางแก้ และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็เป็นอีกขั้นตอนหลังจากการรับฟังความคิดเห็นที่ขาดเสียมิได้ เพื่อให้บทกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติ

## 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

นอกจากข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยค้นพบจากการสรุปยอดความคิดจากผลการวิจัยซึ่งได้กล่าวไว้เป็นข้อ ๆ ข้างต้นนี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า การแก้ไขพัฒนา กฎเกณฑ์ด้านการแรงงานเพื่อให้การใช้แรงงานในประเทศไทยสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาตินั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาในอีกหลากหลายประเด็นอย่างลึกซึ้ง อันประกอบด้วย

1. ควรศึกษาเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีศักยภาพและสมรรถนะเพียงพอสำหรับเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ (focal point) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

บริหารจัดการเรื่องการแรงงาน ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้แสดงให้เห็นในหลายประเด็นว่า บทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ดีอาจมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีปัญหา เพราะขาดการประสานงานที่ดี อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่แล้วในหลักการ แต่ด้วยภาระที่มากมาย ก็อาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่แยกย่อยออกมาอีกส่วนหนึ่งเพื่อการบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ซึ่งข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อหากจะมีขึ้นในอนาคตสำหรับประเด็นข้อท้าทายส่วนนี้ควรรวมถึงการกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องในการใช้แรงงาน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการและลูกจ้างผู้ใช้แรงงานด้วย ตัวอย่างเช่น การตรวจแรงงานนั้นมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในหลายสังกัด ก็ควรมีวิธีการและแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งต้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อผลลัพธ์ที่เป็นเอกภาพอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะวิธีการส่งเสริมให้เกิดการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับกลุ่มอาชีพ หรือสหวิชาชีพในระดับชาติได้อย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่มาจากข้อตกลงของทวิภาคีแรงงาน อันเป็นข้อตกลงที่ภาคีสองฝ่ายยอมรับและโดยตรรกแล้วย่อมนำมาใช้บังคับกับแรงงานในกลุ่มนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ด้วยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของอาชีพ และความต้องการของกลุ่มลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในอาชีพนั้น ๆ นั่นเอง นอกจากนี้แล้วการตั้งสภาแรงงานเพื่อกิจการในด้านการแรงงาน โดยเฉพาะหน้าที่ในการร่วมกำหนดกฎหมายและกติกาในการใช้แรงงานย่อมส่งผลดีกับโครงสร้างระบบแรงงานไทยได้อย่างไม่มากก็น้อย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มากกว่าการให้อำนาจตัดสินใจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคผูกอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว

3. การสานต่องานจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน โดยอาจต่อยอดจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วย่อมเป็นประโยชน์ต่อระบบการจ้างงาน และการใช้แรงงาน เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายไม่ว่าในรูปแบบที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาร้อยเรียงแล้วจึงทยอยแก้ไขตามความเหมาะสมแก่กาลสมัย หรือแบบที่แก้ไขโดยจัดทำให้เป็นหมวดหมู่ใหม่ทั้งหมดก็ตาม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งยังสะท้อนจุดที่สอดคล้อง จุดที่แตกต่าง และจุดที่ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพัฒนาได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

4. การระงับข้อพิพาทแรงงาน มีทั้งกระบวนการนอกศาล และในศาล อีกทั้งมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ซับซ้อน และเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทแรงงานของข้อพิพาทแต่ละเรื่องที่แตกต่างกัน

ยอมเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อหาทางออก ที่สะท้อนถึงความชัดเจนของกระบวนการยุติธรรมด้านการแรงงานไทยได้ดีขึ้น

5. นวัตกรรมและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้วิธีการจ้างงานในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากอดีตมาก ดังนี้แล้ว การศึกษาถึงวิธีการจ้างงานในยุคศตวรรษที่ 21 อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบกฎหมายไทยหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองแรงงานที่เป็นอยู่ได้ปัจจุบันได้อย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ ดังเห็นได้จากการจ้างแรงงานแพลตฟอร์ม หรือการจ้างงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล ที่กฎหมายการใช้แรงงานปัจจุบันในหลายจุดยังไม่สอดคล้องหรือสนองรับกับลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการศึกษาส่วนนี้อาจทำให้เกิดข้อค้นพบถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมอันมีผลต่อการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานอีกโสดหนึ่งด้วย และ

6. การศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมและมาตรการในการประกอบธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิแรงงานก็อาจเป็นอีกเรื่องที่น่าสนใจ ซึ่งความโดดเด่นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าเนื้อหาของเรื่องกำลังเป็นประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสำคัญและความสนใจอย่างยิ่ง ด้วยเห็นว่าการดำเนินธุรกิจหรือกิจการการค้าขายที่จะเกิดขึ้นนับแต่ปัจจุบันและต่อไปในอนาคตไม่ควรที่จะสร้างมูลค่าและความร่ำรวยให้กับผู้ประกอบการฝ่ายเดียว แต่ต้องคงไว้ซึ่งประโยชน์และเสถียรภาพในการดำเนินและดำรงชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืนด้วยประกอบกัน



**ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562**