รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

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

โดย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

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

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

อาจารย์ฉัฏฐเมษ ภิรมย์พานิช

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแม่บทในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศให้เป็นไปอย่างมีแบบแผนและวัตถุประสงค์ที่แน่นอนชัดเจนไม่เป็นไปตามอำเภอใจของคณะรัฐบาลแต่ละช่วงสมัย ซึ่งประเด็นด้านแรงงานก็ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของยุทธศาสตร์ถึงสามด้าน ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ให้ทุนเพื่อการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านการแรงงานส่วนที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้

แม้ว่าการวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นศึกษางานเอกสารเป็นสำคัญ แต่กระบวนการดำเนินการส่วนหนึ่งได้เกิดขึ้นจากการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ และการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับเรื่องนี้ อันเป็นเหตุให้งานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี คณะผู้วิจัยจึงขอถือโอกาสนี้ขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้มีโอกาสในผลิตผลงานทางวิชาการที่อาจนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศต่อไปได้ ตลอดจนทุกท่านที่มีส่วนร่วมให้งานสำเร็จลุล่วงด้วยดีทุกประการ

คณะผู้วิจัย

บทสรุปเชิงนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทหลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ บทบาทในการตรากฎหมาย บทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และบทบาทการให้ความเห็นชอบ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 3 ข้อนี้ควรเป็นไปตามกรอบและแนวนโยบายแห่งรัฐอันเป็นครรลองของระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ใหม่ ๆ ที่เป็นปัญหาและข้อท้าทายของสังคมย่อมเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมเป็นหน้าที่ร่วมกันของทุกอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ดังนี้แล้ว การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความเป็นปัจจุบันเป็นเรื่องที่พึงกระทำภายในกรอบแนวทางและนโยบายของรัฐ อันจะสะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สุจริตโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี ไม่มีอุบายหรือเจตนาซ่อนเร้นอันจะเป็นไปเพื่อกลเกมทางการเมือง

ในประเด็นการพัฒนากฎเกณฑ์ด้านแรงงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น ซึ่งจะมียุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านด้วยกันที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เมื่อนำกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับมาพิจารณาประกอบพบได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ครอบคลุมยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ด้านครบถ้วน ทว่า เนื้อหาแห่งกฎหมายนั้นเองอาจจะยังมีช่องโหว่หรือไม่ตอบรับความมุ่งหมายในแผนยุทธศาสตร์ได้ครบถ้วน ดังนี้แล้ว กฎหมายแต่ละฉบับจึงมีประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรหยิบยกขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสามบทบาท อันจะทำให้ข้อปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและถูกต้องตามวิถีทางที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อุบัติใหม่อันส่งผลกระทบต่อสาธารณะ เช่น การระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบหลายด้านย่อมกลายเป็นข้อคำถามสำคัญและเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องบริหารจัดการให้เป็นที่ยุติ ด้วยการยอมรับ เข้าใจได้และร่วมมือปฏิบัติของทุกฝ่าย สำหรับปัญหาด้านแรงงานจากการระบาดของโรคโควิด-19 นั้นก็ปรากฏในหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการว่างงาน การชะลอการจ้างงาน การลดสิทธิประโยชน์สวัสดิการแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงวิถีการทำงาน ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการช่วยแก้ไขและบริหารจัดการกับปัญหานี้ให้ลุล่วงด้วยดี

กฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็สามารถนำมาใช้บริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ แต่ข้อเท็จจริงที่แสดงกลับสะท้อนถึงช่องว่างแห่งกฎหมายที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอันเป็นปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม อันสะท้อนถึงช่องว่างแห่งกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาตามหลักวิชาการแล้ว คำตอบที่ได้อาจมีบางส่วนที่คลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของบทกฎหมายนั้น ๆ ดังนี้ การบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งบางกรณีจึงเป็นไปโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรที่ผลลัพธ์อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาบางข้อก็อาจเป็นเรื่องใหม่ที่บทกฎหมายยังไม่อาจก้าวล่วงถึง

ดังนี้แล้ว การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาด้านแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้น ควรอยู่ในกรอบแห่งแผนนโยบายกล่าวคือกำหนดให้เป็นเรื่องหลักที่ต้องบริหารจัดการให้แล้วเสร็จเป็นประการแรกและผลการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นประการที่สอง ส่วนเรื่องที่เป็นข้อท้าทายใหม่ ๆ ซึ่งไม่ได้มีการแสดงไว้ในกรอบนโยบาย ควรกำหนดให้เป็นเรื่องพิจารณาลำดับรอง เว้นเสียแต่ว่าเรื่องใดฉุกเฉินและจำเป็นก็ควรแก้ไขบางจุดบางประเด็นพอที่จะให้สถานการณ์กลับไปอยู่ในสภาวะที่สังคมสามารถเดินหน้าได้ต่อไป ทั้งนี้การมุ่งหวังแก้ไขข้อท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งไม่ได้อยู่ในแผนนโยบายในลักษณะต้องการกระทำให้แล้วเสร็จโดยถือเอาเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นหลักนั้น ย่อมทำให้แผนนโยบายที่วางไว้ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลอันสะท้อนความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรตามปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่นี้สามารถนำมาเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการปรับปรุงแผนนโยบายให้มีความทันสมัย ซึ่งหากนำวิธีการนี้มาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติแล้วย่อมเห็นได้ว่า ปัญหากฎหมายแรงงานสำหรับส่วนที่บทกฎหมายมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาตินั้น บางส่วนยังคงมีช่องว่างอันเนื่องจากเนื้อหากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากล และบางส่วนเกิดขึ้นจากการทำความเข้าใจในหลักแห่งกฎหมายที่คลาดเคลื่อนไป ย่อมควรได้รับการแก้ไขเป็นลำดับแรก ส่วนประเด็นปัญหาแรงงานที่เกิดจากการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่จำเป็นต้องแยกประเด็นของปัญหาเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จำต้องแก้ไขเร่งด่วน และส่วนที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดประเด็นและวิเคราะห์ความ

เหมาะสมที่จะนำเรื่องเหล่านั้นบรรจุเป็นประเด็นใหม่ที่มีความจำเป็นในการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ตามรอบวาระ 5 ปี

การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับเพื่อความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ พบปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือการขาดซึ่งการบูรณาการของบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเมื่อนำเป้าประสงค์ของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการศึกษา พบว่า แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายอาจทำให้เห็นภาพรวมของกฎหมายแรงงาน ตลอดจนจุดที่กฎหมายเรื่องหนึ่งต้องสัมพันธ์หรือสอดรับกับกฎหมายเรื่องอื่น ๆ อันจะทำให้โครงสร้างกฎหมายมีความชัดเจน การพัฒนาต่อยอดเป็นระบบ ไม่กระจัดกระจายอย่างเช่นปัจจุบันที่การแก้ไขปัญหาคือการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะอย่างเพราะวิธีการเช่นนี้ย่อมมีประสิทธิภาพในช่วงเวลาสั้น ๆ แต่ในระยะยาวแล้วจะเกิดปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ตามมาอันจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาทางแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ ไป อย่างไม่มีความเป็นระบบและระเบียบเรียบร้อย ทำให้มีโอกาสที่ปัญหาเรื่องเดิมจะย้อนกลับมาเป็นปัญหาใหม่ด้วยมีปัจจัยและข้อเท็จจริงแตกต่างกัน

สุดท้ายนี้ บทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้ปรากฏในรายงานเล่มนี้เป็นแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์โดยอิงกับหลักวิชาการ ซึ่งบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีพลวัตรย่อมทำให้รายละเอียดของข้อเสนอแนะอาจเกิดขึ้นได้หลากหลาย อันเป็นเรื่องที่ควรศึกษาเจาะลึกเฉพาะประเด็นเป็นการต่อยอดจากงานชิ้นนี้ซึ่งได้ทำขึ้นเพียงเพื่อสรุปภาพรวมเพื่อสะท้อนให้แง่มุมของปัญหาและแนวทางเบื้องต้นในการพัฒนาเพื่อความบริบูรณ์ต่อไป

บทสรุปผู้บริหาร

ที่มาและสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศไว้โดยที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “ยุทธศาสตร์ชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ในขณะที่ “แผนการปฏิรูปประเทศ” เป็นการแก้ไขปัญหาและสภาพการณ์ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะข้อขัดแย้งที่เป็นวังวนในระบบการเมืองการปกครองประเทศ การบังคับใช้กลไกทั้งสองให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการกำหนดสภาพบังคับไว้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กระทำการ 2 เรื่องต่อรัฐสภา อันได้แก่ การแถลงนโยบายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 162) และการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศภายใต้การกำหนดหน้าที่ดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งหากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องถูกเสนอให้พิจารณาโดยที่ประชุมร่วมสองสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 270) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภาสามารถมีมติส่งให้คณะกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่กลไกทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยอาศัย “แผนแม่บท” เป็นกลไกในการเชื่อมโยง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทต่างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบการดำเนินการ แผนแม่บทเป็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านเพื่อมากำกับการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และการดำเนินการตามแผน

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

ในส่วนของการพัฒนาการแรงงานนั้น แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศมิได้กำหนดการพัฒนาแรงงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งกลางปี 2563 คณะรัฐมนตรีได้มติให้มีการปรับเพิ่มกลไกการปฏิรูปประเทศด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและทรัพยากรมนุษย์ โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการในงานดังกล่าว อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการแรงงานในประเทศไทย

เมื่อนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนประเด็นด้านแรงงานมาพิจารณาประกอบกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบได้ว่ากรอบยุทธศาสตร์ชาติและแผนงานทั้ง 2 นั้น มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านการพัฒนาการแรงงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์เป้าหมาย แผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางที่ประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งพัฒนาการแรงงาน อีกทั้ง เป็นการยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทราบถึงพันธะกิจและหน้าที่ของตนเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานได้อย่างชัดเจนอีกด้วย 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 หลักความเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนและกึ่งมหาชนของกฎหมายแรงงาน หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักความเป็นธรรม หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

การนำเสนอผลสรุปงานวิจัยเกิดขึ้นจากการประมวลผลตัวแปรทั้งสามโดยหาส่วนที่เชื่อมโยง ส่วนที่เป็นประเด็นปัญหา และส่วนที่เป็นช่วงว่างเพื่อตอบโจทย์วัตถุประสงค์การวิจัยทั้งกำหนดไว้ 5 ข้อ ได้แก่

1. ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้อง

2. ศึกษาความสำคัญ และเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นตามความในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เน้นประเด็นเรื่องการแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกด้านกฎหมาย

3. ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเน้นศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ “การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณากฎหมาย”

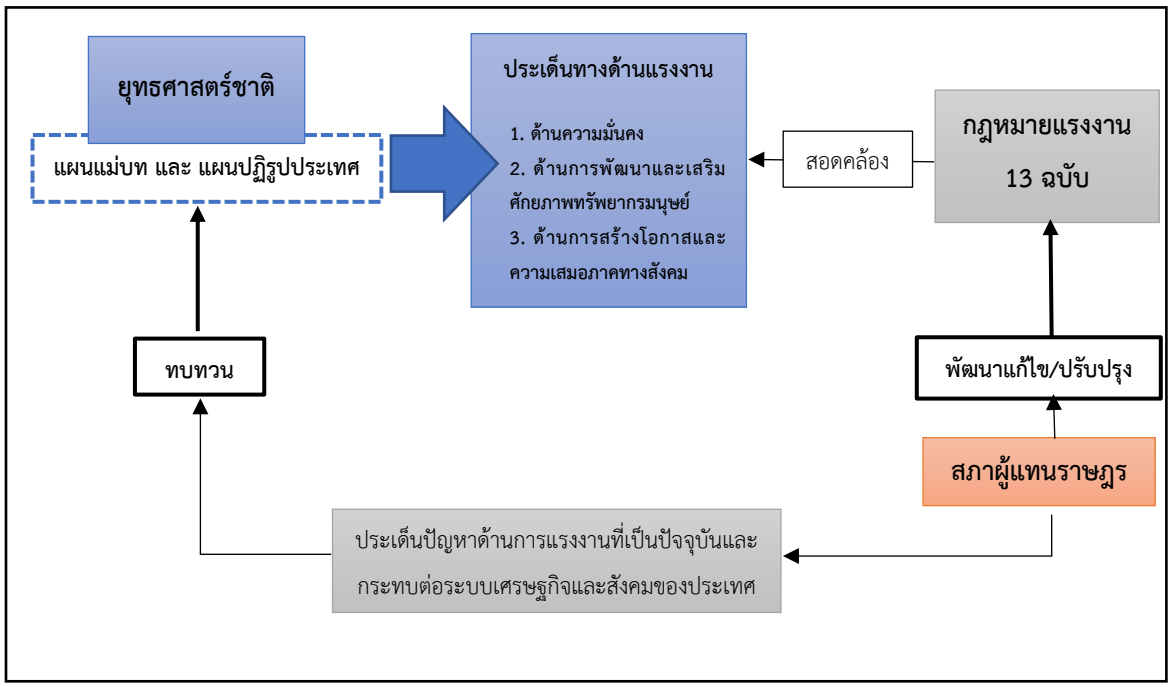
4. ศึกษาเนื้อหาและรายละเอียดของความไม่สอดคล้องระหว่างบทกฎหมายด้านการแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาทกฎหมายแรงงานและ/หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม

5. ศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้านการแรงงาน ในส่วนที่เป็นกลไกทางกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยงานเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่หลากหลายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับการวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะช่วยขับเคลื่อนแผนงานระดับชาติทั้ง 3 ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนศึกษาบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงาน 13 ฉบับ เพื่อสกัดปัญหาข้อกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีส่วนแก้ไขพัฒนาภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าการดำเนินการเช่นนั้นต้องเป็นไปตามกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ การค้นคว้าดังกล่าวนี้มีทั้งส่วนที่เป็นเอกสารตีพิมพ์ในรูปของหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร รวมทั้งสิ่งพิมพ์อื่นที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ทั้งที่อยู่ในรูปเอกสารกระดาษและสื่ออิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์สูงสุดของงานวิจัยและเผื่อให้ผลการวิจัยที่ได้รับสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกรายกลุ่มและรายบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงานทั้งที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง นายจ้าง และบุคลากรภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการปัญหาด้านการแรงงาน ตลอดจนกรรมการในคณะกรรมาธิการแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการย่อย สภาผู้แทนราษฎร อันทำให้คณะผู้วิจัยได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อเทียบกับข้อมูลทางเอกสารที่ศึกษาไว้เป็นปฐม ประกอบกับประเด็นปัญหา ข้อท้าทาย และข้อสังเกตใหม่ ๆ อย่างหลากหลายที่ไม่ปรากฏในงานเอกสารใด ๆ

ผลจากกระบวนการศึกษาดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบการดำเนินงานวิจัยเรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” โดยจำลองมโนทัศน์ได้ดังนี้



สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นสามารถทำความเข้าใจได้โดยผ่านบทสรุปสำคัญ 5 ประการ อันประกอบด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (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 เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการพิจารณางบประมาณประจำปีด้านแรงงาน การใช้เป็นข้อมูลเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบทั้งการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งเป็นข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบในกิจการอื่น ๆ เช่น การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงาน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันยังได้กำหนดหน้าที่พิเศษไว้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 ประการด้วยกัน คือ หน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติประการหนึ่ง และหน้าที่ร่วมกันของสองสภาอีกประการหนึ่ง การทราบถึงปัญหากฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษของตนตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ให้สำเร็จได้ในทุกประการด้วย

อย่างไรก็ดี การดำเนินบทบาทและหน้าที่ข้างต้นนอกจากความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองแล้ว การมีข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการในศาสตร์หลายแขนงก็จะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องรอบคอบและ

รัดกุมมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มี “คณะกรรมาธิการ” ขึ้นได้หลายคณะ แต่ละคณะก็จะมีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันออกไปเพื่อนำส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหนึ่งในนั้น ทั้งยังประกอบด้วยอนุกรรมาธิการที่ช่วยกลั่นกรองอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาการจ้างเหมาค่าบริการ การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับบุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ การให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมทางแรงงานกับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุน การตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงาน การป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน การบริหารจัดการงานประกันสังคม การพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบแผนปฏิรูปประเทศ การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกภาผู้แทนราษฎรทราบถึงข้อมูลประเด็นของความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตนเป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อบรรลุผลของแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนการให้ข้อมูลนี้เป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการที่ได้ดำเนินการเสนอข้อมูลปัญหาด้านแรงงาน ที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงความเหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานในขั้นต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาด้านแรงงานนั้นมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การทำงานรูปแบบใหม่ที่ต้องเคารพหลักการเว้นระยะห่างทางสังคมหรือการทำงานจากที่บ้าน ที่เป็นบริบทในยุคการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้แผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีไม่อาจกำหนดประเด็นปัญหาด้านแรงงานในลักษณะนี้ไว้ได้อย่างครบถ้วน หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ ๆ

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวทางในการบริหารกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นข้อสังเกตสำคัญเพื่อการปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทั่วไป การจัดทำแผนงบประมาณแผ่นดิน และกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ โดยในกรณีของหน่วยงานรัฐ หน้าที่สั่งการให้หน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะทำการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้อง ซึ่งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรหากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะมีการแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ชาติจะมีการแก้ไขปรับปรุงทุก 5 ปี เพื่อความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานนั้นมีสาระสำคัญหลักอยู่ 3 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน ที่เป็นการมุ่งเน้นให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่เน้นในเรื่องของการจัดการสภาวะแวดล้อมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ เช่น แรงงานได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงาน ไม่ถูกละเมิดสิทธิ การบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว และการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยทั้งจากภายในประเทศและระดับภูมิภาค

2.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน ที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ที่เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องและยกระดับฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 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 อาจพบว่ากฎหมายแรงงานไทยว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางที่สากลโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดหวังไว้นัก ซึ่งแบ่งพิจารณาเป็น

3.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล เช่น

ปัญหาความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน เช่น คนหางานในต่างประเทศติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่สัญญาว่าจะรับตนเข้าทำงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน เมื่อมีการการผิดสัญญาเกิดขึ้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่สามารถลงโทษอย่างใดกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ หรือปัญหาการการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างอันไม่ยอมรับความหลากหลายทางเพศในการสมัครงาน ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาก็ต่อเมื่อมีการทำสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นระหว่างกันแล้วเท่านั้น ส่วนระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเรื่องนี้เลย

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เช่น บทกฎหมายที่สอดคล้องกับสารัตถะของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ที่ไม่ได้มีการแก้ไขตัวบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสารัตถะในอนุสัญญา โดยความแตกต่างด้วย เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ทัศนะ ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิใด ๆ หรือปัญหาความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น ครูในโรงเรียนเอกชน จะต้องมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขการทำงานไว้ต่างหาก แต่ยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นมารองรับ อีกทั้งงานราชการและงานรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดความสงสัยถึงกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างจากแรงงานเอกชน

ปัญหาการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิถีการจ้างงานแบบใหม่ภายใต้หลักความเสมอภาคและการเคารพในสิทธิแรงงาน คือ การให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานต้องมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่จำต้องคำนึงถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานอย่างเดียวเสมอไป แม้ว่าสัญญาจะเป็นสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญาจ้างเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน การจ้างผ่านแพลตฟอร์ม อันเป็นลักษณะสัญญาจ้างที่เกิดขึ้นมาใหม่ ๆ ก็ตาม หากบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้

แรงงานที่ทำการงานอันเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการก็ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานสากล โดยกฎหมายไทยนั้นให้ความคุ้มครองกับผู้ใช้แรงงานที่ยังคงยึดกับการบัญชาหรือการสั่งการในกรอบของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์การจ้างงานในปัจจุบันที่ลักษณะและวิธีการจ้างได้เปลี่ยนไปจากอดีตมาก แรงงานแบบใหม่นั้น ทำให้สัญญาจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานกลายเป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานผลที่ตามมาคือผู้ใช้แรงงานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลยตามกฎหมายแรงงานทำให้เกิดปัญหาลักษณะงานเหมือนแต่สิทธิประโยชน์ต่างกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส โดยกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยมิได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสารัตถะในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไว้ เพียงแต่กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยการปฏิบัติตามกลไกเช่นว่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไปใช้ลดหย่อนภาระบางประการสำหรับการประกอบกิจการได้ อันทำให้กลไกดังกล่าวนี้มีลักษณะจูงใจมากกว่าบังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน เนื้อความในกฎหมายส่วนนี้จำเป็นต้องการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ถูกกำหนดไว้ เช่น อาจต้องมีการบังคับสำหรับกิจการขนาดกลาง และกิจการขนาดใหญ่จัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญต่อทั้งชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และศักยภาพของกิจการที่ไม่ควรสูญเสียแรงงานที่มีฝีมือไปด้วยเหตุที่ไม่ระมัดระวังให้ดีพอ นอกจากนี้แล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าฝ่ายรัฐเองที่มีข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสถานที่ ค้น ยึด 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 หรือประเภทขององค์กรแรงงานที่การรวมกลุ่มทางแรงงานในสาขาวิชาชีพเดียวกันนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้

ประเด็นการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐนั้น มีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดและ/หรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ สิทธิในการนัดหยุดงานและปิดงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามในกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเลย

ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานไทยไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียวเมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานขึ้น มักจะมีการเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลแรงงาน แต่ผู้ถูกกระทบสิทธิต้องทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเหตุแห่งการเรียกร้องนั้นเกิดขึ้นตามบทบัญญัติฉบับใดและบทบัญญัติฉบับนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้เป็นเบื้องต้นหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกกระทบสิทธิอาจต้องดำเนินการเสียก่อนจึงนำเรื่องสู่ศาลแรงงาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องการการนำหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนามาใช้ในระบบกฎหมายแรงงานของไทยที่ปล่อยให้เป็นเสรีโดยแท้ของคู่สัญญาในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาอย่างไรก็ได้หากเงื่อนไขนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ และมีเนื้อหาหลากหลายตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาได้ นำมาสู่การเลิกจ้างโดยไม่แจ้งเหตุผลที่ลูกจ้างคิดว่าไม่เป็นธรรมและไม่เป็นที่ยอมรับอย่างสากล

3.2.3 กลุ่มปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับลักษณะ บริบทเฉพาะและธรรมชาติของงานนั้น จึงต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรมและการคุ้มครองงานขนส่งทางบกที่ตราออกมานานแล้วให้มีความทันสมัย 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 หากเปรียบเทียบหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นสำหรับการเยียวยาภัยทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมกับกฎหมายของไทยแล้ว กฎหมายของไทยยังคงขาดความชัดเจน อาทิ การนำบทบัญญัติว่าด้วย “เงินทดแทน” ไปบัญญัติรวมไว้กับกฎหมายแรงงาน เพราะความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเงินทดแทนว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานซึ่งอันที่ความจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับความมมั่นคงของสังคม หรือการบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ อย่างการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิค-19 และมาตรการอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐ โดยสิทธิที่จะได้รับก็มีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ อีกทั้งการจ่ายสิทธิก็ยังมีข้อพลาดอันทำให้เกิดการเรียกคืนเงินจากผู้รับประโยชน์

3.3 ประเด็นประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ บทกฎหมายแรงงานหลายฉบับของไทยมีเนื้อหาค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในการนำมาปรับใช้จริงกลับพบอุปสรรคมากน้อยตามกรณี ทำให้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ดังนี้

3.3.1 ปัญหาตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง อันต้องพิจารณาทางแก้อื่นประกอบ เนื่องจากกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่งอาจมีความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มุ่งคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง แต่ปัญหาการหลอกคนงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศกลับปรากฏ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายจัดหางานมุ่งคุ้มครองคนหางานที่หางานโดยผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ตัวกฎหมายมุ่งควบคุมผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเป็นสำคัญ แต่ข้อเท็จจริงปัญหาการถูกหลอกของแรงงานไทยกลับไม่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเลยแต่เกี่ยวกับตัวคนงานที่ลักลอบออกไปทำงานเอง อันเกี่ยวกับปัญหากฎหมายคนเข้าเมือง

3.3.2 ปัญหาความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ กฎหมายแรงงานบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แต่กลับถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะต่างฉบับกัน เช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความเกี่ยวข้องกันมากและชัดเจน ในบางประเทศได้มีการผนวกกฎหมายสองฉบับนี้เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์การให้ความคุ้มครอง แต่ในส่วนของกฎหมายไทยนั้น หากบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและขณะเดียวกันมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมขอเข้ารับสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายสองฉบับก็อาจต้องปฏิบัติตามแบบพิธีที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน

3.3.3 ปัญหากฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยการเทียบเคียงเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Laboure Convention) แต่วิธีทางปฏิบัติมีขอบเขตในการบังคับเพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อออกมาขยายความและกำหนดวิถีทางปฏิบัติ

โดยสรุปอาจแสดงความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้ง 13 ฉบับกับยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานได้ดังนี้

ตารางสรุปความสัมพันธ์ของกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านที่มีสารัตถะเกี่ยวกับการแรงงาน

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ด้านความมั่นคง	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย									✓				
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	✓		✓		✓						✓		
ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		✓	✓							✓			
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21			✓										
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย				✓	✓		✓						✓
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	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. แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการอาจกระทำได้โดยผ่านงานที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถสำเร็จสิ้นได้ในระยะเวลาสั้น และงานที่ต้องใช้เวลาในการจัดทำ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดพร้อมอธิบายเหตุผลไว้ในส่วนผลการวิจัยแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนในบทสรุปนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำโครงการและกิจกรรมที่ได้นำเสนอไว้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเข้าเปรียบเทียบกับบทกฎหมายทั้ง 13 ฉบับที่เกี่ยวข้องและหากได้มีการดำเนินการแล้วจะส่งผลต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านใดที่เกี่ยวกับการแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แผนระยะสั้น ประกอบด้วย

1). มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา

2) การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....

3) ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมบทกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน

4) การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม

5) การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์

6) การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า

7) การพัฒนาบทกฎหมายให้สอดรับกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (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) การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ

ทั้งนี้ตัวเลขลำดับที่ 1 -17 จะปรากฏในช่องต่าง ๆ ในตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังปรากฏด้านล่างนี้ เพื่อใช้แทนกิจกรรมที่เมื่อได้มีการดำเนินแล้วย่อมเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแรงงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีชื่อเฉพาะหรือกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้องตามที่ปรากฏคอมลัมน์ด้านบน อันจะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานซึ่งปรากฏในคอลัมน์ด้านซ้าย

ตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงาน
ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง 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 การควบคุมตรวจสอบและการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน

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

1. การเพิ่มเติมหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ

2. การเพิ่มแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

3. การปรับปรุงให้เงื่อนไขการจ้างงานให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับพลวัตรสังคม

4. การเพิ่มแนวทางในการจ้างงาน ให้เงื่อนไขการจ้างงานมีความเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐาน

5. การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานและตรวจความปลอดภัยในการทำงานอันจะทำให้การคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพแท้จริง

6. การพัฒนาระบบกลุ่มอาชีพเพื่อความยั่งยืนในการจ้างงาน

7. การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทให้ง่านสำหรับประชาชนในการเข้าถึงมีประสิทธิภาพเหมาะสำหรับข้อพิพาทแรงงานแท้จริง

8. การพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพและการนำบทกฎหมายไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริงสำหรับพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาคุ้มครองแรงงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ

9. การศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม

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

ในส่วนของงานควบคุมตรวจสอบ อันได้แก่การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายก็สามารถใช้ชุดข้อมูลเดียวกันกับการตรากฎหมายเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติหน้าที่และแสดงบทบาทได้

สำหรับการให้ความเห็นชอบนั้น นอกจากข้อมูลชุดเดียวกับที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการตรากฎหมายจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตัดสินใจในการพิจารณาสนธิสัญญาหรือเอกสารระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็อาจใช้ข้อมูลที่กล่าวไว้ในเรื่องแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกจิสัมพันธ์ที่จะช่วยในการพิจารณาความเหมาะสมและประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ได้เป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

ด้วยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในลักษณะของข้อเสนอแนะที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ (1) และข้อเสนอแนะที่อาจนำไปศึกษาเพิ่มเติมเป็นงานวิจัยครั้งต่อไป (2)

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้

ในการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้บทสรุปเพื่อการพัฒนาปรับปรุงบทกฎหมายแรงงานและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎเกณฑ์ด้านการแรงงานภายใต้กฎหมาย 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 หรืออาจกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในรัฐให้สอดรับกับหลักการสากลภายใต้บริบทเฉพาะของรัฐได้

1.2 การแก้ไขเชิงรูปแบบ บทกฎหมายที่กระจัดกระจายเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ การนำเนื้อหาของกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับมาจัดหมวดหมู่และประมวลรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายแรงงาน และประมวลกฎหมายความมั่นคงทางสังคมโดยมีเนื้อความเท้าถึงกัน และมีความชัดเจนในการไม่ใช้บังคับบทกฎหมายส่วนใดกับตัวบุคคลบางลักษณะหรือกิจการบางประเภท ก็จะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจกับบทกฎหมายได้ง่ายขึ้น อีกทั้งการประมวลเนื้อหากฎหมายเข้าไว้รวมกันย่อมทำให้เห็นภาพโครงสร้างของกฎหมายโดยรวมอันจะสะท้อนให้เห็นช่องโหว่ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.3 การแก้ไขเชิงเนื้อหา ในการแก้ไขในส่วนนี้จำเป็นต้องแยกพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานเป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

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

เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด ก็ถือเป็นอีกแนวทางในการช่วยลดปัญหาการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

1.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ มิใช่เฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ และกำหนดประเภทการปฏิบัติและการทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละกลุ่มอาชีพได้ อีกทั้ง การฝึกงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดูเหมือนเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้ การกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ได้ตามสมัครใจภายใต้การอนุมัติ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อการลานั้นกระทบต่อการประกอบการของสถานประกอบการหรือพบว่าลูกจ้างคนดังกล่าวได้สิทธิในการลาเป็นการสมควรแล้วอาจต้องได้รับการทบทวนปรับปรุงให้นายจ้างตระหนักและรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับตลาดแรงงานไทยให้มากขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องมีการเพิ่มพูนทักษะฝีมือ (Upskill) หรือ ฟื้นฟูองค์ความรู้ในการทำงานให้ลึกซึ้ง (Reskill) ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับการจ้างงานวิถีใหม่และแนวโน้มการจ้างงานในตลาดแรงงานให้มากขึ้น โดยอาจเป็นข้อกำหนดเชิงบังคับที่ต้องมีกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าวในระยะเวลา 3 เดือนครั้งหรือตามความเหมาะสม เป็นต้น ซึ่งหากข้อเสนอดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริงรัฐก็จำต้องคำนึงถึงกลไกส่งเสริมหรือช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำกิจกรรมเช่นว่านี้ให้บรรลุผลสำเร็จได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การลดภาระภาษีอากร หรือศุลกากรขาเข้า กรณีที่มีความจำเป็นในการนำเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ใด ๆ เข้ามาเพื่อจัดทำกิจกรรม

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

สังคมผู้สูงอายุและผู้สูงอายุสำรองคือเงื่อนไขอีกข้อหนึ่งที่แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแม้ว่าตามหลักการจะมองว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ใช่กลุ่ม

พิเศษเฉกเช่นแรงงานสตรี และแรงงานเด็ก ตามแนวทางของหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานก็ตาม แต่เมื่อบริบทสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในกำลังแรงงานของบุคลากรกลุ่มนี้มากขึ้นก็จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ที่ปัจจุบันมีแต่เพียงเรื่องการกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำแนะนำโดยจ่ายเป็นรายชั่วโมงสำหรับแรงงานผู้สูงอายุไว้เท่านั้น จึงอาจคิดเลยได้ว่า ประเภทงาน ลักษณะงาน รวมถึงชั่วโมงการทำงานเองก็อาจต้องทบทวนถึงความเหมาะสมในการใช้บริบทที่กล่าวมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานให้กับแรงงานผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น อาจกำหนดไว้ไม่เกิน 5 ชั่วโมงต่อวัน หรือมีระยะเวลาพักที่ถี่กว่าลูกจ้างทั่วไป ตลอดจนเงื่อนไขและกติกาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อพลานามัยของลูกจ้างกลุ่มนี้

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

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

อนึ่ง แนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานควรเป็นไปในทิศทางใด นอกจากกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงจะเป็นผู้กำหนดแล้ว ทวิภาคีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ก็ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดกติกาข้อนี้เช่นกัน เพราะทวิภาคีสองฝ่ายนี้คือตัวแปรสำคัญที่ทราบแนวโน้มของตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี โดยการมีส่วนร่วมของทวิภาคีในการกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอาจเกิดขึ้นในลักษณะขององค์ประกอบในคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนการทำงานที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบันก็ได้ แต่ข้อคำถามอาจเกิดขึ้นในทำนองที่ว่าความทำอย่างไรที่จะให้ความเห็นของตัวแทนทวิภาคีดังกล่าวนี้สะท้อนภาพแท้จริงของความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

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

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

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

1.3.7 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรมีการทบทวนองค์ความรู้ภาพรวมเพื่อการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย อย่างไรก็ดี อาจมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนอยู่แล้วเป็นเบื้องต้นก่อน โดยการเปรียบเทียบเพื่อลดประเด็นความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนด้วยเหตุที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีรากฐานแนวคิดร่วมกัน ดังนั้น การปรากฏรายละเอียดที่แตกต่างเกี่ยวกับบุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นข้อพิจารณาที่ควรได้รับการทบทวนให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในบริบทการบังคับใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้เพื่อกำหนดและเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ผ่านมาที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิค-19 ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเร่งออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือและอุดหนุนให้กับทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการ ผู้ประกันตน และบุคคลที่เคยเป็นผู้ประกันตน อันทำให้เกิดเป็นข้อมูลจำนวนมหาศาลที่ถูกประกาศใช้ตามแต่ช่วงเวลาและบริบทของเรื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาของชุดข้อมูลใหม่นี้จำเป็นต้องมีทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมเป็นทุนเดิมกอปรกับการเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลในลักษณะร้อยเรียงอย่างเป็นระบบมีการจัดกระบวนคิด ซึ่งแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายตามแผนการทำงานของการปฏิรูปประเทศก็น่าจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาถึงประเด็นปัญหาข้อนี้ด้วย

1.3.8 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบุคคลและประเภทกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การพิจารณายกเลิกเหตุยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ยังปรากฏอยู่ 2 กรณีตามความในมาตรา 22 คือกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำหรือกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ก็ย่อมทำให้เนื้อหาของกฎหมายเงินทดแทนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ดี การแก้กฎหมายข้อนี้อาจต้องคำนึงถึงสัดส่วนของการใช้หลักสุจริตและหลักการทดแทนเยียวยาอย่างความรับผิดเด็ดขาดและความรับผิดปราศจากความผิด นอกจากนี้แล้ว กรณีที่ลูกจ้างผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตายกฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของตัวลูกจ้างด้วย ทว่า คู่สมรสในที่นี้ตัวบทบัญญัติพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ใช้คำว่า “สามีหรือภรรยา” ซึ่งตามความในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1457 ย่อมหมายถึงสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการจดทะเบียนสมรส กอปรกับทางปฏิบัติที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอดูทะเบียนสมรส ซึ่งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันที่เปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือ แม้ชายหญิงหลายคู่ได้เข้าพิธีมงคลสมรสกันตามประเพณีแต่ก็มิได้จดทะเบียนสมรสประการหนึ่ง และแนวคิดในการรับรองสิทธิความเท่าเทียมของกลุ่มเพศทางเลือกอีกประการหนึ่ง กอปรกับแนวคิดของบทบัญญัติมาตรานี้ มุ่งประสงค์จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคลที่โดยสถานะความสัมพันธ์ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้รับความเดือนดร้อนจากมรณะของลูกจ้าง จึงเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายเองก็ไม่ได้ถือสาระตามแบบพิธีอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสมรส หากแต่ต้องการทดแทนให้กับผู้ที่ขาดไร้ซึ่งบุคคลที่เคยอุปการะอยู่กินกันมามากกว่า นอกจากนี้แล้ว บทตัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ก็ยังใช้พฤติการณ์การอยู่กินกันฉันสามีภริยาตามความเป็นจริงเป็นตัวตัดสิทธิเลย ดังนี้แล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดรับกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

1.3.9 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ควรแสวงหากลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง อีกทั้งควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ และการตรวจแรงงานไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือเงื่อนไขการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ก็ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงเช่นกัน

1.3.10 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ควรมีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปัจจุบันยังมีข้อคำถามเกิดขึ้นในหลายประเด็นด้วยปรากฏเนื้อหาแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติแต่วิธีการในการปฏิบัติที่ยังคงต้องรอการประกาศในรูปของกฎหมายลำดับรอง

1.3.11 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ควรมีการบูรณาการถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้องทำทั้งระบบไม่ใช่การเจาะจงกฎหมายเพียงฉบับเดียว

1.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ควรพิจารณาให้กฎเกณฑ์การใช้แรงงานประมงสอดคล้องทั้งกับการทำประมงที่เป็นอุตสาหกรรมและการทำประมงพื้นบ้าน ตลอดจนความเป็นไปได้ในการให้เด็กซึ่งเป็นสมาชิกครอบครัวชาวประมงได้เรียนรู้วิถีการทำประมง

1.3.13 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ควรแก้ไขเพื่อให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรรับรองให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจใดมีสิทธิในการนัดหยุดงานอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเจรจาต่อรองทางแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้จะต้องมีการนำไปใช้ให้เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานดังนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจนำข้อปัญหาของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในรายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลเพื่อการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนใช้ส่วนที่เสนอแนะเพื่อการพัฒนาเป็นข้อคิดในการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมและการร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน และการทั้งสองข้อนี้ก็จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบบริบทที่เกี่ยวข้องเพื่อการให้การรับรองการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ง่ายขึ้น กระนั้น ประเด็นปัญหาใหม่ ๆ เกี่ยวกับการแรงงานที่อาจจะเพิ่งอุบัติขึ้นและไม่ปรากฏว่ามีการเท้าถึงในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็อาจต้องพิจารณากำหนดคุณค่าให้กับข้อเท็จจริงของปัญหาในแต่ละส่วน กล่าวคือส่วนใดมีความเร่งด่วนฉุกเฉินต้องรีบกระทำก็สมควรบริหารจัดการปัญหาส่วนนั้นให้แล้วเสร็จ และส่วนใดเป็นข้อท้าทายที่ต้องการการศึกษาและการพัฒนาก็ควรบันทึกไว้เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเชิงลึกต่อไปซึ่งอาจกำหนดเป็นประเด็นปัญหาใหม่ที่ควรบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์โดยผ่านกระบวนการพิจารณาปรับปรุงแผนตามเงื่อนระยะเวลา 5 ปี

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

กฎหมายนั้น ๆ หรืออาจมีความลักลั่นในการบังคับใช้ ด้วยเหตุที่ขาดเจ้าภาพกลาง (focal point) หรือปรากฏตัวชี้วัดในการตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวดจนเกินไป ก็กลายเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่สามารถแก้ไขได้โดยการสื่อสารภายในองค์กร หรือจัดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐโดยไม่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้ฟุ่มเฟือย

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่พบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ หลังจากตรวจสอบโดยละเอียดแล้วประจักษ์แจ้งว่า ข้อปัญหาเรื่องนั้นเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ยังไม่มี หรือไม่ทันสมัยจำเป็นต้องบัญญัติหรือตราขึ้น การดำเนินการเช่นว่านี้ก็จำเป็นต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) อย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมสะท้อนปัญหาอุปสรรค และครบถ้วนสมบูรณ์ของตัวบทกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับกันจริงของบทกฎหมายได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในขั้นตอนกระบวนการในการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ที่แม้จะผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดประเด็นเรื่องการห้ามการใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในเรือประมง กลับไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่แท้จริงของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นช่องว่างของกระบวนการในการพิจารณากฎหมายได้เป็นตัวอย่างที่ดี ทำให้คิดได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะถูกประกาศใช้นั้นมากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปอย่างเร่งรัดไม่ครบถ้วนกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อีกทั้ง การนำผลการรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้นมาวิเคราะห์ผลกระทบ ทางแก้ และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็เป็นอีกขั้นตอนหลังจากการรับฟังความคิดเห็นที่ขาดเสียมิได้ เพื่อให้บทกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิ์ภาพแท้จริง เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

นอกจากข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยค้นพบจากการสรุปยอดความคิดจากผลการวิจัยซึ่งได้กล่าวไว้เป็นข้อ ๆ ข้างต้นนี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า การแก้ไขพัฒนากฎเกณฑ์ด้านการแรงงานเพื่อให้การใช้แรงงาในประเทศไทยสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาตินั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาในอีกหลากหลายประเด็นอย่างลึกซึ้ง อันประกอบด้วย

1. ควรศึกษาเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีศักยภาพและสมรรถะเพียงพอสำหรับเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ (focal point) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

บริหารจัดการเรื่องการแรงงาน ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้แสดงให้เห็นในหลายประเด็นว่า บทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ดีอาจมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีปัญหาเพราะขาดการประสานงานที่ดี อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่แล้วในหลักการ แต่ด้วยภาระที่มากมาย ก็อาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่แยกย่อยออกมาอีกส่วนหนึ่งเพื่อการบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ซึ่งข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อหากจะมีขึ้นในอนาคต สำหรับประเด็นข้อท้าทายส่วนนี้ควรรวมถึงการกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องในการใช้แรงงาน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการและลูกจ้างผู้ใช้แรงงานด้วย ตัวอย่างเช่น การตรวจแรงงานนั้นมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในหลายสังกัด ก็ควรมีวิธีการและแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งต้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อผลลัพธ์ที่เป็นเอกภาพอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะวิธีการส่งเสริมให้เกิดการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับกลุ่มอาชีพ หรือสหวิชาชีพในระดับชาติได้อย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดกฎเกณฑ์ลำดับรองเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่มาจากข้อตกลงของทวิภาคีแรงงาน อันเป็นข้อตกลงที่ภาคีสังคมยอมรับและโดยตรรกแล้วย่อมนำมาใช้บังคับกับแรงงานในกลุ่มนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของอาชีพ และความต้องการของกลุ่มลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในอาชีพนั้น ๆ นั่นเอง นอกจากนี้แล้วการตั้งสภาแรงงานเพื่อกิจการในด้านการแรงงาน โดยเฉพาะหน้าที่ในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการใช้แรงงานย่อมส่งผลดีกับโครงสร้างระบบแรงงานไทยได้อย่างไม่มากก็น้อย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มากกว่าการให้อำนาจตัดสินใจทั้งในระดับมหาภาคและจุลภาคผูกอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว

3. การสานต่องานจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน โดยอาจต่อยอดจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วย่อมเป็นประโยชน์ต่อระบบการจ้างงาน และการใช้แรงงาน เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายไม่ว่าในรูปแบบที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาร้อยเรียงแล้วจึงทยอยแก้ไขตามความเหมาะสมแก่กาละสมัย หรือแบบที่แก้ไขโดยจัดทำให้เป็นหมวดหมู่ใหม่ทั้งหมดก็ตาม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งยังสะท้อนจุดที่สอดคล้อง จุดที่แตกต่าง และจุดที่ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพัฒนาได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

4. การระงับข้อพิพาทแรงงาน มีทั้งกระบวนการนอกศาล และในศาล อีกทั้งมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ทับซ้อน และเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทแรงงานของข้อพิพาทแต่ละเรื่องที่แตกต่างกัน

ย่อมเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อหาทางออก ที่สะท้อนถึงความชัดเจนของกระบวนยุติธรรมด้านการแรงงานไทยได้ดีขึ้น

5. นวัตกรรมและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้วิถีการจ้างงงานในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากอดีตมาก ดังนี้แล้ว การศึกษาถึงวิถีการจ้างงานในยุคศตวรรษที่ 21 อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบกฎหมายไทยหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองแรงงานที่เป็นอยู่ได้ปัจจุบันได้อย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ ดังเห็นได้จากการจ้างแรงงานแฟลตฟอร์ม หรือการจ้างงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล ที่กฎเกณฑ์การใช้แรงงานปัจจุบันในหลายจุดยังไม่สอดคล้องหรือสนองรับกับลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการศึกษาส่วนนี้อาจทำให้เกิดข้อค้นพบถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมอันมีผลต่อการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานอีกโสตหนึ่งด้วย และ

6. การศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมและมาตรการในการประกอบธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษย์ชนโดยเฉพาะสิทธิแรงงานก็อาจเป็นอีกเรื่องที่สืบเนื่องจากงานวิจัยนี้ ซึ่งความโดดเด่นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าเนื้อหาของเรื่องกำลังเป็นประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสำคัญและความสนใจอย่างยิ่ง ด้วยเห็นว่าการดำเนินธุรกิจหรือกิจการการค้าขายที่จะเกิดขึ้นนับแต่ปัจจุบันและต่อไปในอนาคตไม่ควรที่จะสร้างมูลค่าและความร่ำรวยให้กับผู้ประกอบการฝ่ายเดียว แต่ต้องคงไว้ซึ่งประโยชน์และเสถียรภาพในการดำเนินและดำรงชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืนด้วยประกอบกัน

ชื่อโครงการ บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ชื่อผู้วิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

อาจารย์ฉัฏฐเมษ ภิรมย์พาณิชย์

ปีที่ทำการวิจัย พ.ศ. 2562 - พ.ศ. 2564

บทคัดย่อ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนปฏิรูปประเทศในฐานะเป็นกรอบการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ ในยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการแรงงานอย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะพบว่าการตรากฎหมายอันอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงานจึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ เป้าหมาย แผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทาง ที่ประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งพัฒนาการแรงงาน และให้ทราบถึงพันธะกิจ หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการแรงงานนี้ด้วย

หลังจากการศึกษาวิจัยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานยังมีส่วนที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศในสามส่วนสำคัญอันได้แก่

1) ด้านความมั่นคง กฎหมายแรงงานของประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวในลักษณะแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ปัญหาการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว คุณภาพชีวิตของประชากร

2) ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ กฎหมายแรงงานของประเทศไทยยังคงขาดมาตรการบังคับ การให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน การรวมกลุ่มเพื่อสนับสนุนในการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน ตลอดจนการพัฒนาฝีมือผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานทางทะเล

3) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม กฎหมายแรงงานของประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไม่เลือกปฏิบัติ คุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิได้รับประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และความลักลั่นระหว่างกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน

ในการแก้ไขปัญหาข้างต้น โดยเบื้องต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานต้องพิจารณาภาพรวมของกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานทั้งหมดโดยอาศัยการประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรวมกันแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการและดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานนั้น ควรให้ความคุ้มครองคนหางานและเพิ่มมาตรการพัฒนาศักยภาพแรงงาน ขยายหลักการไม่เลือกปฏิบัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพิ่มมาตรการตรวจสอบสำหรับแรงงานทะเล และผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เกิดความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

2) ในส่วนของการแรงงานสัมพันธ์ ควรให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับลักษณะของแต่ละอาชีพ เพิ่มเสรีภาพในการรวมกลุ่มของบุคลากรรัฐวิสาหกิจและยกเลิกสิทธิในการหยุดงานของบุคลากรรัฐวิสาหกิจ

3) ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพแรงงาน ควรนำแนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม

4) ในส่วนของความปลอดภัยในการทำงาน ควรเพิ่มเติมกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับพหุปัญญา

5) ในส่วนของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของแรงงาน ควรขจัดความไม่สอดคล้องระหว่างสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน และ

6) ในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานนั้น ควรรวบรวมหมวดหมู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย บูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และแก้ไขกฎหมายแรงงานประมงให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของแรงงานประมง

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

Researchers Assistant Professor Suphasit Taweejamsup, Ph.D.
Assistant Professor Wimpat Rajpradit
Lecturer Chattames Pirompanich

Year of Research B.E. 2562 – B.E. 2564

Abstract

Under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, members of the House of Representative must perform their duties by following the National Strategy Master Plan and Country Reform Plan as a framework which involve in the development of labour. After considering all of powers and duties of the members of the House of Representatives, the most important one is the enactment of the law which will play an essential role in the development of labour law, therefore, it is necessary to collect and analyze goals, action plans, indicators throughout as well as the various tools and mechanisms in the National Strategic Plan, Master Plan and National Reform Plan for clarity in the guidelines in the country under the current constitution which aims to develop labour system and inform the duties of members of the House of Representatives in relation to labour system.

From the research, it is found that labour laws are still inconsistent with the National Strategy, framework, and the country's reform plan in three important parts:

1) Security; Thai labour law still has problems with violations of the rights of foreign labour in the form of forced labour and human trafficking problems with the integration of foreign workers quality of life of the population.

2) Development and Empowerment of human resources; Thai labour law of still lack compulsory measures, benefits to promote the development of labour skills,

grouping to support the development of labour potential as well as the skill development of homeworkers and marine workers.

3) Opportunity Creation and Social Equality; Thail labour law continues to address issues of inconsistencies with non-discrimination conventions, qualifications of persons entitled to benefit from the skills development promotion act and the dilemma between social security law and compensation law.

For solving the above problems, the organization and agencies relating labour must initially consider an overview of labour laws by the assessments of the efficiency and effectiveness assessments of the laws under the article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, besides, working in an integrated way and implement the following recommendations.

1) In terms of labour protection, they should provide the protection of job seekers, increase development measures labour potential, expand the principle of non-discrimination in labour protection laws to be more comprehensive and increase inspection measures for marine workers and homeworkers.

2) In terms of labour relations, the freedom of association for migrant workers should be guaranteed. The labour relation laws should be develop in accordance with the characteristics of each occupation, Increase the system relating to the freedom of association for state enterprise personnel and abolish the right to stop work of state enterprise personnel.

3) As for the development of labour potential, the concept of employment in the 21st century should be applied concretely.

4) In terms of safety at work, they should enact more rules about safety to be more comprehensive and consistent with multiple intelligences

5) As for the benefits and welfare of workers, Inconsistencies between rights should be eliminated. according to social security law and compensation law and

6) For other respects related to labour, they should compile a category of labour laws for easy access. All relevant laws should be integrated for solving the problem of

migrant workers. Besides, the fishing labour law should be amended under the way of life of fishermen

สารบัญ

คำนำ ก

บทสรุปเชิงนโยบาย ค

บทสรุปผู้บริหาร ช

บทคัดย่อ ท

Abstract ป

สารบัญ ฟ

บทที่ 1 บทนำ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

วัตถุประสงค์งานวิจัย 8

ขอบเขตการวิจัย 9

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 16

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี 19

การทบทวนวรรณกรรม 19

1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 19

1.1 บทบาทหน้าที่ทั่วไป 21

1.1.1 เนื้อหาของหน้าที่ 21

1.1.1.1 การตรากฎหมาย 22

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 23

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ 23

3) การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 24

4) การอนุมัติพระราชกำหนด 25

1.1.1.2 การควบคุมตรวจสอบ 26

1) การตั้งกระทู้ถาม 26

2) การเปิดอภิปรายทั่วไป 26

3) การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 27

1.1.1.3 การให้ความเห็นชอบ 28

1.1.2 วิธีการปฏิบัติหน้าที่ 28

1.1.2.1 การตรากฎหมายที่จำเป็น ทันสมัย และไม่เป็นภาระต่อประชาชนเกินไป 30
1.1.2.2 การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย 30
1.1.2.3 การประเมินสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย 31
1.2 บทบาทหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 31
1.2.1 บทบาทหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติ 32
1.2.2 บทบาทหน้าที่ร่วมกันทั้งสองสภา 32
1.2.3 บทบาทหน้าที่เกี่ยวด้วยการปฏิรูปประเทศ 33
1.3 การปฏิบัติหน้าที่ผ่านคณะกรรมาธิการ 35
1.4 การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการแรงงาน 38
1.4.1 คณะกรรมาธิการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร 38
1.4.2 คณะอนุกรรมาธิการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร 42
1.4.2.1 คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน 43
1.4.2.2 คณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ 45
1.5 ปัญหาการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติ 47
2. ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่น ๆ ด้านการแรงงาน 48
2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 49
2.1.1 สถานะของยุทธศาสตร์ชาติ 49
2.1.2 สภาพบังคับของยุทธศาสตร์ชาติ 49
2.1.3 การบริหารแผนยุทธศาสตร์ชาติ 50
2.1.4 ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน 50
2.1.4.1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 52
2.1.4.2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 52
1) การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต 53
2) การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 54
3) การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย 54

4) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 54
2.1.4.3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 55
1) การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ 56
2) การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี 56
3) การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม 57
2.2 แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 57
2.2.1 แผนแม่บทประเด็นความมั่นคง 58
2.2.1.1 การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 58
2.2.1.2 การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง 59
2.2.2 แผนแม่บทประเด็นการต่างประเทศ 59
2.2.3 แผนแม่บทด้านการเกษตร 59
2.2.4 แผนแม่บทประเด็นอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต 60
2.2.5 แผนแม่บทประเด็นการท่องเที่ยว 60
2.2.6 แผนแม่บทประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ 61
2.2.7 แผนแม่บทประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ 61
2.2.8 แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต 62
2.2.8.1 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ 62
2.2.8.2 การพัฒนาศักยภาพวัยแรงงาน จำเป็นต้องมีการยกระดับศักยภาพ 62
2.2.8.3 การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ 62
2.2.9 แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ 63
2.2.10 แผนแม่บทประเด็นเศรษฐกิจฐานราก 63
2.2.11 แผนแม่บทประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม 63
2.2.12 แผนแม่บทประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 64
2.2.13 แผนแม่บทประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม 64
2.3 แผนปฏิรูปประเทศ 64
2.3.1 การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม 65
2.3.1.1 การยกระดับรายได้ของแรงงาน 65

2.3.1.2 การให้สิทธิประโยชน์และจัดทำสวัสดิการที่จำเป็นแก่แรงงาน 65
2.3.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ 65
2.3.3 การแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ 66
2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 67
2.4.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ 67
2.4.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม 67
2.4.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันอย่างยั่งยืน 67
2.4.4 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย 68
2.4.5 ยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ 68
2.4.6 ยุทธศาสตร์ที่ 9 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ 68
2.4.7 ยุทธศาสตร์ที่ 10 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา 68
2.5 แผนด้านการแรงงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ 70
3. บทกฎหมายด้านการแรงงานในปัจจุบัน 71
3.1 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล 71
3.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 72
3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 73
3.1.3 พระราชบัญญัติการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 75
3.1.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 76

3.2 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันด้วยการแรงงานสัมพันธ์และการระงับข้อพิพาทแรงงาน 77
3.2.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 77
3.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 79
3.2.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน 79
1) คดีตามมาตรา 8 (เขตอำนาจทั่วไปของศาลแรงงาน) 79
2) คดีตามมาตรา 9 (เขตอำนาจเฉพาะของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ) 80
3) คดีตามมาตรา 49 (การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม) 81
3.2.2.2 กระบวนพิจารณาคดีแรงงาน 81
3.3 กลุ่มความมั่นคงทางสังคม 82
3.3.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 83
3.3.2 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 85
3.4 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท 86
3.4.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 86
3.4.2 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 86
3.4.3 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 87
3.4.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 90
3.5 กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ 91
4. ข้อท้าทายของบทกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน 93
4.1 การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน 93
4.1.1 มูลเหตุในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน 93
4.1.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน 94
4.1.3 ตัวอย่างประมวลกฎหมายแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์ 95
4.1.4 แนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน 96
4.2 การปรับปรุงระบบประกันสังคม 97
4.2.1 มูลเหตุของการปรับปรุง 97
4.2.2 หลักการพื้นฐานสำหรับการปรับปรุงระบบประกันสังคม 98
4.2.3 แนวทางการปรับปรุงระบบประกันสังคม 99

4.3 การปรับปรุงศาลแรงงาน 100
4.3.1 มูลเหตุในการปฏิรูปศาลแรงงาน 100
4.3.2. ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปศาลแรงงาน 101
กรอบแนวคิดทฤษฎี 103
1. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 103
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 106
2.1 หลักนิติรัฐ 106
2.2 หลักนิติธรรม 107
2.3 หลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ 109
2.3.1 นิยามของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 109
2.3.2 สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 110
2.3.2.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง 111
2.3.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รัฐควรต้องนำมาปฏิบัติ 111
2.4 หลักคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร 112
2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 113
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 115
3.1 หลักความเป็นสากลของกฎหมายแรงงาน 115
3.2 หลักความเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนและกึ่งมหาชนของกฎหมายแรงงาน 118
3.3 หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ 119
3.4 หลักความเป็นธรรม 119
3.5 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ 119
กรอบแนวคิดการวิจัย 120
สมมติฐานการวิจัย 122
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย 123
แนวทางและวิธีการวิจัย 123
1. วิจัยเอกสาร 123

2. วิจัยเชิงคุณภาพ 124
กลุ่มบุคคลเป้าหมายเพื่อเก็บข้อมูล 124
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 124
1 ประเด็นศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล 125
2 กลุ่มบุคคลเป้าหมาย 125
3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 125
4 การสังเคราะห์ข้อมูล 125
แนวความคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล 125
บทที่ 4 ผลการวิจัย 127
ข้อท้าทายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทในกิจการต่าง ๆ ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ 127
ยุทธศาสตร์ชาติกับกฎหมายว่าด้วยการแรงงาน 132
1. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน 132
1.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน 132
1.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน 133
1.3 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมกับประเด็นเรื่องแรงงาน 134
2. สรุปเนื้อหาสถานะบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน 135
2.1 รูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย 136
2.2 เนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย 137
2.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล 137
2.2.1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน : ความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน 137
2.2.1.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน 138
1) บทกฎหมายที่สอดคล้องกับสารัตถะของอนุสัญญาฉบับที่ 111 138
2) ความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ 139
3) ความพยายามในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิถีการจ้างงานแบบใหม่ ภายใต้หลักความเสมอภาคและการเคารพในสิทธิแรงงาน 140

2.2.1.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน : การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส 147
2.2.1.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน : ประสิทธิภาพของกลไกที่กฎหมายกำหนด 148
2.2.2 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน 149
2.2.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 149
1) การรับรอง “เสรีภาพ” ในการสมาคม 149
2) การแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ 150
2.2.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน 151
2.2.3 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท 153
2.2.3.1 การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรม และการคุ้มครองงานขนส่งทางบก 153
2.2.3.2 อุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ 154
2.2.4 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ 155
2.2.5 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม 156
2.2.5.1 ความเข้าใจในระบบความมั่นคงทางสังคม 156
2.2.5.2 การบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ 156
2.3 ประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ 158
2.3.1 ตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง อันต้องพิจารณาทางแก้อื่นประกอบ 159
2.3.2 ความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ 160
2.3.3 กฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ 161
วิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของบทกฎหมายด้านแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 162
1 ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 164
1.1 ความมั่นคงในชีวิต 164

1.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 164
1.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 165
1.1.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 165
1.1.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 166
1.1.5 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 167
1.1.6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 170
1.2 ความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย 171
1.3 การพัฒนาศักยภาพของประเทศ 173
1.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 173
1.3.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 174
1.3.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 175
2. ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 175
2.1 ข้อกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ 176
2.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 176
2.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 177
2.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 177
2.2 ข้อกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 178
2.3 การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย 179
2.3.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 179
2.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 179
2.3.3 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 180
2.4 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร 180
2.4.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 180

2.4.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 181
2.4.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 181
2.4.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 182
2.4.5 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 183
3. ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 184
3.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ 184
3.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 185
3.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 185
3.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 185
3.1.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 186
3.2 การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี 187
3.3 การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม 187
3.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 187
3.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 187
แนวทางในการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในประเด็นความสอดคล้องของกฎหมายแรงงานไทยกับยุทธศาสตร์ชาติ 188
1. การแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการ 188
1.1 แนวทางในการบูรณาการ 189
1.2 การนำกลไกอื่นมาใช้ร่วมกับการพัฒนาบทกฎหมาย 190
2. การแก้ไขปัญหาเชิงรูปแบบ 191
2.1 ประมวลกฎหมายแรงงาน 191

2.2 การต่อยอดแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน 192
3. การแก้ไขปัญหาเชิงเนื้อหา 193
3.1 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล 193
3.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 193
3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 193
3.1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 194
3.1.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 195
3.2 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน 195
3.2.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 195
3.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 196
3.3 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท 197
3.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 197
3.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 197
3.3.3 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 197
3.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 198
3.4 กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ 198
3.5 กลุ่มความมั่นทางสังคม 198
3.5.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 198
3.5.2 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 200
แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นด้านการแรงงานตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 201
1. การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานผ่านคณะกรรมาธิการ 201
1.1 การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการแรงงาน 201
1.1.1 เรื่องที่ดำเนินนการแล้วเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการแรงงาน 201
1.1.2 เรื่องที่ถือว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ 202
1.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาคนไทยไปทำงานยังต่างประเทศ 202

1.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการคุ้มครองแรงงานจ้างเหมาค่าแรง 202
1.1.2.3 ปัญหาการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับบุคลากรภาครัฐประเภทลูกจ้างของส่วนราชการ 202
1.1.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการจัดความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานบางกลุ่ม 203
1.1.2.5 ปัญหาแนวทางในการพิจารณาตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงานที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หรือกรณีที่มีการกลั่นแกล้ง 203
1.1.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการงานประกันสังคม 203
1.1.3 เรื่องที่ควรกำหนดขึ้นเป็นเป้าหมายเพื่อดำเนินการ 203
1.1.3.1 ประเด็นการพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาตามแผนแม่บทที่ต้องสอดรับกับแผนปฏิรูปประเทศ 203
1.1.3.2 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน (พิจารณาประกอบการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกา) 204
1.1.3.3 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา 204
1.1.3.4 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ควรพิเคราะห์ความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 204
1.1.3.5 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณานโยบายเรื่อง สถานการณ์การแก้ไขปัญหาการว่างงานและการปฏิรูปกำลังแรงงาน (Workforce Transformation) และประเด็นปัญหาวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ 204
1.1.3.6 ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน 205
1.2 ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานสำหรับคณะกรรมาธิการการแรงงาน 205
1.2.1 แผนระยะสั้น 205
1.2.1.1 มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา 205

1.2.1.2 การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. 206
1.2.1.3 ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมบทกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน 207
1.2.1.4 การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม 207
1.2.1.5 การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์ 207
1.2.1.6 การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า 208
1.2.1.7 การพัฒนาบทกฎหมายให้สอดรับกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (telework) 209
1.2.2 แผนระยะยาว 209
1.2.2.1 การเดินทางเข้าออกนอกราชอาณาจักร 209
1.2.2.2 การสร้างแรงงานฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน 210
1.2.2.3 ระบบคิดในการจำแนกแรงงานนอกระบบ 210
1.2.2.4 ประมวลกฎหมายแบบบูรณาการ 212
1.2.2.5 การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ 212
1.2.2.6 การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ 213
1.2.2.7 แนวทางในการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทแรงงาน 214
1.2.2.8 การทำความเข้าใจระบบความมั่นคงทางสังคม 214
1.2.2.9 การพัฒนาบทกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 215
1.2.2.10 การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ 216
2. การปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อกฎหมายทั้ง 13 ฉบับให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 216
2.1 บทบาทในการตรากฎหมาย 217
2.1.1 การปรับปรุงบทกฎหมายให้สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติ 217
2.1.1.1 การปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมาย 217
2.1.1.2 การปรับปรุงกลไกของกฎหมาย 218

2.1.2 การตรากฎหมายใหม่เกี่ยวกับการแรงงานเพื่อให้สถานการณ์การจ้างงานเป็นไปตามแนวทางที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ 218
2.2 บทบาทในการควบคุมตรวจสอบ 219
2.3 บทบาทในการให้ความเห็นชอบ 219
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ 221
สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล 221
1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ 221
2. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน 223
2.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน 223
2.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน 224
2.3 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมกับประเด็นเรื่องแรงงาน 224
3. การประเมินสถานะของบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบันที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 224
3.1 ประเด็นรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย 225
3.2 ประเด็นเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย 225
3.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล 225
3.2.2 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน 227
3.2.3 กลุ่มปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท 228
3.2.4 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ 228
3.2.5 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม 228
3.3 ประเด็นประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ 229
3.3.1 ปัญหาตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง 229
3.3.2 ปัญหาความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ 229
3.3.3 ปัญหากฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ 230

4. แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาต 230
5. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน 233
ข้อเสนอแนะ 234
1. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ 234
1.1 การแก้ไขเชิงบูรณาการ 235
1.2 การแก้ไขเชิงรูปแบบ 235
1.3 การแก้ไขเชิงเนื้อหา 235
1.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 235
1.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 236
1.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 237
1.3.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 238
1.3.5 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 238
1.3.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 238
1.3.7 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 239
1.3.8 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 239
1.3.9 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 240
1.3.10 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 240
1.3.11 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 240
1.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 240
1.3.13 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 241
1.4 กรอบการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย 241
2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป 242
ส่วนอ้างอิง
บรรณานุกรม 245
ภาคผนวก 259

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อำนาจอธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็นสามอำนาจหลักอันได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมสามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนกระทั่งปัจจุบัน

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และมีที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 83) ทำหน้าที่ต่าง ๆในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งคณะกรรมาธิการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 129) การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 131) และร่างพระราชบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133) การตั้งกระทู้ถาม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 150) การเปิดอภิปรายทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 151) การให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 159) การอนุมัติพระราชกำหนด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 172 วรรค 3) การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 236) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256) ฯลฯ

ในอันที่จริงแล้ว อำนาจหน้าที่ข้างต้นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ* มาแล้ว และยังคงปรากฏสืบมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากแต่ได้มีการเพิ่มกลไกใหม่เพื่อให้การบริหารจัดการรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งกลไกที่สำคัญมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ การกำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ” ขึ้นเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันจักทำให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ประการหนึ่ง และ การจัดทำ “การปฏิรูปประเทศ” ที่เน้นการแก้ไขปัญหาและสภาพการณ์ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะข้อขัดแย้งที่เป็นวังวนในระบบการเมืองการปกครองประเทศ ซึ่งการปฏิรูปนี้จะเป็นการจัดรูปแบบใหม่ให้ทันต่อยุคสมัย มีเป้าหมายในการดำเนินการตามระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้เป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว (พิธุวรรณ กิติคุณ, 2560) อีกประการหนึ่ง และเพื่อให้กลไกทั้งสองสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กระทำการ 2 เรื่องต่อรัฐสภา เรื่องแรก คือ การแถลงนโยบายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 162) และเรื่องที่สอง คือ การแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งในส่วนของหน้าที่เรื่องที่สองนี้เองที่ทำให้เกิดกติกาใหม่ในการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่น่าสนใจข้อหนึ่ง คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งหากประธานรัฐสภามีวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องถูกเสนอให้พิจารณาโดยที่ประชุมร่วมสองสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 270) นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภาสามารถมีมติส่งให้คณะกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศต่างถูกสร้างขึ้นมาด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อต้องนำกลไกทั้งสองมาใช้ปฏิบัติงานจริงก็จำเป็นต้องใช้อย่างเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน โดย

* อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 156 ได้มีการกำหนดให้บทบาทหน้าที่บางประการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุมแยกกัน มาผนวกรวมไว้ให้เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตัวอย่างเช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (คณะผู้วิจัย)

มีกลไกกลางที่เรียกว่า “แผนแม่บท” เป็นตัวประสาน ดังนี้แล้ว การทำงานของกลไกใหม่นี้สามารถแยกออกเป็นสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกว่าด้วยการยึดเอายุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบการดำเนินการ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดทำแผนแม่บทที่ออกตามเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านเพื่อมากำกับการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ และส่วนที่สามการดำเนินการตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศเพื่อใช้เป็นตัวขับเคลื่อนสุดท้ายให้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมายที่กำหนดลงไว้ในแผนแม่บทได้อย่างแท้จริง (พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, มาตรา 10)

เมื่อยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการบริหารประเทศที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้แล้วนั้น การศึกษาทำความเข้าใจในประเด็นหมวดหมู่ และเรื่องที่ได้มีการกำหนดบรรจุลงในยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ก็นับได้ว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะเพิกเฉยไปเสียได้ โดยเนื้อหาและรายละเอียดของกลไกทั้งสามดังกล่าวนี้ได้ปรากฏแจ้งในเอกสาร 3 ฉบับ ได้แก่ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ทว่า เกณฑ์การกำหนดหัวเรื่องของยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปกลับมีลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งหากมองอย่างผิวเผินอาจทำให้สับสน ยากต่อการทำความเข้าใจ และอาจมองว่ากลไกทั้งสามนี้เป็นคนละเรื่องกัน ด้วยเหตุที่การกำหนดประเด็นศึกษาในแผนยุทธศาสตร์ชาติจะใช้ “กรอบวัตถุประสงค์ที่มุ่งต่อ” ซึ่งมีความเป็นนามธรรมเป็นตัวกำกับหัวเรื่อง (ด้าน) ในแผนฯ ตัวอย่างเช่น ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เป็นต้น ในขณะที่แผนแม่บทจะใช้ “ตัวกิจกรรม” ที่มีความชัดเจนจับต้องได้มาเป็นตัวกำกับหัวเรื่อง (ด้าน) ในแผนฯ ตัวอย่างเช่น ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น สำหรับแผนปฏิรูปประเทศนั้นเนื่องจากเป็น “กลไก” ในลักษณะฟันเฟืองที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถดำเนินไปได้อย่างบรรลุเป้าประสงค์ตามแนวทางที่แผนแม่บทได้วางไว้จึงใช้กรอบแนวคิดที่ค่อนข้างมีความเป็นรูปธรรมมาผสมผสานกับประเภทของกิจกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมในลักษณะที่เป็นเครื่องมือกำกับสังคมมาเป็นตัวกำกับหัวเรื่อง (ด้าน) ในแผนฯ ตัวอย่างเช่น ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านสังคม เป็นต้น

น่าสังเกตว่า ทั้งแผนยุทธศาสตร์ และแผนแม่บท ไม่มีการนำถ้อยคำ “แรงงาน” มาใช้กำหนดเป็นหัวเรื่องหรือประเด็นที่จะศึกษาแต่อย่างใดเลย ทั้ง ๆ ที่แรงงานถือเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศเป็นปัจจัยในกระบวนการผลิต ตลอดจนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งประเด็น

ปัญหาทางด้านแรงงานก็จัดเป็นนโยบายระดับชาติที่มีการกล่าวถึงทั้งในสถานะนโยบายทั่วไปดังปรากฏรายละเอียดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 – 2514* เป็นต้นมา และในสถานะที่เป็นนโยบายเฉพาะเพื่อการบริหารจัดการและแก้ไขบางประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและ/หรือในช่วงระยะเวลาหนึ่งเวลาใดอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างเช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2546 (สมศจี ศึกษมัต และคณะ, 2556, น. 7) เป็นต้นมา กระทั่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังอีกทั้งพัวพันกับการบริหารราชการเรื่องอื่น เช่น ปัญหาการให้สัญชาติกับบุตรของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย (ไทยโพสต์, 2563) ปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมให้กับแรงงานต่างด้าว (จอมขวัญ ขยันยืน, 2549) ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนต่อผู้ใช้แรงงาน* นอกจากนี้แล้ว ปัญหาการใช้แรงงานไทยที่ได้รับความคุ้มครองอย่างไม่เพียงพอ (ฐานเศรษฐกิจ, 2562) รวมถึงการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือจากรัฐของแรงงานนอกระบบ (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556) ที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เองก็เป็นข้อคำถามต่อนโยบายและแนวทางแก้ไขของรัฐบาลไทยมาหลายยุคสมัย ซึ่งผลกระทบของปัญหาดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นต่อภาคสังคมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ส่งผลต่อความเจริญรุ่งเรืองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อีกทั้งบรรยากาศการลงทุนภายในประเทศ (ประชาชาติธุรกิจ, 2556) ตลอดถึงการได้รับสิทธิประโยชน์ทางการค้ากับต่างประเทศ (ประชาชาติ, 2562) อีกด้วย ภาพสะท้อนที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการเรียกร้องให้รัฐบาลบัญญัติ ปรับปรุง

---

* แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เดิมชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” (แผนฯ ฉบับที่ 1) ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 ถือเป็นแผนพัฒนาประเทศฉบับแรก ซึ่งมีกรอบระยะเวลาการบังคับใช้ 2 ช่วงเวลา คือ ระหว่าง พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2506 ช่วงหนึ่ง และระหว่าง พ.ศ. 2507 - พ.ศ. 2509 อีกช่วงหนึ่ง ครั้นต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514) (แผนฯ ฉบับที่ 2) การเพิ่มเติมคำว่า “สังคม” ในชื่อแผนพัฒนาประเทศฉบับที่สองนี้สะท้อนให้เห็นว่า เรื่องการ “แรงงาน” ที่เป็นเรื่องการสังคมโดยตรงนั้น มิได้มีการกล่าวเป็นหัวเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศอย่างเป็นกิจจะลักษณะในแผนฯ ฉบับที่ 1 ทว่า กลับเป็นประเด็นที่แผนฯ ฉบับที่ 2 กำหนดให้ความสำคัญดังประจักษ์เป็นหัวเรื่องบทว่าด้วย “กำลังคนและการมีงานทำ” อย่างไรก็ดี การศึกษารายละเอียดในแผนฯ ฉบับที่ 1 ก็พออนุมานได้ว่า ในห้วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2509) นั้น ประเทศไทยมุ่งที่จะพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ การพัฒนาสังคมถือเป็นองค์ประกอบรอง ที่รัฐบาลไม่ได้ละเลยแต่อย่างไร ดังจะเห็นจากถ้อยพรรณนาในแผนฯ ฉบับที่ 1 ที่แม้จะมุ่งให้เกิดความเจริญด้านเศรษฐกิจแต่ก็ยังตระหนักย้ำถึงความสำคัญของสังคมโดยเฉพาะแรงงานว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อที่จะทำให้ประเทศบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าว (คณะผู้วิจัย) โปรดศึกษา สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**, https://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue, (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2563)

* ประเด็นดังกล่าวปรากฏให้เห็นตามผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (หนังสือที่ สม 0003/176 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2552)

แก้ไข และพัฒนากฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายด้านการแรงงานในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้นอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลแท้จริง ด้วยเหตุนี้เอง ทิศทางการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายด้านการแรงงานในช่วงที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาตามกระแสข้อเท็จจริงของเรื่องที่เกิดขึ้นในขณะช่วงเวลาหนึ่ง ผลที่ตามมาก็คือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำและต่อเนื่องมักได้รับการพิจารณาแก้ไขอย่างสม่ำเสมอ เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะจุดของช่วงเวลาก็จะได้รับความสนใจเพียงชั่วครู่ระยะหนึ่งแล้วก็เลือนหายไปจนกว่าข้อเท็จจริงที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับเหตุแห่งปัญหาเช่นว่านั้นจะปรากฏขึ้นอีกครั้ง การแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นจึงค่อยถูกดึงความสนใจกลับมา ทำให้ปัญหาแรงงานประเภทนี้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา สาเหตุของปัญหาไม่ได้รับการบำบัดแก้ไขอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของแผนปฏิรูปนั้น การดำเนินงานช่วงแรกเป็นไปในลักษณะเดียวกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท กล่าวคือ ไม่มีการใช้คำว่า “แรงงาน” เป็นเครื่องกำหนดกลไกในการดำเนินงานการปฏิรูปประเทศแต่อย่างใด จนกระทั่งกลางปี 2563 คณะรัฐมนตรีได้มติให้มีการปรับเพิ่มกลไกการปฏิรูปประเทศโดยเห็นความสำคัญในด้านการศึกษาประการหนึ่ง และด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและทรัพยากรมนุษย์ อีกประการหนึ่ง จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพิ่มขึ้นอีก 2 คณะ เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการในงานทั้งสองเรื่องดังกล่าวนี้ อันสะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการแรงงานในฐานะปัญหาสำคัญของชาติที่จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงและพัฒนาแก้ไข

สำหรับตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานของประเทศไทยนั้น พบได้ว่า กฎกติกาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกจัดทำขึ้น พัฒนา ปรับปรุง ตลอดจนแก้ไขในโอกาสต่าง ๆ จนทำให้ประเทศไทยมีกฎเกณฑ์ที่ใช้เพื่อบริหารจัดการแรงงานที่ค่อนข้างครอบคลุมประเด็นเนื้อหาปลีกย่อยต่างๆ กระนั้นกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้กลับไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนและง่ายต่อการศึกษาเข้าใจแต่อย่างใด แต่กลับปรากฏอยู่อย่างกระจัดกระจาย แม้จะปรากฏความสัมพันธ์เชิงเนื้อหาของกฎเกณฑ์เรื่องหนึ่งกับกฎเกณฑ์เรื่องอื่นบ้างก็ตาม แต่สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมถูกประเมินได้ในเบื้องต้นตามหลักวิชาการว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในสถานะจำต้องทำการศึกษาเพื่อพัฒนาปรับปรุงให้กฎเกณฑ์มีความเป็นระบบ ระเบียบ สะดวกในการเข้าถึง ซึ่งข้อเท็จจริงส่วนนี้เองสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงรูปแบบของกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ แม้มีการประกาศใช้ตัวบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานฉบับต่าง ๆ มาได้เป็นระยะเวลาหนึ่งพอสมควรแล้ว แต่การทำความเข้าใจในเนื้อหาแห่งกฎหมายและการบังคับใช้บทกฎหมายให้มีประสิทธิภาพแท้จริงนั้นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะบทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ปรากฏขึ้นแม้จะตอบโจทย์สภาพปัญหาอันเป็นที่มาของกฎหมาย และ

แนวปฏิบัติต่าง ๆ เหล่านั้นก็ตาม แต่ยังขาดซึ่งการวางแผนในการบริหารจัดการให้กฎเกณฑ์เหล่านั้นมีความเป็นระบบระเบียบ มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กันอย่างบูรณาการ อันเป็นผลให้เกิดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่หลากหลายแตกต่างสำหรับการบริหารจัดการแรงงานในประเด็นเนื้อหารายละเอียดที่คล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องกันเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การระงับข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิด้านแรงงานอันเกิดจากการที่บุคคลผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ถูกกระทบสิทธิ แต่ประสงค์จะเรียกร้องให้มีการเยียวยา ซึ่งโดยหลักวิชาการแล้วหากประเด็นแห่งข้อพิพาทมีลักษณะ องค์ประกอบ เนื้อหา ในทำนองเดียวกัน ก็ควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยภายใต้เงื่อนไขที่คล้ายคลึงกัน แต่สำหรับกฎหมายแรงงานนั้น กระบวนการและเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทอาจแตกต่างไปตามตัวกระทำการ องค์ประกอบ และบริบทของข้อเท็จจริง ดังปรากฏตัวอย่างว่า บทบัญญัติกฎหมายแรงงานฉบับหลัก ๆ 6 ฉบับ* มีบทมาตรา

* บทกฎหมายไทยที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายสิบฉบับ อย่างไรก็ดี รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้กำหนดให้กฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานจำนวน 13 ฉบับเป็นกรอบแห่งการศึกษา ด้วยเห็นว่าประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงด้านการแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้มักจะเกี่ยวข้องกับกรอบเนื้อหาของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับในบรรดา 13 ฉบับที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นกรอบแห่งการศึกษา กระนั้น การเรียนการสอนวิชากฎหมายแรงงานในคณะนิติศาสตร์ของประเทศไทยมักจะให้ความสำคัญกับบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายแรงงานได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เป็นสำคัญ โดยไม่ได้ศึกษาลงรายละเอียดในประเด็นที่ค่อนข้างมีความเฉพาะตัว เช่น การจ้างแรงงานบางลักษณะอาชีพที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้แรงงานไว้เป็นพิเศษต่างจากการใช้แรงงานทั่วไป เช่น แรงงานในเรือประมงทะเล แรงงานทางทะเล (ทำงานในเรือเดินทะเล) และในประเด็นที่แม้จะเป็นเรื่องหลักการพื้นฐานด้านการแรงงานเฉกเช่นกฎหมาย 5 ฉบับที่การเรียนการสอนกฎหมายทั้งระดับเนติบัณฑิตไทยและในระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็นข้อความรู้ทางกฎหมายแรงงานพื้นฐานที่ผู้ศึกษาจำเป็นต้องทราบ แต่เป็นกฎหมายที่กรอบการใช้งานต้องเกิดขึ้นก่อนการเกิดขึ้นของสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งก็คือ กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ประการหนึ่ง และกฎหมายที่มีกรอบการใช้งานเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายไม่ใช่แต่เฉพาะนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ซึ่งก็คือ กฎหมายประกันสังคมนั่นเอง และหากนำข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มาพิจารณาประกอบความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ที่กำหนดเขตอำนาจศาลแรงงานว่าสามารถพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทอันเกิดจากการโต้แย้งสิทธิที่กฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดในระหว่าง 6 ฉบับนี้ให้การรับรองไว้ ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน และกฎหมายประกันสังคม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการอธิบายคุณค่าของกฎหมาย 6 ฉบับนี้ในฐานะหลักการสำคัญในระบบกฎหมายแรงงานไทย (คณะผู้วิจัย)

มากกว่า 20 มาตราที่บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิด้านแรงงาน และกระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิด้านแรงงานนั้นก็อยู่ภายใต้กรอบอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกว่า 5 คณะ ทำให้ยากต่อการศึกษาเข้าใจ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบทสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานที่ควรได้รับการแก้ไขให้เกิดเอกภาพและนำไปใช้ปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ขัดหรือแย้งกัน

ดังนี้แล้ว เห็นได้ว่า ปัญหาหลักของการพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยมีอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นส่วนที่ว่าด้วยเนื้อหาที่มักจะบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาบางเรื่องบางประเด็นที่เร่งด่วนโดยขาดไร้ทิศทางและความต่อเนื่องในการพัฒนา ส่วนที่สองเป็นส่วนที่ว่าด้วยรูปแบบที่เมื่อกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการดำรงชีพของคนหมู่มากในสังคม การทำความเข้าใจและเข้าถึงควรมีความเป็นระบบระเบียบเอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ของสมาชิกสังคมอย่างถูกต้องชัดเจน ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยจึงเป็นไปในลักษณะของการ “ตั้งรับ” กับโจทย์ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหลัก มากกว่าการพัฒนาตามแผนอย่างมีทิศทางในลักษณะ “เชิงรุก” ที่ควรทำควบคู่กันไปพร้อมกันกับตั้งรับปัญหาที่เกิดขึ้นตามแต่กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง อันจะทำให้การพัฒนากฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

หากย้อนกลับมาพิจารณาบทบาทของยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาการแรงงานแล้ว แม้ว่าในทางลายลักษณ์อักษร เอกสารอันเป็นแนวทางแห่งนโยบายชาติทั้ง 3 ฉบับมิได้กล่าวถึงข้อท้าทายนี้โดยตรงก็ตาม แต่มิใช่ว่าประเด็นปัญหาด้านการแรงงานจะหมดไปหรือกลายเป็นเรื่องสิ้นความสำคัญจนไม่ควรนำมาบรรจุไว้ในวาระแห่งชาติเสียแต่อย่างใด เพียงแต่ประเด็นเรื่องการแรงงานเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลากหลายมิติ มีปริมณฑลแห่งประเด็น มีความต่อเนื่องทั้งทางเนื้อหาและบริบทปัจจัยอื่น เช่น ข้อเท็จจริงคล้ายกันเกิดขึ้นต่างเวลาต่างบริบทกันแต่เกี่ยวข้องกับมนุษย์หรือพลเมืองชาติเหมือนกันในฐานะที่เป็นประชากรวัยแรงงาน จึงทำให้ถูกมองว่าในสถานการณ์หนึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นทางด้านแรงงาน แต่ในอีกสถานการณ์หนึ่งซึ่งมีบริบทใกล้เคียงกับสถานการณ์แรกกลับถูกมองเป็นประเด็นเรื่องการสังคมอื่นเช่น เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ดังนี้แล้ว ถือได้ว่าเรื่อง “การแรงงาน” ยังคงเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาระบบและกลไกที่รัฐกำหนดไว้เพื่อการพัฒนาประเทศซึ่งรวมถึง ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศด้วย หากแต่ความซับซ้อนในเนื้อหาด้านแรงงานทำให้ประเด็นทางแรงงานไม่ได้ถูกจำแนกเจาะจงให้ชัดเจนในเครื่องมือทั้ง 3 ดังกล่าว แต่กลับระคนปนกันไปอย่างกลมกลืน

โดยสรุปแล้ว อาจจำแนกสภาพปัญหาด้านการแรงงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติได้ออกเป็น 4 ประการด้วยกัน คือ

1. ปัญหาด้านการแรงงานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติด้านใดบ้าง อย่างไร

2. บทบัญญัติกฎหมายแรงงานฉบับใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. เนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงหรือการพัฒนาอย่างไร

4. ความเป็นเอกภาพ เทคนิค วิธีการ ตลอดจนกลไกอื่นใด ที่ควรนำมาใช้เพื่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

ด้วยบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องเผชิญกับกลไกใหม่ทั้งสาม (ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ) เพื่อการพัฒนาประเทศตามกรอบรัฐธรรมนูญ กอปรกับประเด็นปัญหาว่าด้วยการ “แรงงาน” เป็นเรื่องที่มีพลวัตร มีความต่อเนื่อง และเกี่ยวข้องกับหลากหลายมิติ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นแรงงานนี้จำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ เป้าหมาย แผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางที่ประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งพัฒนาการแรงงาน อีกทั้งเป็นการยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทราบถึงพันธะกิจ หน้าที่ของตนที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานนี้ด้วย อันทำให้เกิดการจัดทำวิจัยฉบับนี้ขึ้นภายใต้หัวข้อเรื่อง “บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” ซึ่งเป็นงานที่จัดทำขึ้นบนข้อคำถาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาความสำคัญ และเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นตามความในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เน้นประเด็นเรื่องการแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกด้านกฎหมาย

3. เพื่อศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเน้นศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ “การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณากฎหมาย”

4. เพื่อศึกษาเนื้อหาและรายละเอียดของความไม่สอดคล้องระหว่างบทกฎหมายด้านการแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนำเสนอแนวทางในการพัฒนาทกฎหมายแรงงานและ/หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม

5. เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้านการแรงงาน ในส่วนที่เป็นกลไกทางกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับอธิบายวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 4 ข้อดังกล่าวข้างต้นนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้ค่าน้ำหนักและความสำคัญกับข้อมูลที่เกี่ยวกับการแรงงานเป็นหลัก ด้วยเหตุที่ประเด็นด้านการแรงงานเป็นแก่นสำคัญของวิจัยฉบับนี้

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อทราบถึงทิศทางที่เหมาะสมในการพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานให้มีความเป็นสากลและสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้การพัฒนาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติที่มีการกำหนดและวางแผนไว้เป็นปฐมก่อนแล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระบบมีความต่อเนื่อง อันอาจทำให้เห็นถึงประเด็นปัญหาของแผนยุทธศาสตร์ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนี้แล้ว จุดประสงค์หลักของวิจัยฉบับนี้ที่มุ่งเน้นศึกษาประเด็น “ด้านการแรงงาน” จึงหมายถึง ประเด็นข้อกฎหมายใน 2 กลุ่มบทกฎหมาย ได้แก่ กลุ่มบทกฎหมายแรงงานและกลุ่มบทกฎหมายความมั่นคงทางสังคมที่โดยหลักวิชาการแล้วไม่ใช่กฎหมายแรงงาน ด้วยจุดประสงค์หลักของกฎหมายทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่เมื่อใดมีการศึกษากฎหมายแรงงานก็มักจะมีการกล่าวถึงกฎหมายความมั่นคงของสังคมประกอบด้วยเสมอ เพราะเป็นส่วนเสริมซึ่งกันและกัน

ความสัมพันธ์ของบทกฎหมายแรงงานและบทกฎหมายความมั่นคงของสังคม สามารถอธิบายได้ว่า บทกฎหมายแรงงานมีเนื้อหามุ่งคุ้มครองลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานเป็นหลักด้วยเหตุที่คนกลุ่มนี้โดยสถานะเป็นคนทำงานหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่จำต้องรับฟังคำสั่งหรือคำบัญชาจากผู้ว่าจ้าง อันทำให้รัฐต้องเข้า

มาแทรกแซงเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมเพราะบริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมของลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานนั้นมักเสียเปรียบการต่อรองหรือเรียกร้องใด ๆ ย่อมทำได้ยากหรือลำบากหากปล่อยให้เป็นเสรีภาพของคู่สัญญาโดยแท้ ในทางกลับกันบทกฎหมายความมั่นคงทางสังคมที่โดยหลักวิชาการแล้วไม่ใช่กฎหมายแรงงานเพราะกลุ่มเป้าหมายของกฎหมายความมั่นคงทางสังคมนั้น คือ พลเมือง และประชากรในรัฐซึ่งเป็นกลุ่มที่ใหญ่กว่าผู้ใช้แรงงาน กฎหมายกลุ่มนี้มีความมุ่งหมายในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทให้กับประชาชนได้เข้าถึงความช่วยเหลือต่าง ๆ เมื่อต้องประสบกับภัยทางสังคมหรือภัยที่เป็นปกติย่อมเกิดขึ้นกับมนุษย์ได้ทุกคน เช่น การเจ็บป่วย การทุพพลภาพ การว่างงาน สำหรับเหตุผลที่ทำให้บทกฎหมายทั้งสองกลุ่มต้องศึกษาร่วมกัน มีอยู่ 2 ประการหลัก กล่าวคือ

ประการแรก เหตุผลตามหลักวิชาการที่เป็นสากล การศึกษาบทกฎหมายทั้งสองเรื่องนี้มักควบคู่กันมาเสมอ เพราะแม้จุดมุ่งหมายของกฎหมายทั้งสองเรื่องจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด แต่ผลท้ายสุดของกฎหมายทั้งสองเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับคนทำงานและประชาชนตามลำดับ ซึ่งหากมองว่าประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศอยู่ในวัยทำงาน และคนในวัยทำงานมีรายได้ที่สามารถช่วยจ่ายเป็นทุนสมทบเพื่อใช้ในการจัดทำระบบความมั่นคงทางสังคมให้มีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว กอปรกับการจัดระบบความมั่นคงทางสังคมให้ดีมีคุณภาพย่อมส่งผลถึงคุณภาพของผู้ใช้แรงงานด้วย เพราะเมื่อใดที่เจ็บป่วยผู้ใช้แรงงานก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากภัยสังคมได้ทันท่วงที ก็ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายทั้งสองเรื่องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง เหตุผลทางด้านวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานและการประกันสังคมในประเทศไทย กล่าวคือ ครั้นเมื่อประเทศไทยได้รับแนวคิดของกฎหมายทั้งสองเรื่องนี้เข้ามาตั้งแต่ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลยุคนั้นได้พยายามศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดทำบทบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานและการจัดความมั่นคงทางสังคม ทว่า กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมนั้น มีความสลับซับซ้อนในเนื้อหามากกว่าบทกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะการมุ่งที่จะจัดทำระบบความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการย่อยต่าง ๆ รวมถึงการประกันสังคมร่วมด้วย แต่การจัดทำประกันสังคมนั้นจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกองทุนและเรียกเก็บเงินสมทบจากสมาชิกได้แก่ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานและนายจ้างผู้ประกอบการ ซึ่งในยุคสมัยนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ และประชาชนยังเข้าใจว่าการเรียกเก็บเงินจากรัฐนั้นเป็นการเก็บเพื่อเป็นค่าภาษีอากร ดังนี้แล้ว เพื่อไม่ให้กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลสมัยนั้นจึงยังไม่นำระบบกฎหมายความมั่นคงของสังคมมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ แต่ได้แยกออกมาเฉพาะส่วน คือ ส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน ซึ่งในกฎหมายเรื่องนี้ได้กำหนดหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบให้ตกอยู่กับนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียวมาใช้บังคับก่อน โดย

ประกาศรวมเข้ากับกฎหมายแรงงาน จนทำให้ถูกเข้าใจว่ากฎหมายเงินทดแทนเป็นกฎหมายแรงงาน ส่วนกฎหมายประกันสังคมเมื่อถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมในภายหลังนั้น ก็เริ่มใช้กับกลุ่มลูกจ้างที่มีรายได้ประจำมาเป็นลำดับแรก ทำให้เกิดความเข้าใจไปว่ากฎหมายประกันสังคมเป็นแขนงหนึ่งในกฎหมายแรงงานนั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาตามหลักวิชาการนิติศาสตร์แรงงานดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้วย่อมเห็นได้ว่าไม่ถูกต้องเท่าใดนัก แต่เพื่อความสมบูรณ์ของงานศึกษา และสอดคล้องกับทัศนะความเข้าใจของคนไทยต่อสถานะความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประกันสังคมกับกฎหมายแรงงาน จึงจำเป็นต้องนำส่วนที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายประกันสังคมมากล่าวไว้ หากแต่จะกล่าวโดยสังเขปเฉพาะในบางประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายเงินทดแทนเท่านั้น

บทบัญญัติกฎหมายทั้ง 2 กลุ่มที่จะใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีลำดับศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดทั้งสิ้นจำนวน 13 ฉบับ โดย 2 ฉบับเป็นบทกฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคม และอีก 11 ฉบับเป็นบทกฎหมายด้านการแรงงาน ที่อาจแยกย่อยเป็น 4 กลุ่ม โดยการแบ่งกลุ่มบทกฎหมายนี้มิได้มีกฎเกณฑ์สากลที่เป็นสามัญกำหนดไว้ แต่เป็นการนำกรอบแนวคิดพื้นฐานของหลักนิติศาสตร์แรงงานมาปรับเพื่อให้ส่วนของการนำเสนอบทกฎหมายเป็นระบบความคิดอย่างที่ควรจะเป็นตามหลักกฎหมายแรงงาน อันจะทำให้การนำข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายไปใช้งานในการเปรียบเทียบให้เห็นความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ชาติ และวิเคราะห์สภาพปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและพัฒนานั้นมีความชัดเจนตรงประเด็นปัญหา สำหรับหลักนิติศาสตร์แรงงานดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถอธิบายโดยสังเขปได้ว่า แรงงานที่เป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายแรงงานนั้นก็คือแรงงานมนุษย์ ซึ่งในแต่ละรัฐอาจแบ่งแรงงานมนุษย์ได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ แรงงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐซึ่งก็คืองานบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นกิจการที่มีผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ดังนี้ บุคคากรหรือแรงงานภาครัฐนั้นจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยตระหนักว่าตนมีหน้าที่เพื่อสาธารณะเป็นหลักส่วนสิทธิแรงงานในฐานะที่ตนเป็นแรงงานคนหนึ่งนั้นย่อมมาเป็นรองจากประโยชน์ชาติ ในทางตรงกันข้าม โดยเฉพาะรัฐประชาธิปไตยที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิแรงงานและเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นส่วนหนึ่ง ทำให้รัฐมีหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเช่นว่า ผลที่ตามมาก็คือ ในความเป็นหนึ่งหน่วยแรงงานของปัจเจกบุคคลย่อมทำให้แต่ละบุคคลได้รับความคุ้มครองในสิทธิที่เกี่ยวกับแรงงานนั้นเป็นเรื่องหลัก ส่วนหน้าที่ของแรงงานที่กฎหมายกำหนดนั้น เช่น หน้าที่ในการช่วยดูแล ระมัดระวังเรื่องความปลอดภัยอาชีวอนามัยในสถานประกอบการนั้น ย่อมมีความสำคัญมาเป็นลำดับรอง สำหรับการศึกษากฎหมายแรงงานนั้น แนวทางสากลยอมรับว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานสามารถจำแนกได้ 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกคือกติกาที่ใช้

คุ้มครองแรงงานแต่ละปัจเจกบุคคลให้เข้าสามารถถึงสิทธิแรงงานพื้นฐานอันจะทำให้แรงงานสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี กติกาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองจึงอาจแบ่งเป็นประเด็นย่อยได้สองข้อด้วยกัน คือ ข้อแรก การคุ้มครองพื้นฐาน และข้อที่สอง การคุ้มครองเพิ่มเติม สำหรับส่วนที่สองของกฎเกณฑ์หลักที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน คือกติกาที่ให้ความคุ้มครองกลุ่มแรงงานที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการต่อรองกับฝั่งนายจ้างในการกำหนดกติกาและสภาพการจ้างที่เหมาะสมกับการทำงานในแต่ละบริบทที่แตกต่าง โดยหลักกการสากลเชื่ออย่างดุษฎีว่ากติกาในการบริหารจัดการแรงงานที่ดีมีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นกติกาที่สนองตอบหรือถูกปรับให้เข้ากับวิสัยของภาคีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือ นายจ้างและลูกจ้าง ดังนี้การที่ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างมีโอกาสได้พูดคุยปรึกษากันเพื่อหาจุดเหมาะสมที่สมานความคิดต่างของทั้งสองฝ่ายทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการทำงาน และระงับตัดสินข้อพิพาทบาดหมางได้ย่อมถือเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่สันติภาพในสังคมได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการจ้างแรงงานดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ใช้กับการบริหารจัดการแรงงานทั่วไป ซึ่งในสังคมปัจจุบันได้มีอาชีพและวิธีการปฏิบัติการงานในรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ดังนี้แล้ว จึงเป็นธรรมดาที่อาชีพที่มีความพิเศษเฉพาะเหล่านี้ มีลักษณะงานที่ไม่ตรงกับจริตของกฎเกณฑ์ทั่วไปที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน อันเป็นเหตุผลอธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับแรงงานบางอาชีพหรือบางสถานะ ดังนี้แล้ว กลุ่มบทกฎหมายแรงงานทั้ง 4 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่หหนึ่ง การคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล กลุ่มที่สอง การคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน กลุ่มที่สาม การคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท และกลุ่มที่สี่ การคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ดังมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล ประกอบด้วย

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

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
2. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553
2. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558
3. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
4. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

กลุ่มความมั่นทางสังคม ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
2. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่วิจัยฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาความสอดคล้องของบทบัญญัติทั้ง 13 ฉบับดังกล่าวข้างต้นว่ามีความสอดคล้องหรือมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มากน้อยเพียงใด จึงทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวด้วยยุทธศาสตร์ชาติและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และประกาศยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 เป็นเอกสารอีก 3 ฉบับในฐานะบทกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยนี้ด้วย

การกำหนดขอบเขตงานดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้เกิดข้อสังเกตอันเป็นกรอบจำกัดที่สำคัญของงานวิจัย 5 ประการ คือ

1. โดยสภาพแล้ว “ยุทธศาสตร์ชาติ” ค่อนข้างมีความเป็นนามธรรม มีความเป็นนโยบายที่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะต้องทำตามกรอบแนวทางหรือแผนงานที่ต้องกำหนดขึ้นต่างหากแยกกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ออกมารองรับ โดยกำหนดให้มีเป้าหมาย ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีทิศทาง อีกทั้งการขับเคลื่อนดังกล่าวต้องเป็นไปในลักษณะของการปฏิรูปที่พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ในลักษณะของเป้าหมายอันพึงประสงค์ที่มีกิจกรรมเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ ทำให้พิจารณาต่อไปได้ว่า

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติที่จะสมบูรณ์ได้นั้นต้องพิจารณาประกอบแผนแม่บทและแผนปฏิรูปประเทศด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาและกรอบงานวิจัยที่เน้นการพิจารณาความสอดคล้องของประเด็นทางแรงงานกับยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ

2. กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการแรงงาน แต่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายฉบับอื่นที่มิได้มีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการแรงงานโดยตรงและมิได้กล่าวไว้ข้างต้น เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้างตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับการที่ลูกจ้างลักทรัพย์ของนายจ้างตามความในประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ฯลฯ นั้น ไม่เป็นกรอบงานหลักที่คณะผู้วิจัยถือเป็นหัวใจของงานศึกษาวิจัยฉบับนี้ ด้วยเหตุที่ว่า บทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานในลักษณะดังกล่าวมีความกระจัดกระจายและสอดแทรกเป็นอนุสนธิตามบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาหลักในหลากหลายเรื่องซึ่งไม่ใช่เรื่องการแรงงานโดยตรง

3. งานวิจัยนี้เน้นการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านแรงงาน ซึ่งหากใช้นิยามของคำว่า “แรงงาน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ที่ให้ความหมายไว้ว่าคือ “ประชากรในวัยทำงาน ไม่รวมถึงคนพิการ คนวิกลจริต นักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน นักบวช ทหาร ผู้ต้องขังและผู้ประกอบกิจการเพื่อหากำไร; ความสามารถในการทำงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ กิจการที่คนงานทำในการผลิตเศรษฐทรัพย์ ผู้ใช้แรงงาน” (นิคม จันทรวิทุร, 2536) แล้วก็จะทำให้กรอบงานวิจัยมีความหมายกว้างเกินไป เพราะบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ประชากรในวัยแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการสังคม การศึกษา การรับรองสถานภาพ ก็ต้องถือว่าล้วนเกี่ยวกับแรงงานอันเป็นประเด็นแห่งการศึกษาทั้งสิ้น ดังนี้แล้ว “แรงงาน” ในกรอบของงานวิจัยนี้จึงหมายถึง “การแรงงาน” ที่สัมพันธ์กับหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลักจึงหมายถึงการศึกษาในกรอบแห่ง “กฎหมายแรงงาน” (และการประกันสังคม) ดังกล่าวข้างต้นจำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับนั่นเอง

4. การศึกษาทกฎหมายแรงงานในประเทศหนึ่งนั้น ควรศึกษาให้เป็นระบบบอย่างสมบูรณ์นั่นคือแรงงานภาครัฐ และแรงงานภาคเอกชน เพราะแรงงานทั้งสองประเภทนี้มีฐานความคิดเริ่มต้นที่ต่างกันในเรื่องการให้ลำดับความสำคัญก่อนหลังของสิทธิและหน้าที่ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาเมื่อเทียบกับรายละเอียดของเนื้อหาหากศึกษาทั้งระบบโดยเฉพาะภาคนรัฐของไทยที่มีการแบ่งกลุ่มบุคลากรภาครัฐด้วยหลักการ กลไก และเครื่องมือที่ผสมผสานมากด้วยรายละเอียด ความเฉพาะ และข้อยกเว้น กอปรกับความเข้าใจอย่างไทยที่แปลความหมายของกฎหมายแรงงานว่าเป็นกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในงานเอกชน และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐนั้นถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางปกครอง

ที่ไม่ใช่กฎหมายแรงงาน ดังนี้แล้ว ในงานวิจัยฉบับนี้จึงไม่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐแต่อย่างใด อนึ่ง งานรัฐวิสาหกิจเป็นงานส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ด้วยกิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจทำมีความเฉพาะตัวและสามารถแสวงหากำไรได้ตามสมควร บุคลากรของรัฐวิสาหกิจเองก็มีความผสมผสานที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐแต่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นมากกว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการคนในรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นไปในลักษณะของการผสมผสานและยืดหยุ่น กฎหมายแรงงานไทยเองก็ได้เริ่มต้นในส่วนของการแรงงานสัมพันธ์ด้วยการกำหนดกติการ่วมให้กับแรงงานภาคเอกชน และแรงงานในรัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยเหตุแทรกแซงเกี่ยวกับการเมืองช่วง พ.ศ. 2533 ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจถูกแยกออกไปจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กับทั้งได้มีการเพิ่มบทจำกัดสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์บางประการสำหรับบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้อาจถือได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานไทยค่อนข้างเอนเอียงและให้ความสำคัญส่วนใหญ่กับลูกจ้างภาคเอกชนเป็นสำคัญ และอาจอนุมานต่อได้ว่าการที่รัฐจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจมากกว่าที่เคยดำเนินมานั้นเพราะมองว่ารัฐวิสาหกิจก็คือส่วนหนึ่งของรัฐที่ต้องคำนึงถึงหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะก่อนสิทธิที่พึงได้รับการคุ้มครองบนพื้นฐานสิทธิแรงงานเท่าที่ไม่เกินกว่ากรอบการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้เอง รายงานการวิจัยฉบับนี้จึงไม่ได้ลงรายละเอียดในส่วนของแรงงานรัฐวิสาหกิจเพียงแต่กล่าวถึงอย่างสังเขปโดยเน้นส่วนที่มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับแรงงานภาคเอกชน และส่วนที่อาจใช้อธิบายประกอบแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับหลักการสากล

5. กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่มีความเฉพาะ เป็นกฎหมายสังคมที่ยอมให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนได้เท่าที่จำเป็น ความเฉพาะของกฎหมายแรงงานยังรวมไปถึงการใช้คำศัพท์เฉพาะที่อาจปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งคำนั้นอาจมีความหมายทั่วไปที่วิญญูชนสามารถเข้าใจได้อย่างสามัญ แต่เมื่อนำมาใช้กับบทบัญญัติทางด้านแรงงานย่อมมีความหมายที่แตกต่างออกไป ได้แก่ คำว่า “ข้อพิพาทแรงงาน” ซึ่งเป็นคำที่บุคคลทั่วไปย่อมเข้าใจได้ว่าหมายถึงความขัดแย้งหรือการโต้แย้งสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดในทางแรงงานซึ่งอาจเป็นสิทธิตามสัญญาจ้าง สิทธิตามกฎหมายแรงงานฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้ แต่ในทางหลักวิชานิติศาสตร์นั้น คำว่า “ข้อพิพาทแรงงาน” มีความหมายเฉพาะตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ความว่า “ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ซึ่งข้อพิพาทแรงงานเช่นว่านี้อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีการยื่นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้รับข้อเรียกร้องไปแล้ว แต่ไม่มีการเริ่มเจรจากันภายใน 3 วันประการหนึ่ง (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 16) หรือการเจรจาได้เริ่มตามเงื่อนเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ฝ่ายผู้แจ้งข้อเรียกร้องเห็นว่าการเจรจาไม่อาจตกลงกันได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ อีกประการหนึ่ง (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

พ.ศ. 2518, มาตรา 21) ดังนี้แล้วการใช้คำว่า “ข้อพิพาทแรงงาน” ในรายงานวิจัยฉบับนี้ย่อมหมายถึงข้อพิพาทแรงงานตามนัยของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น

ในส่วนของวิธีการวิจัยซึ่งจะได้กล่าวลงในรายละเอียดในบทที่ 3 นั้น ด้วยเหตุที่คณะผู้วิจัยเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ซึ่งเป็นศาสตร์ที่เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นพื้นฐาน ทำให้งานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษาข้อมูลจากเอกสารตีพิมพ์เผยแพร่ในช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น หนังสือ ตำรา คู่มือ เวปไซต์ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าการรวบรวมข้อมูลจากงานเอกสารต้องได้รับการทวนสอบจากผู้ปฏิบัติงานว่ามีการนำไปใช้งานให้เกิดผลเลิศเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ควรนำประกอบเป็นข้อสังเกต หรือข้อมูลเชิงลึกในการวิเคราะห์ผลการวิจัยต่อไป ดังนี้แล้วคณะผู้วิจัยเห็นว่างานวิจัยฉบับนี้ต้องมีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมภาษณ์กลุ่มประกอบการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากทั้งภาคีสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทางด้านแรงงานซึ่งก็คือ คณะกรรมาธิการการแรงงานในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่เป็นกรรมาธิการ อนุกรรมาธิการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในเบื้องต้นคาดหมายว่าจะต้องเข้าสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมภาษณ์กลุ่มกับบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้รวมแล้วไม่น้อยกว่า 5 คน และการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวที่เกี่ยวข้องอีก 1 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมอย่างน้อย 30 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทที่เกี่ยวข้อง

2. ทราบถึงเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นที่เกี่ยวกับการแรงงาน

3. ทราบถึงเนื้อหาและรายละเอียดของความไม่สอดคล้องระหว่างบทกฎหมายด้านการแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

4. ได้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานและ/หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสมอันทำให้ประเด็นด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมาย

5. ได้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน โดยเน้นศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ “การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณากฎหมาย”

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการแรงงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นต้องทราบข้อมูลใน 4 ประเด็นดังต่อไปนี้เป็นพื้นฐาน ได้แก่

1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ
2. ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ด้านการแรงงาน
3. บทกฎหมายด้านการแรงงานในปัจจุบัน
4. ข้อท้าทายของบทกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น “การเลือกตั้ง” เป็นกลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นตัวแปรสะท้อนให้เห็นถึงการเสนอความต้องการของประชาชน อันเป็นเครื่องสนับสนุนการดำรงคงอยู่ของระบอบการปกครองในรัฐ (นิเวศน์ หาญสมุทร์, 2539, น. 46-48) จากแนวคิดนี้เอง รัฐที่มีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเน้นและให้ความสำคัญกับระบบการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนตนในเรื่องสำคัญ อย่างไรก็ตาม ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของผู้แทนของตนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเช่นกัน กล่าวคือ หากผู้แทนไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้สมดังเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนนั้นเกิดอคติและพิจารณาที่จะไม่เลือกผู้แทนคนดังกล่าวกลับเข้ามาเป็นตัวแทนของตนอีกในการ

เลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป ด้วยเหตุนี้เอง อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นเครื่องสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐที่เป็นไปในลักษณะทั่วถึง เสมอภาค และเท่าเทียมกัน (ณัฐพงษ์ คันธรส์, 2561, น. 18)

ในส่วนของกระบวนการและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีรูปแบบรัฐสภาเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยนำระบบการเลือกตั้งมาใช้ตามหลักการการเลือกตั้งที่ประกอบด้วย ความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกผู้สมัคร ความยุติธรรมและความสุจริตในการจัดการเลือกตั้งภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน (Samuel P. Huntington, 1991, p. 109-113) ประเทศไทยได้มีระบบและวิธีการที่แตกต่างกันไปในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในช่วงเวลานั้น ๆ โดยรูปแบบที่นำมาใช้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือระบบ “จัดสรร-ปันส่วน-ผสม” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่นำคะแนนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาคำนวณคะแนนเพื่อกำหนดสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง อันเป็นวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น (ณัฐพงษ์ คันธรส์, 2561, น. 26-28) การจัดการเลือกตั้งด้วยวิธีใหม่นี้จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งและมีที่นั่งเป็นตัวแทนของประชาชนในสภานั้นมีความหลากหลาย มีความยากในการผูกขาดโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือไม่กี่พรรคดังเช่นที่ปรากฏมาในอดีต ซึ่งข้อเท็จจริงนี้เองอาจกลายเป็นบริบทสำคัญที่จะต้องหยิบยกมาเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับทิศทางการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปในอนาคต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนิติบัญญัติ ในแง่ของที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมักกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันไป สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และมีที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปัจจุบันก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 นั่นเอง

ในแง่ของบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง หรืออาจเรียกได้ว่าอำนาจและบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่บนความยินยอมของผู้ใช้อำนาจปกครองหรือประชาชนที่คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นเข้ามา (Andre Hauriou, 1988, p. 107 อ้างถึงในโภคิน พลกุล, ม.ป.ป., น. 62) รัฐธรรมนูญในทุกยุคสมัยจึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ (1.1) กระนั้น รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจกำหนดหน้าที่พิเศษรวมถึงกระบวนการทำงานแบบพิเศษไว้ให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอย่างใด ๆ ก็ได้ หากเงื่อนไขพิเศษนั้นจะเป็นการจรรโลงกลไกของรัฐให้ขับเคลื่อนไปตามทางเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (1.2)

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการ (1.3) ขึ้นมาเพื่อช่วยศึกษาและกลั่นกรองข้อมูลเป็นการเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งคณะกรรมาธิการนี้อาจแบ่งเป็นหลายชุดตามแต่สาระสำคัญอันเป็นประเด็นแห่งกรณีที่ต้องการศึกษา (1.4) อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมานี้จะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับหลากหลายปัจจัยประกอบกัน (1.5)

1.1 บทบาทหน้าที่ทั่วไป รัฐธรรมนูญได้กำหนดทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหาของหน้าที่ (1.1.1) และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ (1.1.2) ในกิจการทางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้

1.1.1 เนื้อหาของหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักเกี่ยวด้วยกิจการทางนิติบัญญัติ อันได้แก่ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 81) พิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143) การพิจารณาพระราชกำหนด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 172) ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256) ซึ่งอำนาจในส่วนนี้ถือเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและบริหารประเทศ

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดบทบาทในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารผ่านทางอำนาจต่าง ๆ ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 150) การเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่

ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 151) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 152) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 155) การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 82)

บทบาทสำคัญอีกประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การให้ความเห็นชอบในกิจการต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 21) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 17) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 121) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 177) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 178) การเลือกนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 159) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย ทั้งยังมีส่วนในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงสามารถแบ่งบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดได้เป็น 3 ประการดังนี้

1. การตรากฎหมาย
2. การควบคุมตรวจสอบ
3. การให้ความเห็นชอบ

1.1.1.1 การตรากฎหมาย หน้าที่ในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการหลัก คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (1)) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ (2)) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (3)) และการอนุมัติพระราชกำหนด (4)) ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มจาก การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วันโดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอ จากนั้น ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็นในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อทักท้วงภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่ศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นเองหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทักท้วงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน โดยในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว และมติของที่ประชุมร่วมกัน ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาทั้งนี้ไม่นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

3) การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติและในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้

ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยนายกรัฐมนตรีจะต้องรอไว้ 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

4) การอนุมัติพระราชกำหนด พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้และเมื่อประกาศพระราชกำหนดในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงมีผลบังคับใช้ได้

การพิจารณาพระราชกำหนด กรณีพระราชกำหนดทั่วไป คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดทั่วไปต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

กรณีพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรและเงินตรา คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรและเงินตราต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระ

ราชกำหนดโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุมจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ พระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ส่วนพระราชกำหนดที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้พระราชกำหนดนั้นตกไป ไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และหากพระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล ซึ่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.1.1.2 การควบคุมตรวจสอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตั้งคำถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย ทั้งนี้ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

2) การเปิดอภิปรายทั่วไป ลักษณะของการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นมีได้หลายกรณี ซึ่งมีผลทางกฎหมายและกระบวนการในการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไปอันได้แก่

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติก็ได้

3. การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าวให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

4. การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

3) การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุด และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อ

ตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.1.1.3 การให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินกระบวนการดังกล่าวนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

1.1.2 วิธีการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องเป็นไปตามกรอบการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เกี่ยวกับการตรากฎหมายและการพัฒนากฎหมาย ตามความใน หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ความว่า *“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง*

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง" (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550, น. 1)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ หมวด 16 การปฏิรูป มาตรา 258 ค. ยังได้บัญญัติเนื้อหาเพื่อการปฏิรูปประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับงานกฎหมาย โดยมีใจความว่า "*ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้...*

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย"

จากบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กระบวนการในการตรากฎหมายและการพัฒนากฎหมายนั้นมีการกำหนดขั้นตอนเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้บรรดาหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายต่าง ๆ

จะต้องผูกพันตามแนวทางและข้อกำหนดในการตรากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยการตราและพัฒนากฎหมายต่าง ๆ หลังจากรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้วนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

บทบัญญัติทั้งสองมาตราของรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้การตรากฎหมายของรัฐจะต้องผ่านเงื่อนไขและสอดคล้องกับหลักการสำคัญดังนี้ (คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในคณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 47-49)

1.1.2.1 การตรากฎหมายที่จำเป็น ทันสมัย และไม่เป็นภาระต่อประชาชนเกินไป มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย ซึ่งความในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค ด้านกฎหมาย (1) ระบุให้รัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติดังกล่าว และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยความในวรรคหนึ่งของบทบัญญัตินี้มีความประสงค์ไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไปเนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้แล้ว ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายพึงมีได้แต่เฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ ในกฎหมายต้องกระชับและชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น

1.1.2.2 การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ความในวรรคสองของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติขึ้นเนื่องจากปัจจุบันรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปโดยง่ายและไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชน

และสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ความในวรรคสองจึงกำหนดหลักการสำคัญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ โดยผู้เสนอกฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการกลั่นกรองก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ความในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

1.1.2.3 การประเมินสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนากฎหมายในอีกทางหนึ่ง โดยกฎหมายที่มีสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั้น

นอกจากหลักการ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 77 ประกอบมาตรา 258 (ค) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคาดหมายให้เกิดขึ้นสำหรับวิธีการทั่วไปในการตราและการพัฒนากฎหมายแล้ว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอีกหลาย ๆ มาตราได้กำหนดวิธีการเฉพาะพิเศษขึ้นอีกต่างหากสำหรับการตราและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น วิธีการเฉพาะสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการดำเนินกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ

1.2 บทบาทหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ค่อนข้างมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ บทบาทหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติ (1.2.1) ประการหนึ่งบทบาทหน้าที่ร่วมกันสองสภา (1.2.2) ประการหนึ่ง และบทบาทหน้าที่เกี่ยวด้วยการปฏิรูปประเทศ (1.2.3) อีกประการหนึ่ง ดังมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 บทบาทหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้กำหนดไว้เป็นสามัญแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังต้องยึดถือแนวทางและแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติมอันเกี่ยวด้วยบทบาทและหน้าที่ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งถือเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตด้วย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนภารกิจด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์เช่นว่านี้ ตัวอย่างเช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ดำเนินการโดยรัฐสภานั้น ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือแม้กระทั่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรเองก็ต้องนำยุทธศาสตร์มาเป็นปัจจัยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย อาทิ กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินและต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น ก็ต้องปรากฏว่านโยบายมีความสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ อันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบต้องทราบถึงกติกาข้อนี้นั่นเอง นอกจากนี้ บทบาทในการควบคุมตรวจสอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีในส่วนของการได้รับแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภา โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศอีกโสตหนึ่งด้วย

1.2.2 บทบาทหน้าที่ร่วมกันทั้งสองสภา ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ก็คือ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาโดยการประชุมร่วมกันทั้งสองสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 156) เพื่อการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภาสามารถมีมติส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ซึ่งในข้อเท็จจริงส่วนนี้เองที่ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าการร่างพระราชบัญญัติในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะมีผลต่อทิศทางของบทบาทและการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใด นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับวุฒิสภาในกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว การประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาอาจเกิดขึ้นได้เพื่อกิจการอื่น ๆ อีก เช่น การร้องขอให้มีการประชุมสมัยวิสามัญ อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม

เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ตลอดจนการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

1.2.3 บทบาทหน้าที่เกี่ยวด้วยการปฏิรูปประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศให้เกิดผลอย่างน้อย 7 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ การถือครองที่ดินที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อวิจัยฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวด้วยงานนิติบัญญัติโดยเน้นประเด็นทางกฎหมายแรงงานแล้ว จึงสมควรที่จะกล่าวลงในรายละเอียดส่วนนี้แต่เฉพาะบทบาทหน้าที่ในการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายเท่านั้น

ความในมาตรา 258 (ค) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ดังได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้* เป็นที่มาของการปฏิรูปประเทศ ที่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปตามความในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ ทั้งหมด 11 คณะเพื่อทำหน้าที่ในการปฏิรูปงานด้านต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ในส่วนของการปฏิรูปด้านกฎหมายนั้น คณะกรรมการปฏิรูปด้านกฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้น ได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปด้านกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความในมาตรา 258 (ค) โดยกำหนดประเด็นปฏิรูปไว้ทั้งสิ้น 10 ประเด็นด้วยกัน คือ

ประเด็นปฏิรูปที่ 1 มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

---

* โปรดดูหน้า 19

ประเด็นปฏิรูปที่ 2 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน

ประเด็นปฏิรูปที่ 3 มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ประเด็นปฏิรูปที่ 4 มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ประเด็นปฏิรูปที่ 5 พัฒนากระบวนการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับกรอบเวลาในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นปฏิรูปที่ 6 มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

ประเด็นปฏิรูปที่ 7 มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายรวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษาคำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

ประเด็นปฏิรูปที่ 8 ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี

ประเด็นปฏิรูปที่ 9 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประพฤติมิชอบ

ประเด็นปฏิรูปที่ 10 มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนี้แล้ว แม้ว่างานการปฏิรูปประเทศจะไม่ใช่งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านกฎหมายจะต้อง

เกี่ยวข้องกับการตราและการพัฒนาบทกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เองการศึกษาข้อความรู้ส่วนนี้ถือเป็นเรื่องอันพึงกระทำเพื่อให้ทราบกลไกและเครื่องมือที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่โดยสภาพแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีบทบาทและส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวด้วยมีหน้าที่ในงานนิติบัญญัติอย่างไม่อาจปฏิเสธได้

1.3 การปฏิบัติหน้าที่ผ่านคณะกรรมาธิการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้กิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันมีลักษณะเฉพาะสามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ด้วยดีนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ทว่า หากเกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการขึ้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ อีกทั้งการดำรงตำแหน่งของสมาชิกทั้งสองสภาในคณะกรรมาธิการสามัญจะต้องไม่เกินคนละสองคณะ และกรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาด้วย ในส่วนของการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด นอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา ในส่วนของการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมาธิการนั้น ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมาธิการเท่ากับจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะการสอบหาข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมาธิการจะต้องดำเนินการเอง จะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนไม่ได้ โดยคณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งการเรียกเอกสารหรือข้อเท็จจริงนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมาธิการสอบหาข้อเท็จจริงจะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริงส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมาธิการเรียก อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการไม่สามารถ

เรียกผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนวิธีพิจารณาพิพากษาคดีหรือการบริหารงานบุคคลของศาลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่ได้แต่อย่างใด รวมทั้งไม่สามารถเรียกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเพื่อการดังกล่าวมานี้ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562” ยังได้มีการกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกรรมาธิการ ไว้ในหมวด 5 ของข้อบังคับ ซึ่งเป็นการขยายอำนาจที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยที่ ข้อ 90 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้น 35 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
2. คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมาธิการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน
4. คณะกรรมาธิการกีฬา
5. คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ
6. คณะกรรมาธิการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
7. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
8. คณะกรรมาธิการการคมนาคม
9. คณะกรรมาธิการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และ การปฏิรูปประเทศ
10. คณะกรรมาธิการการคุ้มครองผู้บริโภค
11. คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน
12. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
13. คณะกรรมาธิการการตำรวจ
14. คณะกรรมาธิการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ
15. คณะกรรมาธิการการทหาร
16. คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว

17. คณะกรรมาธิการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

18. คณะกรรมาธิการการปกครอง

19. คณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ รูปแบบพิเศษ

20. คณะกรรมาธิการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

21. คณะกรรมาธิการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย

22. คณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

23. คณะกรรมาธิการการพลังงาน

24. คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

25. คณะกรรมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ

26. คณะกรรมาธิการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา

27. คณะกรรมาธิการการแรงงาน

28. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม

29. คณะกรรมาธิการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม

30. คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

31. คณะกรรมาธิการการศึกษา

32. คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม

33. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข

34. คณะกรรมาธิการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

35. คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม

คณะกรรมาธิการแต่ละคณะประกอบด้วย กรรมาธิการมีจำนวนสิบห้าคน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมาธิการการแรงงาน เป็นคณะกรรมาธิการลำดับที่ 27 มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ แรงงานไทย

ในต่างประเทศรวมทั้งการพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรแรงงานในต่างประเทศ ตลอดจนการลงทุนที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตแรงงานโดยรวม

1.4 การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมาธิการการแรงงาน คณะกรรมาธิการการแรงงาน มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย แรงงานไทยในต่างประเทศ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ การให้สวัสดิการ การประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพแรงงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมภายในประเทศและนานาชาติเกี่ยวกับงานด้านแรงงาน พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) (1.4.1)

โดยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจกระทำโดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการเฉพาะเรื่องขึ้นมาเพื่อช่วยศึกษา กลั่นกรอง ให้ความเห็นกับประเด็นปัญหา กรณีศึกษา หรือเรื่องที่จำต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักวิชาการและข้อความเห็นอันเป็นประโยชน์ อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ นั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด (1.4.2)

1.4.1 คณะกรรมาธิการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร ในปัจจุบันนี้ (มกราคม 2564) คณะกรรมาธิการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย

1. นาย สุเทพ อู่อ้น ประธานคณะกรรมาธิการ
2. นาย สุชาติ ชมกลิ่น รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
3. นาย อนันต์ ศรีพันธุ์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
4. นาย สุพล จุลใส รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
5. นาย เพชร เอกกำลังกุล รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่
6. นาย สมบูรณ์ ซารัมย์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า
7. นาย จรัส คุ้มไข่น้ำ เลขานุการคณะกรรมาธิการ
8. นางสาว อนุสรี ทับสุวรรณ โฆษกคณะกรรมาธิการ
9. นาย ทวีศักดิ์ ทักษิณ โฆษกคณะกรรมาธิการ
10. สาธิต อุ๋ยตระกูล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
11. นาง อนุรักษ์ บุญศล ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
12. นาย ธรรมวิชญ์ โพธิพิพิธ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

13. นาย ศิรสิทธิ์ เลิศด้วยลาภ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

14. นาย วัน อยู่บำรุง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการการแรงงานชุดนี้ขึ้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน คณะกรรมาธิการฯ ได้มีการประชุมมาแล้ว 41 ครั้ง* เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการแรงงาน ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการใช้แรงงาน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้เป็น 18 ประเด็นดังนี้

1. กำหนดแนวทางและทิศทางในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการฯ ตลอดจนแต่งตั้งที่ปรึกษา ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ

2. จัดตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมาธิการการแรงงาน

3. กำหนดแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวและแนวทางแก้ไขปัญหา

4. กำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศและได้รับความเดือดร้อนด้วยเหตุต่าง ๆ โดยเน้นกรณีแรงงานไทยในเกาหลีใต้

5. พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอัตราและสวัสดิการของพนักงานบริการประจำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

6. พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจ้างเหมาค่าบริการของส่วนราชการ

7. พิจารณากำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานเฉพาะกลุ่ม กรณีนักเรียนทุนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

8. พิจารณาตัดสินกรณีการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค เช่น กรณีบริษัท สุรามหาราษฎร จำกัด (มหาชน) กรณีบริษัท เซอิชิน จำกัด กรณีบริษัทเจนเนอรัล มอเตอร์ ประเทศไทย (จำกัด) และการเลิกจ้างที่เป็นไปในลักษณะของการกลั่นแกล้ง การไม่เคารพต่อสิทธิการแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ เช่น กรณีเลิกจ้างประธานผู้แทนเจรจาข้อร้องเรียน บริษัท มิกาซ่า อินดัสตรี้ส์ (ไทยแลนด์) จำกัด กรณีบริษัท พงศ์พาราโคดันรับเบอร์ จำกัด กรณีการล้มล้างสหภาพมิซูโนพลาสติก กรณีบริษัท พงศ์พาราโคดันรับเบอร์ จำกัด

* ข้อมูลถึงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564

9. การพิจารณาเพื่อศึกษาแนวทางป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน

10. การพิจารณาเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมืองเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานและประกันสังคมที่ได้ให้คำมั่นไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

11. พิจารณาข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของลูกจ้างเกี่ยวกับการที่นายจ้างทั้งที่เป็นเอกชนและหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เช่น การเปลี่ยนตัวนายจ้างโดยไม่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง ตลอดจนการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น กรณีบริษัทนิวเจน แอร์ เวย์ส จำกัด บริษัทอินเด็กซ์อินเตอร์เฟิร์น จำกัด บริษัทดีวีเอส บิสซิเนส จำกัด บริษัทซันสตาร์ เอ็นจิเนียริ่ง (ประเทศไทย) จำกัด บริษัทอาร์ทีเอช ไทยเฮิร์บ จำกัด บริษัทไทย ไลอ้อน เมนทารี จำกัด บริษัทฮิตาชิ ออโตโมทีฟ ซิสเท็มส์ เอเชีย จำกัด บริษัทเอสซีลอร์ แมนูแฟ็คเจอริ่ง (ประเทศไทย) จำกัด

12. ติดตามการจ่ายเงินสมทบฝ่ายรัฐบาลเพื่อนำส่งกองทุนประกันสังคม ตลอดจนพิจารณาเรื่องร้องเรียนอื่นเกี่ยวกับการประกันสังคม เช่น การร้องเรียนจากผู้ประกันตนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้เงินรายรับของหน่วยบริการที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคม

13. พิจารณาและให้ความเห็นชอบกับโครงการความร่วมมือด้านแรงงานกับรัฐต่างประเทศ เช่น กรณีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือไทย-อิสราเอลเพื่อการจัดหางาน (TIC)

14. การเสวนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อ “แผนยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร”

15. พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา โดยมีการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา

16. พิจารณาปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การให้ใบอนุญาตทำงาน (Work permit) กับกลุ่มแรงงานบางประเภท (กรณีชาวเกาหลีเหนือที่เปิดธุรกิจร้านอาหารในประเทศไทย) ตลอดจนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาประชากรแฝง (แรงงานต่างชาติ) ที่เข้ามาใช้สิทธิประโยชน์ในบางเขตพื้นที่

17. พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

18. การหารือเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่คณะอนุกรรมการได้พิจารณาแล้วเสร็จ

19. พิจารณาเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ครอบคลุมแรงงานภาครัฐ

20. พิจารณาเรื่องศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงานของแรงงานไทยและผลกระทบการปิดกิจการของสถานประกอบการ

21. พิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4 และมาตรา 11/1

22.พิจารณาการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ

23. พิจารณาเรื่องร้องเรียนของสมาคมวิชาชีพภาพยนตร์และดิจิทัลมีเดียกรณีขอให้แรงงานรับจ้าง (ฟรีแลนซ์) ในอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

24. พิจารณาเรื่องการเลิกจ้างและเปลี่ยนสภาพการจ้างด้วยการเลือกปฏิบัติจากทัศนคติทางการเมือง

25. พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหารถยนต์รับจ้างสาธารณะ (แท็กซี่)

26. พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้มีการคุ้มครองสิทธินักศึกษาฝึกงานไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติจากทัศนคติทางการเมือง

27. พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากสหภาพแรงงานธนาคารและสถาบันทางการเงิน (BFUN) กรณีการขอให้บังคับใช้มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

28. พิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหาแรงงานภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

29. พิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบและปัญหาผู้ใช้แรงงานแบบแพลตฟอร์มออนไลน์

30. พิจารณาเรื่องการแก้ไขการจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมภายใต้สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

31. พิจารณาเรื่องร้องเรียน เรื่อง ขอให้ทบทวนเวลา เปิด-ปิด ธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ (Modern Trade) ขอให้ยุติการปฏิบัติงานของนักเรียน นักศึกษา ซึ่งใช้เวลา 10 ชั่วโมงในแต่ละแห่ง

32. พิจารณาเรื่องขอความเป็นธรรมในการจัดโครงการเกษียณก่อนกำหนดของธนาคาร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงของแรงงานเป็นรายกรณีหรือรายบุคคลที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจง ซึ่งในแต่ละกรณีมีการใช้เวลาในการหาข้อเท็จจริงเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร ส่งผลให้บทบาทของคณะกรรมาธิการการแรงงานในส่วนที่เป็นด้านการผลักดันกฎหมาย การสร้างความร่วมมือทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ยังไม่ได้รับการดำเนินการเท่าที่ควร

อีกทั้งการดำเนินการส่วนใหญ่ของคณะกรรมาธิการการแรงงานยังเป็นลักษณะการดำเนินการเชิงตั้งรับ กล่าวคือเป็นการดำเนินการในปัญหาที่มีอยู่และร้องเรียนเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ แต่ภาพในการดำเนินการในเชิงรุกที่คณะกรรมาธิการการแรงงานเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย การพัฒนาแรงงาน หรือการพัฒนากฎหมายนั้นยังไม่ปรากฏชัดเท่าไรนัก

1.4.2 คณะอนุกรรมาธิการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร ตามความในข้อ 96 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการได้ ทว่า ปัญหาเช่นนั้นจะต้องไม่เกี่ยวกับการสอบหาข้อเท็จจริง และเมื่อคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการแล้วจะต้องรายงานผลต่อคณะกรรมาธิการภายในเวลาที่คณะกรรมาธิการกำหนด

คณะอนุกรรมาธิการแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมาธิการมีจำนวนไม่เกินสิบคน โดยให้ตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมาธิการในคณะนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนอนุกรรมาธิการทั้งหมดนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่กรรมาธิการเสนอ ทั้งนี้ ประธานคณะอนุกรรมาธิการต้องตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมาธิการในคณะนั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้ คณะกรรมาธิการการแรงงานได้มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาจำนวน 2 คณะด้วยกัน คือ

1. คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน

2. คณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

คณะอนุกรรมาธิการทั้งสองชุดมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.4.2.1 คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน ประกอบด้วย

1. นางสาวอนุสรี ทับสุวรรณ ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
2. นายสาธิต อุ๋ยตระกูล รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
3. พล.ต.ต.หญิงรมยง สุรกิจบรรหาร อนุกรรมาธิการ
4. พล.ต.ต. พรชัย ขันดี อนุกรรมาธิการ
5. นางสาวสินีนาฏ คะมะคต อนุกรรมาธิการ
6. นายธนวัฒน์ ปูพบุญ อนุกรรมาธิการ
7. นายพนัส ไทยล้วน อนุกรรมาธิการ
8. นายเพชร โสมาบุตร อนุกรรมาธิการ
9. นางสาวอัปสร กฤษณะสมิต อนุกรรมาธิการ
10. นางสาวพุทธิชาติ อินทร์สวา เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ มีดังนี้

1. ติดตามการบริหารงานเชิงนโยบายของรัฐบาลในด้านแรงงาน
2. พิจารณาศึกษา การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเสนอแนะกฎหมายที่จำเป็นต่อผู้ใช้แรงงาน
3. พิจารณาศึกษากรอบความตกลงต่าง ๆ ที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านแรงงาน และ
4. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการมอบหมาย

นับแต่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นต้นมา นับจนปัจจุบันได้มีการประชุมไปแล้วทั้งสิ้น 23 ครั้ง* ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังนี้

1. กำหนดกรอบอำนาจดำเนินงานของคณะอนุกรรมมาธิการ
2. กำหนดและจัดทำแผนงานและแผนปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมาธิการ
3. พิจารณาประเด็นการละเมิดสิทธิแรงงานจนนำไปสู่การตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกา
4. พิจารณาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม เน้นประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ความเสี่ยงจากการเลิกจ้าง อีกทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนไตรภาคีเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม
5. พิจารณานโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
6. พิจารณานโยบายเรื่อง สถานการณ์การแก้ไขปัญหาการว่างงานและการปฏิรูปกำลังแรงงาน (Workforce Transformation)
7. พิจารณาผลกระทบจากมาตรการทางนโยบายการลดใช้ถุงพลาสติก
8. พิจารณาเรื่องการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ
9. พิจารณาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงหลังสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่า 2019
10. พิจารณานโยบายของกระทรวงแรงงานต่อสถานการณ์การว่างงานในปัจจุบัน
11. พิจารณามาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงานและโครงการส่งเสริมการจ้างงานใหม่สำหรับผู้จบการศึกษาใหม่
12. พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนไตรภาคีเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมและแนวทางการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม

* ข้อมูลถึงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564

13. พิจารณาการศึกษาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....

14. พิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ....

15. พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด – 19

16. พิจารณาการกำหนดอัตราจ้างมาตรฐานฝีมือแรงงาน

17. พิจารณาติดตามความคืบหน้ามาตรฐานเยียวยาแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ระลอกใหม่

1.4.2.2 คณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วย

1. นายทวีศักดิ์ ทักษิณ ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
2. นายอนันต์ ศรีพันธุ์ รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
3. นางสาวพุทธิณี โกพัฒน์ตา อนุกรรมาธิการ
4. นายปิยะ พวงเพชร อนุกรรมาธิการ
5. นางอัจฉรา แก้วกำชัยเจริญ อนุกรรมาธิการ
6. นายอนุชน วรินทร์เสถียร อนุกรรมาธิการ
7. นายสุระ ว่องไพบูลณ์ อนุกรรมาธิการ
8. นายศิลา แก้วตะพันธ์ อนุกรรมาธิการ
9. นายกิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์ อนุกรรมาธิการ
10. นายไชวัฒน์ วรรณโคตร อนุกรรมาธิการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ มีดังนี้

1. พิจารณาศึกษาสถานการณ์แรงงานในปัจจุบัน เพื่อนำมาวิเคราะห์ ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงาน

2. พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานและระบบแรงงานสัมพันธ์

3. พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย และการยกระดับด้านคุณวุฒิวิชาชีพให้ได้มาตรฐานสากล

4. พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

นับแต่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นต้นมา นับจนปัจจุบันได้มีการประชุมไปแล้วทั้งสิ้น 16 ครั้ง* ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาดังนี้

1. กำหนดกรอบและแนวทางในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมาธิการฯ

2. ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพนักงานจ้างเหมาบริการของส่วนราชการ

3. ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนและนักศึกษา และพิจารณาความเป็นไปได้ในการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนและนักศึกษา

4. พิจารณาศึกษาแนวทางในการจัดลำดับสถานประกอบการที่ละเมิดสิทธิแรงงาน

5. พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน

6. พิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยผ่านแอปพลิเคชัน หรือระบบอื่นใด

7. พิจารณาการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการ

8. ศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงานของแรงงานไทยและผลกระทบการปิดกิจการของสถานประกอบการจากโรคโควิด-19

9. พิจารณาติดตามปัญหาฝึกประสบการณ์ขอนักเรียนและนักศึกษา โดยขอเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วย การฝึกงานประสอบการณ์ของนักเรียนและนักศึกษา

* ข้อมูลถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2563

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของคณะอนุกรรมธิการที่จัดตั้งโดยคณะกรรมาธิการการแรงงาน อันได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ ก็จะพบว่าการดำเนินการของคณะอนุกรรมาธิการเหล่านี้เป็นการดำเนินการในเชิงรุก ที่มุ่งศึกษาเพื่อสร้างนโยบายและการพัฒนาแรงงานเป็นสำคัญ ซึ่งท้ายที่สุดก็จะเป็นผลบวกต่อการดำเนินการของคณะกรรมาธิการการแรงงานที่จะได้ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการเหล่านี้มาดำเนินการผลักดันกฎหมายและกำหนดนโยบายแรงงานในลำดับถัดไป

1.5 ปัญหาการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติ

ในประเทศสังคมประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่มีรูปแบบการปกครองในการสรรหาคัดเลือกตัวแทนของประชาชนเข้าทำหน้าที่ในการปกครอง อย่างเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายโดยเฉพาะ มักจะประสบปัญหาเดียวกัน คือ รัฐสภานั้นมีสัดส่วนเวลาในการทำหน้าที่นิติบัญญัติน้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการตรากฎหมายในแต่ละปีของรัฐสภา ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลากหลายประการ เช่น การไม่มีร่างกฎหมายที่เหมาะสมเสนอเข้ารัฐสภา เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยส่วนใหญ่มักจะมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่งไม่นาน ไม่เพียงพอต่อการจัดทำร่างกฎหมายที่สำคัญ ที่จะต้องมีการวางรากฐานและการศึกษาเป็นระยะเวลาพอสมควร (S.M. Cretney, 1988, p.9) หรือในมุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ใช้เวลาในสมัยประชุมเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการใช้เวลาในการสร้างกฎหมายที่ดี จนทำให้ในหลายครั้งการใช้อำนาจนิติบัญญัติกลับกลายเป็นเกมทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมากกว่าตามเหตุผลทางวิชาการของกฎหมายนั้น (S.M. Cretney, 1988, p.11)

นอกจากนี้ ในหลายครั้งที่กฎหมายในสังคมนั้นมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพื้นฐานวิชาการของศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กฎหมายก็ต้องเปลี่ยนแปลงให้รับกับการพัฒนานั้นได้อย่างทันท่วงที และด้วยเหตุประการนี้เองส่งผลให้กฎหมายบางประเภทจะมีรูปแบบและเทคนิคเฉพาะที่ใช้ในการยุติข้อขัดแย้งที่เข้าใจยากเกินกว่าประชาชนทั่วไปหรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปจะเข้าใจได้อย่างถ่องแท้ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดหลักการในการ “จัดตั้งคณะกรรมาธิการ” ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวเข้ามาช่วยทำการพิจารณา (J.F.Garner, 1974, p.52-53)

“ระบบพรรคการเมือง” ที่มีพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สร้างความชอบธรรมให้ระบบ เป็นช่องทางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในด้านการระดมทรัพยากรพัฒนาประเทศเพื่อให้มีความทันสมัย ตลอดจนเป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองเป็นวัฏจักรสืบไปนั้นถือเป็นตัวแปรสำคัญที่มีบทบาทต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองความเข้าใจในบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนในประเด็นไม่มีอิสระหรือมีอิสระในการตัดสินใจพบว่า หากผู้แทนราษฎรเข้าใจบทบาทว่าไม่มีอิสระในการตัดสินใจหมายถึง การอยู่ใต้อาณัติการมอบอำนาจของประชาชนในเขตเลือกตั้งจะต้องคอยฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ แต่หากว่าผู้แทนราษฎรเข้าใจบทบาทว่าตนเองมีอิสระในการตัดสินใจก็หมายความว่า ผู้แทนราษฎรมีความคิดที่ไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติของประชาชนทำให้สามารถแสดงเจตนารมณ์ของตนได้ ซึ่งในส่วนนี้ผู้แทนราษฎรอาจตัดสินใจโดยไม่อยู่บนพื้นฐานของประชาชน แต่อาจเป็นพื้นฐานของตัวผู้แทนราษฎรนั้นหรือพื้นฐานจากผลประโยชน์ของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบพรรคการเมืองไทยนั้นเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับพรรคส่วนกลางอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับส่วนกลางซึ่งเป็นสำนักงานใหญ่ของพรรค เพราะผู้บริหารพรรคไม่ต้องการให้เกิดภาวการณ์ต่อรองทางอำนาจ แม้ตามหลักประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดภายในพรรคการเมืองควรจะเป็นของสมาชิกพรรคทุกคนมิใช่ขึ้นอยู่กับใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงแล้วการจัดองค์กรภายในพรรคหรือการดำเนินการของพรรคยังคงขึ้นอยู่กับหัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคเท่านั้น (ณัฐสุดา เวียงอำพล, 2558, น. 22) สมาชิกพรรคยังคงไม่มีส่วนร่วมหรือมีสิทธิในการตัดสินใจตามดุลยพินิจของตนได้อย่างอิสระ แต่ต้องผูกพันและดำเนินการตามมติพรรค ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เองที่เป็นบริบทสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ด้านการแรงงาน

อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติไว้ว่า “..ได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่

เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง..” นอกจากนี้ ในหมวดของนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในฐานะเป็นหนึ่งในนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นกรอบสำคัญในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ด้านการแรงงานด้วย ทั้งนี้ การพิจารณากรอบของยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นต้องคำนึงถึงรายละเอียดต่าง ๆ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2560 และประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2560-2580) ตลอดจนการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงประกอบกันด้วย

2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ

2.1.1 สถานะของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตดังปรากฏให้เห็นในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความว่า

“มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

นอกจากนี้แล้ว มาตรา 142 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ยังได้กำหนดให้การร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ อีกทั้งมาตรา 162 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติอีกด้วย

2.1.2 สภาพบังคับของยุทธศาสตร์ชาติ จากบทบัญญัติข้างต้น ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความสอดคล้องและบูรณาการกัน

อันทำให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมถึงการดำเนินการด้านแรงงานนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ จึงเกิดคำถามว่าหากมิได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะมีผลอย่างไร การตอบคำถามนี้จำเป็นต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดสภาพบังคับของยุทธศาสตร์ชาติไว้ในมาตรา 25 ประกอบมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2560 กล่าวคือ หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐนั้นอาจสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป หากพบว่าผู้นั้นดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ดังนั้นสำหรับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ หากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจำต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.1.3 การบริหารแผนยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติถูกกำหนดแผนการพัฒนาไว้ระยะยาวถึง 20 ปี ซึ่งระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวอาจเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ที่ทำให้แผนดังกล่าต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุก 5 ปีหรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้ ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ทว่า การแก้ไขปรับปรุงเช่นว่ามานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ซึ่งวิธีการแก้ไขปรับปรุงแผนให้มีความทันสมัยและตรงต่อเหตุการณ์นี้ได้ถูกนำมาปรับใช้ทั้งในแผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศด้วยเช่นกัน (พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560, มาตรา 26 และมาตรา 27) ดังจะได้กล่าวต่อไป

2.1.4 ยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน สำหรับสาระของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ตามที่ปรากฏในประกาศเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ” นั้น ได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ โดยเริ่มตั้งแต่การวางวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง” ยุทธศาสตร์ชาติจึงอยู่บนฐานของความมั่นคง ความมั่งคั่ง

และความยั่งยืน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดแผนการพัฒนาประเทศระยะยาวทั้งหมด 20 ปี มีสาระสำคัญ 6 ด้าน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การต่อยอดอดีต โดยมองกลับไปที่รากเหง้านำมาประยุกต์ผสมผสานให้สอดรับกับ บริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ ประการที่สอง การปรับปัจจุบัน เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ และประการที่สาม การสร้างคุณค่าใหม่ในอนาคตด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด

3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง มีคุณภาพ และเป็นพลเมืองดีของชาติ

4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม

5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง

เมื่อนำประเด็นเกี่ยวกับแรงงานมาพิจารณาตามยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะพบว่าการแรงงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด 3 ด้าน อันได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้าง

โอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สำหรับยุทธศาสตร์อีก 3 ด้านที่เหลือนั้นอาจมีส่วนเชื่อมโยงกับประเด็นด้านแรงงาน แต่ก็เป็นไปในลักษณะทางอ้อม เป็นรองจากประเด็นหลักอันเป็นสารัตถะของยุทธศาสตร์ด้านนั้น ๆ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันต้องการเน้นเรื่องศักยภาพและความสามารถของตัวผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมต้องการเน้นบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตประชากรบนพื้นฐานความคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐเน้นเรื่องการจัดโครงสร้างรัฐอย่างเหมาะสม ในส่วนของยุทธศาสตร์ 3 ด้านที่มีเนื้อหาเกี่ยวด้วยการแรงงานมีรายละเอียดดังนี้

2.1.4.1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่เน้นในเรื่องของการจัดการสภาวะแวดล้อมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ จากความมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติข้างต้นจึงสามารถแบ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านดังกล่าวได้ทั้งหมด 5 ประการ อันได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ และการพัฒนากลไกการบริการจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม

เมื่อพิจารณาสารัตถะของยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงข้างต้นแล้วจะพบว่า ประเด็นเกี่ยวกับการแรงงานอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านดังกล่าวในประเด็นของ “แรงงานข้ามชาติ” แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นของชาติและความมั่นคงของมนุษย์ ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติรัฐจำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของการมีแรงงานข้ามชาติประกอบกับผลกระทบของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ

2.1.4.2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชาติ จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์เช่นเดียวกันโดยที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายในการพัฒนาคนในทุกมิติและทุกช่วงอายุให้เป็น

คนดี คนเก่ง และคนมีคุณภาพโดยที่มีความพร้อมสำหรับวิถีชีวตในศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ยังประสงค์ให้สังคมไทยมีสภาพแวดล้อมเอื้อและสนับสนุนต่อการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต

การแรงงานเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์โดยตรง การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแรงงานจึงต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านนี้ เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์ชาติด้านนี้แล้วจะพบว่ามีประเด็นเกี่ยวข้องกับการแรงงานทั้งหมด 4 ประการอันได้แก่ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

1) การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเชิงคุณภาพ มีทักษะความรู้ มีความรู้รอบการเงิน มีความสามารถในการวางแผนชีวิต ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพในวัยแรงงานนั้น ยุทธศาสตร์ชาติให้มีการยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะแรงงานอย่างต่อเนื่องโดยที่จะต้องมีความสอดคล้องกับความสามารถของแต่ละบุคคล พร้อมกับคำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงาน ในการทำงานของแรงงานพึงมีการทำงานเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้ประเทศ มีวัฒนธรรมการทำงานที่พึงประสงค์ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเงิน นอกจากนี้ ในการเพิ่มศักยภาพของแรงงานจำเป็นต้องมีการอำนวยความสะดวกเพื่อให้แรงงานสามารถเข้าถึงการพัฒนาศักยภาพได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

นอกจากการพัฒนาศักยภาพในช่วงวัยแรงงานแล้ว การพัฒนาศักยภาพคนยังจำเป็นต้องพิจาณาถึงการพัฒนาศักยภาพช่วงวัยผู้สูงอายุด้วยเนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตจึงมุ่งเน้นให้ผู้สูงอายุมีส่วนในการขับเคลื่อนประเทศ และให้มีการทำงานหลังเกษียณมากยิ่งขึ้น โดยที่มีความจำเป็นต้องหางานที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุด้วย อีกทั้งยังต้องให้ความสำคัญต่อการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ พร้อมกับการจัดสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุและสร้างหลักประกันที่จำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ช่วงชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานมากที่สุดคือการพัฒนาศักยภาพช่วงวัยแรงงานและช่วงวัยผู้สูงอายุ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแรงงานจึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของแรงงานทั้งวัยแรงงานและแรงงาน

ผู้สูงอายุ เพื่อให้แรงงานทั้งสองช่วงอายุมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาภาระช องวัยแรงงานในสังคมผู้สูงอายุ นอกจากในแง่เนื้อหาของการพัฒนาศักยภาพของแรงงานแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการเข้าถึงการพัฒนาศักยภาพของแรงงานด้วย

2) การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 นอกจากการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ยังให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานในสามประเด็นอันได้แก่ การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ และการตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย

ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดการศึกษาและระบบฝึกอบรมบนฐานสมรรถนะที่มีคุณภาพสูงและยืดหยุ่นผ่านการพัฒนากลไกต่าง ๆ โดยที่สถานประกอบการจำเป็นต้องให้แรงงานสามารถพัฒนาความสามารถทางวิชาชีพได้อย่างต่อเนื่อง การกำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาฝีมือของแรงงานอันเป็นปัญหาอย่างมากในปัจจุบัน เมื่อมีการพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการสร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติโดยการเสริมสร้างและพัฒนาสถาบันการศึกษาสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาสมรรถนะแรงงาน

3) การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะของการทำงาน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ได้ให้ความสำคัญในการตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลายโดยผ่านการสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐาน และเครื่องมือการทำงานที่เหมาะสม ตลอดจนมีกลไกการทำงานในลักษณะของการรวมตัวของกลุ่มคนในหลายสาขาวิชาชีพ จากประเด็นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการแรงงานพึงมีการบูรณาการการทำงานในลักษณะสหสาขาเพื่อการทำงานสามารถพิจารณาได้ในหลากหลายมุมมอง

4) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ในประเด็นของสภาพแวดล้อมการทำงาน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ได้กำหนดให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแรงงานอันได้แก่ การสร้างความอยู่ดีมีสุขของ

ครอบครัวไทย การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชน และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ยุทธศาสตร์ชาติได้เน้นย้ำให้มีการส่งเสริมนโยบายการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงาน การสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดบริการที่ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสนับสนุนครอบครัวในการเลี้ยงดูบุตรและการดูแลผู้สูงอายุ ดังนั้น สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนั้นมิได้หมายความเฉพาะสภาพแวดล้อมในการทำงานเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงสภาพแวดล้อมของครอบครัวด้วย ในการดำเนินการด้านแรงงานหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมในการทำงานประกอบกับสภาพแวดล้อมของครอบครัวประกอบกันด้วย

นอกจากการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยแล้ว การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ยังจำเป็นต้องมีการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความเชื่อโยงและบูรณาการด้านข้อมูลซึ่งสามารถใช้เป็นฐานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีทิศทาง สามารถประเมินข้อดี และข้อเสียของแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.1.4.3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาการกระจุกตัวของทรัพยากรและความมั่งคั่งในสังคม โอกาสในการพัฒนา การถือครองที่ดิน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ แหล่งทุน บริการทางสังคม และกระบวนการยุติธรรมยังมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกหลายประการ ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือปัญหาการอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมืองใหญ่อันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยตรง ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการแรงงาน ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ

และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ

1) การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติเป็นเป้าหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสามารถแบ่งออกเป็นสองประการ อันได้แก่ การเพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพ และความริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความปลอดภัยในการทำงาน และการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม

การลดเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงาน หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานไปพร้อมกับการคุ้มครองแรงงาน ในแง่ของการคุ้มครองหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้นายจ้างเห็นคุณค่าของลูกจ้างที่มีต่อสถานประกอบการ ส่งเสริมการจัดโครงสร้างค่าจ้างตามความสามารถและประสบการณ์ ส่งเสริมให้เกิดการออมและแหล่งเงินทุนแก่ผู้ใช้แรงงาน และประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การยกระดับการแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ในแง่ของการพัฒนาฝีมือแรงงาน หน่วยงานของรัฐพึงสนับสนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพแรงงานในทุกมิติเพื่อให้แรงงานสามารถไปเป็นผู้ประกอบการได้เอง ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานกับอาชีพอื่นมีความลดน้อยลง

นอกจากการเพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทยแล้ว การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงานจำเป็นต้องอยู่ในรูปของการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่มด้วย เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้าอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ อีกทั้งยังต้องส่งเสริมระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานทั้งในและนอกระบบ ดังนั้น การพัฒนาการแรงงานจึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาสวัสดิการสังคมและระบบการประกันสังคมประกอบกัน

2) การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ผลกระทบจากความเหลื่อมล้ำทางสังคมประการหนึ่งคือการอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่ ในการพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด ตลอดจนทักษะอาชีพในแต่บริบทของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีกระจายเข้าสู่ชนบทซึ่งมีส่วนช่วยลดการอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่

3) การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม นอกจากการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ และการกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีแล้ว การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมยังจำเป็นต้องเสริมสร้างพลังงานทางสังคมโดยพิจารณาถึงสังคมผู้สูงวัย การพัฒนาการแรงงานตามยุทธศาสตร์ชาติจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ ในประเด็นดังกล่าว หน่วยงานของรัฐพึงสนับสนุนการออมและการลงทุนระยะยาว การพัฒนาระบบเพื่อให้ประชากรสามารถเปลี่ยนอาชีพให้เหมาะสมแก่ช่วงอายุเพื่อให้ผู้สูงวันสามารถทำงานได้นานและหลากหลายมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังต้องสร้างแรงจูงใจให้แก่เอกชนในการเตรียมความพร้อมของแรงงานก่อนวัยเกษียณ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงวัยสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมโดยการส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาและประสบการณ์ ดังนั้น ในการดำเนินการด้านการแรงงาน หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือผู้สูงวัยให้สามารถทำงานช่วยเหลือตัวเองได้และยังต้องส่งเสริมให้ผู้สูงวัยเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้การดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะต้องมีความสอดคล้องกันทั้ง แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ (พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อความสอดคล้องในการนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่เป็นทิศทางเดียวกัน อีกทั้งจะเห็นได้ว่าแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้นยังมีความสอดคล้องกับ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals) หรือ SDGs ที่กำหนดโดยสหประชาชาติอีกด้วย

2.2 แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของ “แผนแม่บทตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ” นั้น ได้มีการกำหนดไว้ทั้งหมด 28 ประเด็น ซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคง การต่างประเทศ การเกษตร อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต การท่องเที่ยว พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒธรรม การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การพัฒนาการเรียนรู้ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ศักยภาพการกีฬา พลังทางสังคม เศรษฐกิจฐานราก

ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม การเติบโตอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม ซึ่งในแต่ละประเด็นได้มีการกำหนดแผนย่อยขึ้นจากบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแผนใหญ่ เพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและผลักดันให้แต่ละประเด็นของแผนใหญ่นั้นสามารถดำเนินการจนสัมฤทธิ์ผล อีกทั้งในแต่ละแผนย่อยก็จะมีการกำหนดแนวทางในการพัฒนา ตลอดจนเป้าหมายและตัวชี้วัดไว้ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นตามที่ได้กำหนดกันไว้ซึ่งจะก็สะท้อนไปยังผลปลายทางท้ายสุด ซึ่งก็คือ การบรรลุผลของยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อพิจารณาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะพบว่า ประเด็นแรงงานได้เข้าไปแทรกซึมอยู่ในแผนแม่บทต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญอันประกอบไปด้วย แผนแม่บทประเด็นความมั่นคง แผนแม่บทประเด็นการต่างประเทศ แผนแม่บทด้านการเกษตร แผนแม่บทประเด็นอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต แผนแม่บทประเด็นการท่องเที่ยว แผนแม่บทประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ แผนแม่บทประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ แผนแม่บทประเด็นเศรษฐกิจฐานราก แผนแม่บทประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม แผนแม่บทประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และแผนแม่บทประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม ดังมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

2.2.1 แผนแม่บทประเด็นความมั่นคง แผนแม่บทประเด็นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและสันติสุขในประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและความมั่นคงของมนุษย์ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ การพัฒนาการเมือง การสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ และการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม ทั้งนี้แผนแม่บทฉบับนี้ยังแบ่งแผนย่อยออกเป็นสองส่วนอันได้แก่ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศ และการปกป้องอธิปไตยและการผลประโยชน์ของชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในแผนย่อยเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศโดยที่มีรายละเอียดสำคัญใน 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.1.1 การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญด้านความมั่นคงและยังมีความเกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยตรง แผนแม่บทด้านความมั่นคงจึงกำหนดให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนของการแรงงานนั้น มีการกำหนดให้เกิดการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ

คนพิการ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและแก้ไขการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง, น. 16)

2.2.1.2 การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง แผนแม่บทด้านความมั่นคงให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีระบบและเป็นเอกภาพ ดังนี้แล้วการดำเนินการตามแผนงานต้องเป็นไปอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ถือเป็นปัญหาสำคัญและมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง จึงมีการกำหนดแนวนโยบายให้ดำเนินการตามกฎหมายกับการเข้าเมืองและพำนักอยู่ในราชอาณาจักรอย่างเคร่งครัด มีการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการข่าวและการลาดตระเวนร่วมบริเวณชายแดน พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ พัฒนาการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีในทุกภาคส่วน ตลอดจนทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยสอดคล้องกับนานาชาติและสามารถจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างสมบูรณ์ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง, น. 16)

2.2.2 แผนแม่บทประเด็นการต่างประเทศ แผนแม่บทด้านนี้มีเป้าหมายที่สำคัญคือ ทำให้การต่างประเทศไทยมีเอกภาพ อันจะยังผลให้ประเทศไทยมีความมั่งคง มั่งคั่ง ยั่งยืน มีมาตรฐานสากล และมีเกียรติภูมิในประชาคมโลก โดยแผนแม่บทนี้มีการแยกออกเป็น 5 แผนย่อย อันได้แก่ แผนย่อยความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ แผนย่อยด้านความร่วมมือเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ แผนย่อยด้านการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ แผนย่อยด้านการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก และแผนย่อยด้านการต่างประเทศที่มีเอกภาพและบูรณาการ ในส่วนของการแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในแผนย่อยความร่วมมือเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ แผนย่อยดังกล่าวมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับการแรงงานในแง่ของการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เทคโนโลยีนวัตกรรม ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากประเทศที่มีศักยภาพ โดยการนำสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นมาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานฝีมือที่มีความสามารถหรือทักษะพิเศษจากต่างประเทศอย่างเหมาะสม (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ, น. 9)

2.2.3 แผนแม่บทด้านการเกษตร แผนแม่บทนี้มุ่งเน้นการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรเพื่อสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่เกษตรกร โดยแบ่งออกเป็น 6 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยเกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น แผนย่อยเกษตรปลอดภัย แผนย่อย

เกษตรชีวภาพ แผนย่อยเกษตรแปรรูป แผนย่อยเกษตรอัจฉริยะ และแผนย่อยการพัฒนาระบบนิเวศการเกษตร เมื่อนำแผนแม่บทด้านการเกษตรมาพิจารณาแล้วจะพบว่าการเกษตรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแรงงานเช่นกันโดยที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในแผนย่อยเกษตรอัจฉริยะ กล่าวคือ แผนย่อยดังกล่าวกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ให้มีการส่งเสริมการพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปัจจัยการผลิต เครื่องจักรและอุปกรณ์การเกษตร รวมทั้งเทคโนโลยีและนวัตกรรมการเกษตรเพื่อใช้ทดแทนแรงงานภาคเกษตรที่ลดลงด้วยเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานและอพยพถิ่นฐานไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการเกษตร, น. 15)

2.2.4 แผนแม่บทประเด็นอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต แผนข้อนี้ได้กำหนดให้จัดทำแผนพัฒนากำลังแรงงานทั้งประเทศเพื่อพัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต โดยกำหนดให้ความสำคัญกับการพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศไปสู่อุตสาหกรรมอนาคต การพัฒนาเป็นองค์รวมและการสร้างระบบนิเวศให้อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต โดยที่สามารถแบ่งออกเป็น 6 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยอุตสาหกรรมชีวภาพ แผนย่อยอุตสาหกรรมและบริการการแพทย์ครบวงจร แผนย่อยอุตสาหกรรมและบริการดิจิทัล ข้อมูล และปัญญาประดิษฐ์ แผนย่อยอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการพัฒนาระบบคมนาคม แผนย่อยอุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศ และแผนย่อยการพัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต ในส่วนของการแรงงานมีความเกี่ยวข้องกับแผนแม่บทฉบับนี้อย่างยิ่งเนื่องจากการพัฒนาการอุตสาหกรรมและการบริการนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาการแรงงานควบคู่กันไปด้วย แผนแม่บทนี้จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องการกับการแรงงานไว้ในแผนย่อยการพัฒนาระบบนิเวศอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคตโดยกำหนดให้มีการวางแผนการผลิตและพัฒนาบุคลากรภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งกระทบต่อการพัฒนากำลังแรงงานทั้งประเทศในทุกระดับ ทั้งแรงงานฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว ตลอดจนบุคลากรจากต่างประเทศหรือบุคลกรที่มีทักษะในอุตสาหกรรมใหม่ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต, น. 19)

2.2.5 แผนแม่บทประเด็นการท่องเที่ยว แผนแม่บทประเด็นการท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพและสร้างสรรค์คุณค่าการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับทิศทางและแนวโน้มของตลาด ทั้งยังประสงค์ให้เกิดการยกระกับมาตรฐานความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบนิเวศ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปยังชุมชน แผนแม่บทนี้อาจแบ่งออกเป็น 6 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม แผนย่อยการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ แผนย่อยการท่องเที่ยวเชิง

สุขภาพ ความงามและแพทย์แผนไทย แผนย่อยการท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ และแผนย่อยการท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค ประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้นย่อมมีพื้นฐานจากการแรงงานที่มีประสิทธิภาพ แผนแม่บทด้านการท่องเที่ยวจึงกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานไว้โดยเสริมสร้างศักยภาพผู้ประกอบการและบุคลากรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างความแตกต่างและความโดดเด่นของสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดท่องเที่ยว (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการท่องเที่ยว, น. 8)

2.2.6 แผนแม่บทประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของตัวเองเพื่อตอบสนองระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาการแรงงานของประเทศ แผนแม่บทฉบับนี้กำหนดแผนย่อยทั้งหมด 4 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยการสร้างความเข้มแข็งผู้ประกอบการอัจฉริยะ แผนย่อยการสร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน แผนย่อยการสร้างโอกาสเข้าถึงตลาด และแผนย่อยการสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ สำหรับประเด็นของการแรงงานนั้น แผนย่อยการสร้างความเข้มแข็งผู้ประกอบการอัจฉริยะได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีการพัฒนาทักษะพื้นฐานของแรงงานที่จำเป็นตามความถนัดของแรงงานแต่ละประเภท โดยเน้นในส่วนของเทคโนโลยีดิจิทัลและธุรกิจรูปแบบใหม่ในอนาคต อีกทั้งในแง่ของการพัฒนาวิสาหกิจเริ่มต้น จำเป็นต้องพิจารณาสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการดึงดูดแรงงานและบุคลากรคุณภาพ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนากลางและขนาดย่อมยุคใหม่, น. 7) นอกจากนี้ แผนย่อยการสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ยังกำหนดให้มีการพัฒนาระบบเตือนภัยทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการค้าเพื่อให้ทันต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนากลางและขนาดย่อมยุคใหม่, น. 15)

2.2.7 แผนแม่บทประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษถูกสร้างขึ้นมาเพื่อดึงดูดการลงทุนและยกระดับรายได้ของประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ในแผนแม่บท แผนแม่บทดังกล่าวประกอบไปด้วย 3 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนย่อยการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ และแผนย่อยการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในส่วนของการแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในแผนย่อยการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยที่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานที่มีประสิทธิภาพ มีระบบส่งเสริม

สุขภาพ เฝ้าระวังป้องกันการควบคุมโรคที่เชื่อมโยงกับระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ, น. 7)

2.2.8 แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การพัฒนาศักยภาพของคนนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ แผนแม่บทฉบับนี้จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพของคนที่เกี่ยวพันกับการแรงงานมากที่สุด แผนแม่บทนี้ประกอบไปด้วย 5 แผนย่อยอันได้แก่ แผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ แผนย่อยการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงการตั้งครรภ์จนถึงปฐมวัย แผนย่อยการพัฒนาช่วงวัยเรียนและวัยรุ่น แผนย่อยการพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน และแผนย่อยการส่งเสริมศักยภาพวัยผู้สูงอายุ การพัฒนาศักยภาพคนที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในแผนย่อยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ แผนย่อยการพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน และแผนย่อยการส่งเสริมศักยภาพวัยผู้สูงอายุ โดยที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.8.1 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพมนุษย์ แผนย่อยนี้ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างภาคีการพัฒนาต่าง ๆ โดยจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนาตนเอง สุขภาพ และการพัฒนาอาชีพในตลอดช่วงชีวิต ทั้งยังต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตกำลังแรงงานที่มีทักษะตรงกับความต้องการของตลาดงานในอนาคต อีกทั้งยังจะต้องมีการจัดศึกษาข้อมูลของผู้สูงอายุเพื่ออาจนำมาใช้ถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ แก่คนรุ่นหลัง (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต, น. 7)

2.2.8.2 การพัฒนาศักยภาพวัยแรงงาน จำเป็นต้องมีการยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะของคนในวัยแรงงานให้มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน เสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการเงิน ความมั่นคงและหลักประกันของตนเองและครอบครัว และส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทักษะแรงงานฝีมือให้เป็นผู้ประกอบการใหม่ได้ ตลอดจนส่งเสริมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถพิเศษในต่างประเทศให้มีการทำงานชั่วคราวและถาวรเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศ (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต, น. 13)

2.2.8.3 การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ แผนย่อยนี้ได้กำหนดให้ส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ พร้อมทั้งสนับสนุนมาตรการจูงใจทางการเงินให้แก่นายจ้างเพื่อให้มีการจ้างงานที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดทำหลักสูตรพัฒนาทักษะใน

การประกอบชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุด้วย (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต, น. 15)

2.2.9 แผนแม่บทประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ การพัฒนาการเรียนรู้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันเนื่องจากมีความจำเป็นต้องพัฒนาทักษะต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพในอนาคต แผนแม่บทนี้ได้แบ่งแผนย่อยออกเป็น 2 ประการอันได้แก่ แผนย่อยการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 และแผนย่อยการรองรับสังคมสูงวัยเชิงรุก ในส่วนของการแรงงานนั้น แผนแม่บทนี้ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปหลักสูตรและรูปแบบการเรียนการสอน วางแผนพัฒนาและปรับบทบาทของครู สร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานอาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้, น. 6-8)

2.2.10 แผนแม่บทประเด็นเศรษฐกิจฐานราก โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีปัญหามาจากความยากจนและความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะเกษตรกรและแรงงาน แผนแม่บทนี้จึงกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในสองด้านคือ การยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจและการสร้างสภาพแวดล้อมและกลไกส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในส่วนที่กระทบต่อการแรงงานนั้น การยกระดับศักยภาพการเป็นผู้ประกอบการธุรกิจนั้นจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะแรงงานทั่วไป พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการหนี้สินอย่างยั่งยืน (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นเศรษฐกิจฐานรากหญ้า, น. 5)

2.2.11 แผนแม่บทประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม ในประเทศไทย ยังคงมีกลุ่มคนบางจำพวกที่ได้ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและขาดหลักประกันทางสังคมโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ แผนแม่บทนี้จึงให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวโดยแยกแผนย่อยออกเป็น 2 แผนอันได้แก่ การคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและหลักประกันทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ แผนแม่บทนี้ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างหลักประกันสวัสดิการสำหรับแรงงาน แผนแม่บทนี้จึงกำหนดให้มีการสร้างหลักประกันสวัสดิการแก่แรงงานทั้งในและนอกระบบโดยคำนึงถึงการส่งเสริมแรงงานให้มีโอกาสและรายได้ มีสิทธิในด้านต่าง ๆ อาทิ สิทธิในการแสดงออก สิทธิในการได้รับการยอมรับ สิทธิในการได้รับความมั่นคงทางครอบครัว สิทธิในการได้พัฒนาตนเอง สิทธิในความยุติธรรม และมีความเท่าเทียมทางเพศ พร้อมกับส่งเสริมให้มีการพิทักษ์และคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกัน

ทางสังคม, น. 6-7) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้จัดระบบและกลไกในการให้ความช่วยเหลือแรงงานในภาคผลิตที่มีความเสี่ยงสูงอีกด้วย (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม, น. 9)

2.2.12 แผนแม่บทประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมนั้นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องการดำเนินการต่าง ๆ ในทางแรงงาน กฎหมายนั้นจำเป็นต้องช่วยลดความเหลื่อมล้ำและกระจายความเจริญไปทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเป็นระยะ ในส่วนของการแรงงานนั้น แผนแม่บทนี้ได้นำจำนวนคดีการจ้างแรงงานที่ไม่เป็นธรรมมาเป็นค่าเป้าหมายของการชี้วัดว่ากฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาภาครัฐและภาคเอกชนให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่มุ่งให้ประชาชนในวงกว้างได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศโดยทั่วถึง (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, น. 7)

2.2.13 แผนแม่บทประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม แผนแม่บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ให้ทันสมัยและพัฒนาประเทศให้มีระบบเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้ด้านวิจัยและนวัตกรรมโดยที่แบ่งแผนย่อยออกเป็น 5 แผนอันได้แก่ แผนย่อยด้านเศรษฐกิจ แผนย่อยด้านสังคม แผนย่อยด้านสิ่งแวดล้อม แผนย่อยด้านองค์ความรู้พื้นฐาน และแผนย่อยด้านปัจจัยสนับสนุนในการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม ในส่วนของการแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในแผนย่อยการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมด้านสังคม โดยที่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาในส่วนของการวิจัยและนวัตกรรมเกี่ยวกับศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความเสมอภาคทางสังคม (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม, น. 9)

2.3 แผนปฏิรูปประเทศ สำหรับ “แผนปฏิรูปประเทศ” นั้น ในวาระแรกเมื่อ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดไว้ 11 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม ด้านพลังงาน และด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการปฏิบัติในแต่ละด้านก็จะมีการกำหนดเป้าหมายและผลอันพึงประสงค์ไว้มากน้อยแตกต่างกันตามแต่ความหนักเบาของประเด็นที่ปฏิรูปนั้น นอกจากนี้แล้ว ในแต่ละเป้าหมายก็จะมีการกำหนดกิจกรรมที่ต้องกระทำเพื่อการบรรลุในเป้าหมายนั้น ๆ ซึ่งทำให้แผนปฏิรูปแต่ละด้านประกอบด้วยจุดเด่นจุดด้อยที่แตกต่างกัน แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามแผนทั้ง 11 ด้านนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ประการอันเป็นวัตถุประสงค์ท้ายสุดร่วมกันนั่นเอง

แผนปฏิรูปประเทศทั้ง 11 ด้านล้วนแล้วแต่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานอยู่มากน้อยแตกต่างกัน แต่อาจพิจารณาร่วมกันได้บนพื้นฐานความคิด 3 ประการหลัก ได้แก่ การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของแผนปฏิรูปประเทศคือการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยที่วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านกฎหมาย และด้านการสาธารณสุข (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 10) เมื่อพิจารณาแผนปฏิรูประเทศในภาพรวมแล้วจะพบว่ามีประเด็นเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่กระทบต่อการแรงงานดังต่อไปนี้

2.3.1.1 การยกระดับรายได้ของแรงงาน แผนปฏิรูประเทศจะส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยหวังให้เกิดการกระจายรายได้ไปยังชนบท ทั้งยังจะเสริมสร้างพัฒนาความสามารถของแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะแรงงานภาคการเกษตร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 10) การพัฒนาความสามารถของแรงงานดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดการยกระดับรายได้ของบุคคลโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมืออันช่วยลดความเหลื่อมล้ำประการหนึ่ง

2.3.1.2 การให้สิทธิประโยชน์และจัดทำสวัสดิการที่จำเป็นแก่แรงงาน การปฏิรูประเทศด้านสังคมกำหนดให้มีการให้สิทธิประโยชน์และจัดทำสวัสดิการแก่แรงงานโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่จำเป็นได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 73) การจัดสวัสดิการดังกล่าวก็นับเป็นอีกหนึ่งวิธีการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามแผนปฏิรูปประเทศ

2.3.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจนั้นมีความมุ่งประสงค์ให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการผลิตในภาคการเกษตร ภาคการอุตสาหกรรม ภาคการบริการและการสร้างนวัตกรรม โดยที่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายในการผลิต การจัดการโครงสร้างด้านการมาตรฐาน และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรม ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนปฏิรูปประเทศดังกล่าว การแรงงานย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญ แผนปฏิรูปประเทศจึงกำหนดให้มีการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรและแรงงานที่มีความสามารถสูงในระดับต่าง ๆ และต้องสอดคล้องกับการพัฒนาในภาคธุรกิจเพื่อเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 10-11)

2.3.3 การแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุย่อมทำให้อัตราประชากรวัยแรงงานลดลงและมีค่าแรงที่สูงขึ้น การแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุปรากฏให้เห็นตามแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมและเศรษฐกิจ การปฏิรูปประเทศด้านสังคมกำหนดให้มีการเสริมสร้างศักยภาพผู้สูงอายุในการทำงานโดยการขยายเวลาการทำงานจาก 60 ปี เป็น 63 ปีเพื่อโดยไม่ครอบคลุมการทำงานที่ต้องใช้ศักยภาพทางร่างกาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 130) และมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้ผู้สูงอายุอาจรับทำงานที่บ้านได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 73) นอกจากนี้ แผนปฏิรูปด้านเศรษฐกิจยังกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาการคุ้มครองผู้สูงอายุในระบบประกันสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, น. 111)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563 คณะรัฐมนตรีได้มีมติปรับปรุงแผนปฏิรูปประเทศและแก้ไขคณะกรรมการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปด้านแรงงานโดยตรง เนื่องจากมีการเพิ่มงานปฏิรูปประเทศอีก 2 ด้าน คือ ด้านแรกว่าด้วยการปฏิรูปด้านการศึกษา และด้านที่สองว่าด้วยการปฏิรูปด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงทำให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านแรงงานขึ้นมารับผิดชอบเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาแผนปฏิรูปประเทศฉบับปรับปรุงแล้วจะพบว่าการปฏิรูปประเทศด้านแรงงานยังคงยึดสาระสำคัญในการปฏิรูปเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุเช่นเดิม ทั้งนี้ แผนการปฏิรูปด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้มีการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นอันได้แก่

(1) การพัฒนานักกีฬาให้ตอบสนองตลาดแรงงานกีฬา

(2) การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะกำลังคนของประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวบรวมข้อมูลและกำหนดทิศทางการพัฒนาแรงงานของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อให้แรงงานสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และรองรับการพัฒนาสมรรถนะคนวันทำงานให้สูงขึ้น การเปลี่ยนงาน และการตกงาน และ

(4) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของประเทศโดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายการปฏิรูปแรงงานออกเป็นสามกลุ่มอันได้แก่ กลุ่มบุคลากรภาครัฐ กลุ่มแรงงาน และกลุ่มเด็กและเยาวชน

2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งประเทศไทยได้ประกาศใช้ฉบับแรกในพ.ศ. 2504 จนกระทั่งปัจจุบันฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาการแรงงานโดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ในรูปของยุทธศาสตร์ที่มีด้วยกัน 7 ข้อ คือ

2.4.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ เป็นการให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพแรงงานโดยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ สร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 65) ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาแรงงานเพื่อเป้าประสงค์ข้อนี้เอาไว้ 3 ประการอันได้แก่ ประการแรก การส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน ประการที่สอง การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นให้สามารถเข้าสู่ตลาดงานเพิ่มขึ้น และประการที่สาม การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐและปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ

2.4.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยกำหนดแนวทางไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ การเพิ่มโอกาสให้กับประชากรที่มีรายได้ต่ำให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพประการหนึ่ง และการกระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการ ที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง อีกประการหนึ่ง

2.4.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการพัฒนาขีดความสามารถแรงงานทั้งในภาคการผลิตและการบริการที่เน้นอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 101) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 104) ฯลฯ อีกทั้งกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางประเด็นที่มีลักษณะเร่งด่วนและจำเป็น เช่น การป้องกันการทำประมงผิดกฎหมาย (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 100) ที่บ่อยครั้งมักจะตามมาด้วยการใช้แรงงานประมงทะเลที่ผิดหลักการสากล และไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน

2.4.4 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย การทุจริตเป็นบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ ในสังคมไทยและยังเป็นตัวบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศ การปฏิรูปการแรงงานจึงต้องคำนึงถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลภายในองค์กรด้วย ยุทธศาสตร์นี้ได้ให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวโดยกำหนดแนวทางการพัฒนาสร้างเครือข่ายและคุ้มครองการแจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบในกลุ่มประชาชน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 136)

2.4.5 ยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยในการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยแรงงานที่มีความรู้ความสามารถในด้านดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ยุทธศาสตร์นี้กำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพของแรงงานเพื่อตอบสนองธุรกิจด้านโลจิสติกส์โดยการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาสาขาโลจิสติกส์ระดับอาชีวศึกษาและระดับปริญญา (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 151) ทั้งนี้ แนวทางพัฒนาดังกล่าวได้กำหนดไว้ในแผนงานตามยุทธศาสตร์นี้ด้วยโดยใช้ชื่อแผนงานว่า “แผนพัฒนาคุณภาพบุคลากรและวางแผนจัดการกำลังคนด้านโลจิสติกส์ให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ” (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 159)

2.4.6 ยุทธศาสตร์ที่ 9 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์นี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปการแรงงานในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพของแรงงานในพื้นที่ดังกล่าว (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 182) และการเชื่อมโยงระบบแรงงานต่างด้าวการประกันสุขภาพและการเข้าเมืองควบคู่ไปด้วย (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 183)

2.4.7 ยุทธศาสตร์ที่ 10 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการพัฒนาด้านต่าง ๆ ภายใต้ความร่วมมือกับต่างประเทศ นานาชาติ และหลักการสาล ซึ่งในด้านแรงงานนั้น ประกอบด้วย ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานตามมาตรฐานสากล และการพัฒนามาตรฐานแรงงานไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนและแรงงานข้ามชาติ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 189) นอกจากนี้ การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานอาจเป็นไปได้โดยการผลักดันให้เกิดการบูรณาการแผนการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและการสร้าง

เสถียรภาพของพื้นที่ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 192) พร้อมทั้งจะยกระดับมาตรฐานของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานและบรรทัดฐานสากลตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 194) ทั้งยังปรากฏแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน อาทิ แผนงานการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 196) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 197) แผนงานการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 197-198) แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 200-201) การส่งเสริมการจัดทำข้อริเริ่มในการจัดทำกรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน และการส่งเสริมการเป็นเจ้าของกิจการ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 202) และการจัดทำกรอบแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิค (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) หรือเอเปค ภายใต้วาระใหม่สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเอเปค ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2559-2563 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, น. 202-203) เป็นต้น

แม้ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ข้อในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จะได้กล่าวถึงประเด็นและแนวทางในการพัฒนาการแรงงานไว้บ้างก็ตามที แต่ก็มิได้มีหัวข้อใดที่กล่าวถึงเรื่องการแรงงานไว้โดยตรง ข้อเท็จจริงส่วนนี้เองทำให้สามารถนำมาเป็นข้อมูลพิจารณาเปรียบเทียบกับวิถีทางที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เกี่ยวกับเรื่องการแรงงานไว้ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ แม้จะไม่มีการใช้คำว่า “แรงงาน” กำกับหัวข้อย่อยในยุทธศาสตร์หรือแผนต่าง ๆ ไว้เลย แต่ก็มิได้หมายความว่าเรื่องแรงงานจะด้อยความสำคัญลงไปแต่อย่างใด ในทางกลับกันเรื่องแรงงานเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาอื่นที่ไม่สามารถจำแนกออกเป็นเอกเทศได้อย่างชัดเจน แต่จำเป็นต้องไปผูกติดกับเรื่องต่าง ๆ มากน้อยตามแต่ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม อาจเกิดคำถามถึงสถานะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ว่ามีลำดับศักดิ์การบังคับใช้ ตลอดจนสถานะและความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร

ในเบื้องต้นอาจสรุปโดยสังเขปได้ว่า กรณีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการที่มีความเป็นอิสระได้วางกรอบในแต่ละเรื่องด้วยมุ่งให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ ส่วนกรอบการทำงานใหม่ตามรัฐธรรมนูญ (แผนยุทธศาสตร์ แผนแม่บท

และแผนปฏิรูปประเทศ) นั้นเกิดขึ้นจากการตั้งต้นตามความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมืองที่คั่งค้างมานาน ด้วยการกำหนดให้รัฐธรรมนูญวางกรอบแนวทางของประเทศที่ให้ความสำคัญกับปัญหาต่าง ๆ อันเป็นบทเรียนจากอดีต โดยแบ่งประเภทปัญหาว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องปฏิรูป หรือเป็นเรื่องที่ต้องมีระยะเวลาในการปรับแก้ไขทีละเล็กน้อยเพื่อให้ปัญหาเหล่านั้นได้รับการบริหารจัดการอย่างดีพร้อมที่สุดในลักษณะของการพัฒนา ทว่า ปัญหาอันเป็นบทเรียนจากอดีตนั้นมีมากมายหลายความ จึงเป็นการผิดวิสัยหากจะนำรายละเอียดของเรื่องไปบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งตามหลักการแล้วต้องเป็นเอกสารที่สั้นกระชับไม่ยืดเยื้อ จึงทำได้แต่เพียงนำกรอบการทำงานแบบใหม่มาใส่ไว้พอสังเขปแล้วมอบให้องค์กรทางนิติบัญญัติตรากฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดของกรอบการทำงานดังกล่าวขึ้นเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้เอง กรอบการทำงานแบบใหม่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นประการหลัก เพราะเป็นพันธะที่รัฐต้องปฏิบัติและ/หรือควรต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่ถูกคาดคะเนว่าเป็นองค์ประกอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ องค์กรการเมืองซึ่งรวมถึงสภาผู้แทนราษฎรจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญที่ต้องนำกรอบการทำงานนี้ไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลจริง ในส่วนประเด็นย่อยต่าง ๆ ของกรอบการทำงานดังกล่าวซึ่งก็อาจมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนไม่น้อย จนทำให้อาจเกิดความเข้าใจว่ากรอบการทำงานในส่วนที่เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น มีความซ้ำซ้อนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ซึ่งในความเป็นจริงข้อกังวลดังกล่าวถูกคลายไปด้วยสถานะ ที่แตกต่างของที่มาแห่งกรอบการทำงานทั้ง 2 ดังอธิบายแล้วข้างต้นประการหนึ่ง กอปรกับเนื้อหาที่เมื่ออ่านแล้วก็พออนุมานถึงจุดต่างที่กรอบการทำงานหนึ่งกำหนดให้เป็นเงื่อนไขอันพึงนำไปปฏิบัติ ในขณะที่กรอบการทำงานอีกส่วนมิได้มีการกล่าวถึงเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่กรอบการทำงานทั้ง 2 ประเภทได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาหรือข้อหัวเดียวกันและ/หรือคล้ายคลึงหรือในทำนองเดียวกัน ก็จะมีเนื้อหาไปในทิศทางที่ไม่มีจุดขัดแย้งอย่างมีนัยสำคัญ

2.5 แผนด้านการแรงงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ข้อน่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดประเด็น “แรงงาน” ไว้ในแผนการทำงานของรัฐบาลอย่างเป็นเอกเทศชัดเจนนั้น ได้ปรากฏอยู่บ้างในช่วงสมัยที่มีการจัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) โดยมีการจัดทำแผนการทำงานของสภาปฏิรูปขึ้น และในแผนนั้นเองที่ได้กำหนดให้เรื่อง “แรงงาน” เป็นหนึ่งในแผนเร่งด่วนที่ต้องมีการปฏิรูปภายใต้สาระสำคัญ 3 ข้อ กล่าวคือ

1. การพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของแรงงานไทย การมีงานทำที่ยั่งยืนและมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า

2. การปฏิรูปการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ และ

3. การปฏิรูปสถานะการเงินของลูกจ้างโดย การจัดตั้งธนาคารแรงงานและการจัดทำฐานข้อมูล

ดังนี้ ทำให้เห็นได้ว่าการจำแนกเรื่อง “แรงงาน” ออกเป็นเอกเทศต่างหากในการกำหนดแผนการทำงานของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ได้ปรากฏมาบ้างแล้ว เพียงแต่การที่กรอบการทำงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้กำหนดเรื่องการ “การแรงงาน” ไว้เป็นการเฉพาะก็ย่อมอนุมานได้ว่าเรื่องการแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอีกหลายกิจกรรม ซึ่งแม้ไม่ได้มีการจำแนกออกอย่างเจาะจงก็ตามแต่ประเด็นเรื่องการแรงงานก็ยังเป็นโจทย์ท้าทายสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎเกณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการแรงงานให้เจริญยิ่งขึ้นไป

3. บทกฎหมายด้านการแรงงานในปัจจุบัน

เหตุที่ประเทศไทยไม่มีประมวลกฎหมายแรงงานดังเช่นหลายประเทศในทวีปยุโรป การใช้บทกฎหมายเพื่อปรับกับข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ด้านการแรงงานจึงจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจบทกฎหมายเฉพาะเรื่องที่บัญญัติอยู่ในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ตลอดจนกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เรื่องการแรงงานเป็นเรื่องที่มีประเด็นค่อนข้างกว้างขวาง มีทั้งส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานและผู้ใช้แรงงานโดยตรง และส่วนที่จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรสำคัญในการศึกษา หากจะทำการศึกษากฎหมายทุกฉบับที่มีเนื้อหากล่าวถึงเรื่องการแรงงานภายในเวลาอันจำกัดก็อาจเป็นการยากที่จะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนขอบเขตการวิจัย* ว่างานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาบทกฎหมายแรงงานเฉพาะส่วนที่เป็นบทบัญญัติลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติจำนวน 13 ฉบับ อันประกอบด้วยบทกฎหมายที่เป็นส่วนมาตรฐานสำหรับการใช้แรงงานพื้นฐานทั่วไป และบทกฎหมายที่เป็นส่วนพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเฉพาะในบางประเภทงานที่สำคัญ โดยอาจจำแนกออกเป็น 5 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล กลุ่มการคุ้มครองแรงงานร่วมกันด้วยการแรงงานสัมพันธ์และการระงับข้อพิพาทแรงงาน กลุ่มความมั่นคงทางสังคม กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท และกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.1 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล กฎหมายในกลุ่มนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำ ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรม

* โปรดศึกษา บทที่ 1 หน้า 6

เคารพในสิทธิแรงงานพื้นฐานตามหลักการสากล ประกอบด้วย พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมการทำงาน พ.ศ. 2554

3.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เป็นบทบัญญัติที่เน้นเรื่องการควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหางานของเอกชนทั้งที่เป็นการจัดหางานให้คนหางานทำในประเทศ (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 8 และมาตรา 9) และต่างประเทศ (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 30 และมาตรา 31) ในส่วนของการหางานทำในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดกลไกคุ้มครองต่าง ๆ ตั้งแต่การใช้ชื่อกิจการที่ต้องมีคำว่า “จัดหางาน” ประกอบเสมอ (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 65) คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 9 (กรณีบุคคลธรรมดา) และมาตรา 9 วรรค 2 (กรณีนิติบุคคล)) เงื่อนไขการได้รับอนุญาต (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14) การจดทะเบียนลูกจ้างและตัวแทนแรงงาน (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 20) การเรียกค่าบริการจากคนหางาน (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 26 และมาตรา 27) การได้งานผิดไปจากสัญญาจัดหางาน (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 28 และมาตรา 29) สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการหางานทำในต่างประเทศนั้น นอกจากจะมีเงื่อนไขพื้นฐานเหมือนกับกิจการที่จัดหางานในประเทศ (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 31 – มาตรา 46) แล้ว ยังได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยให้แต่เฉพาะแรงงานที่ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานเท่านั้นที่สามารถหางานทำในต่างประเทศได้ (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 47 ทวิ – มาตรา 47 นว) อันย่อมหมายความถึงเจตนารมณ์ที่รัฐบาลมุ่งส่งออกแต่เฉพาะแรงงานฝีมือเท่านั้น เพื่อเป็นการยืนยันขั้นต้นว่าแรงงานไทยที่ออกไปทำงานนอกประเทศมีฝีมือและความสามารถที่จะทำงานให้กับผู้ว่าจ้างในต่างประเทศตามเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้ในสัญญาจ้างที่ได้ทำผ่านตัวแทนจัดหางานได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานยังต่างประเทศอันเป็นกลไกเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนแก่แรงงานไทยที่อาจได้รับทุกข์ภัยครั้นเมื่อไปทำงานยังต่างประเทศให้สามารถกลับภูมิลำเนาได้โดยสะดวกมากขึ้น (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 52) และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการป้องกันการลักลอบส่งคนงานไทยออกไปทำงานโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ยังได้ควบคุมการที่แรงงานไทยออกไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศในลักษณะของการไปฝึกงานอีกด้วย เพราะการใช้ข้ออ้างว่าบริษัทผู้เป็นนายจ้างประกอบกิจการในประเทศไทยส่งบุคคลซึ่งอ้างว่าเป็นลูกจ้างไปฝึกงานหรือเพิ่มพูนความรู้ยังต่างประเทศอาจเป็นไปในลักษณะของการร่วมกันฉ้อฉลโดยคนหางานสวมรอยเข้าเป็นลูกจ้างและให้บริษัทจัดหางานทำการออกหน้าเป็นนายจ้าง อันเป็นการเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมายจัดหางาน ด้วยเหตุนี้หากมีการส่งแรงงานไปฝึกงานยังต่างประเทศแล้วกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นนายจ้างนั้นต้องแจ้งให้อธิบดีทราบถึงการไปฝึกงานดังกล่าวที่ไม่เกินกว่า 45 วัน แต่หากเกินกว่า 45 วันก็จะต้องขออนุญาต (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 49 ทวิ) เพื่อการตรวจสอบว่าการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยเจตนาสุจริตจริงมิได้เกิดการฉ้อฉลหรืออำพรางการประกอบธุรกิจจัดหางานให้กับคนหางานไปทำงานในต่างประเทศแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขปรับปรุง 2 ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ ครั้งแรกใน พ.ศ. 2537 โดยมีการเพิ่มบทคุ้มครองทั้งคนหางานในประเทศและหางานทำในต่างประเทศให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น และครั้งที่สองใน พ.ศ.2544 โดยเป็นปรับปรุงหลักการในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานซึ่งไปทำงานยังต่างประเทศให้มีความครอบคลุมและขยายประโยชน์ให้กับคนหางานให้กว้างขึ้น (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 16-17)

3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื้อหาที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ

1. การใช้แรงงานทั่วไป ที่กล่าวถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ของลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน
2. การกำหนดอัตราและการจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน
3. การใช้แรงงานพิเศษ ได้แก่ แรงงานหญิง แรงงานเด็ก และแรงงานสตรีมีครรภ์
4. การจัดสวัสดิการแรงงาน
5. การจ่ายค่าชดเชย และ
6. การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ้างงาน

กระนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการเพิ่มเติมส่วนเนื้อหาโดยกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานในแต่ละลักษณะงานได้รับความคุ้มครองในวงกว้างมากขึ้น มีการกำหนดประเภทงานที่ไม่ได้

รับความคุ้มครองหรือได้รับความคุ้มครองเพียงบางส่วนไว้อย่างชัดเจน (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 4 และมาตรา 22) นอกจากนี้แล้วยังได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติถึง 7 ครั้งด้วยกัน

1. การแก้ไขปรับปรุงครั้งแรกในพ.ศ. 2551 เป็นการเพิ่มเติมความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในด้านต่าง ๆ ดังมีสาระสำคัญ เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่จ้างงานแบบเหมาค่าแรงหรือที่ในทางปฏิบัติเรียกว่านายจ้าง outsourcing การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียกหลักประกันการทำงาน การให้อำนาจศาลแรงงานในการปรับลดความไม่เป็นธรรมในข้อสัญญาจ้างแรงงาน เงื่อนไขการทำงานและสภาพการจ้าง การห้ามคุกคามทางเพศต่อลูกจ้างทั้งชายและหญิงซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้เฉพาะแต่ลูกจ้างหญิงเท่านั้น และการกำหนดอัตราเงินที่ต้องจ่ายทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเมื่อนายจ้างต้องหยุดกิจการโดยไม่ใช่เหตุสุดวิสัย ฯลฯ

2. การแก้ไขปรับปรุงครั้งที่สองเกิดขึ้นในปีเดียวกัน แต่มีระยะเวลาห่างจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติเพียง 3 เดือน (พฤษภาคม พ.ศ. 2551) โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือที่มีการกำหนดเป็นอีกประเภทต่างหากจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีอยู่แต่เดิม กับทั้งหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศ ตลอดจนติดตามประเมินผลแผนพัฒนาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างทั้ง 2 ประเภท อันทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญต่อแรงงานฝีมือและความมุ่งมั่นในการพัฒนาฝีมือแรงงานมากขึ้น

3. การแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 3 เมื่อพ.ศ. 2553 โดยได้ยกเลิกหมวด 8 ว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อนำบทบัญญัติดังกล่าวไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะอีกหมวดหนึ่ง อันสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐต่อความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานวิธีหนึ่ง

4. การแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 4 เมื่อพ.ศ. 2560 โดยการเพิ่มเติมการกระทำความผิดเกี่ยวกับลูกจ้างเด็กให้เป็นความผิดที่มีโทษสูงขึ้น (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 24-25)

5. การแก้ไขปรับปรุงโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 21/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ โดยมีการแก้ไขเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำและแก้ไขข้อบังคับการทำงาน

6. การแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 5 เกิดขึ้นในปีเดียวกันกับการแก้ไขครั้งที่ 4 แต่มีช่วงเวลาห่างกัน 7 เดือน กล่าวคือ การแก้ไขครั้งนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 โดยมีการกำหนดอายุเกษียณสูงสุดไว้ที่ 60 ปี อันทำให้ต้องถือว่าสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง ซึ่งทำให้ลูกจ้างมีสิทธิในค่าชดเชย อีกทั้งเปิดโอกาสให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างที่แตกต่าง (แต่ไม่ต่ำไปกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ) สำหรับแรงงานในบางสาขาวิชาชีพหรือบางกลุ่มประเภทกิจการได้ โดยพิจารณาถึงทักษะฝีมือ ความรู้ความสามารถ อันแสดงถึงเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการมุ่งเน้นการพัฒนาแรงงานฝีมือและการให้กฎหมายแรงงานสอดรับกับสถานการณ์ด้านประชากรผู้สูงอายุนั่นเอง

7. การแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 6 เมื่อพ.ศ. 2562 โดยมีการขยายกรอบการเรียกดอกเบี้ยในอัตราพิเศษตามความในมาตรา 9 แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนตัวนายจ้าง ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่นายจ้างเดิมมีต่อลูกจ้างซึ่งมีการเปลี่ยนตัวนายจ้างทุกประการ นอกจากนี้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินและค่าตอบแทนการทำงาน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลากิจและการลาเพื่อคลอดบุตรให้มีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งมีการเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เพิ่มเติมอัตราค่าชดเชย เพิ่มเติมกฎเกณฑ์กรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการอันกระทบต่อชีวิตปกติของลูกจ้างหรือครอบครัวของลูกจ้าง และลดขั้นตอนในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานให้กระชับไม่เป็นภาระกับฝ่ายนายจ้างเกินไปแต่ก็ยังคงเป็นการคุ้มครองลูกจ้างอย่างได้สัดส่วนที่เหมาะสม

ในภาพรวม กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับพื้นฐานในการคุ้มครองแรงงานตามหลักการสากล อีกทั้งเป็นกฎหมายที่มีการแก้ไขปรับปรุงมากที่สุดเพื่อให้เกิดการสอดรับกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดจนพัฒนาการของกฎหมายแรงงานสากล ซึ่งย่อมหมายความว่าเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์และสอดรับกับหลักสากล กระนั้น ก็ยังปรากฏเนื้อหาบางเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากลและรอการแก้ไขปรับปรุง แม้ว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการแห่งเรื่องดังกล่าวไปกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นเวลารวมแล้ว กว่า 4 ปีก็ตามนั่นก็คือ หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติตามความในอนุสัญญาฉบับที่ 111 อันถือเป็นข้อคิดที่จะต้องนำไปประกอบการพิจารณาของกฎหมายฉบับนี้

3.1.3 พระราชบัญญัติการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดมาตรการและแนวทางที่จะทำให้ได้มาซึ่งผู้ที่จะฝึกฝมือแรงงานทั้งเพื่อเข้าทำงาน เปลี่ยนงาน เพิ่มความเชี่ยวชาญ และทดสอบวัดความรู้ฝีมือแรงงาน จึงเท่ากับว่าไม่มีบทกฎหมายส่วนใดเลยที่จะกล่าวถึง “เนื้อหา” ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน หากแต่กล่าวถึง “คุณสมบัติ องค์ประกอบและสิทธิประโยชน์” ของผู้ที่จะมาให้การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของลูกจ้างจาก

การกระทำของนายจ้างอันอาจส่งผลร้ายต่อการทำการงานของลูกจ้างในระหว่างฝึกฝีมือแรงงาน อีกทั้งกำหนดกลไกจูงใจที่ทำให้นายจ้างตระหนักถึงความสำคัญของการฝึกฝีมือและ/หรือพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับลูกจ้าง (พระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545, มาตรา 29) โดยที่กลไกมิได้บังคับนายจ้างให้ดำเนินการเป็นแต่เพียงจูงใจเท่านั้น ทั้งนี้หากนายจ้างไม่ดำเนินการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงานแล้วก็เลือกวิธีที่จะส่งเงินเข้ากองทุนแทนได้นั่นเอง ดังนี้แล้วทำให้เกิดข้อคำถามที่ว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอย่างจริงจังได้อย่างไร

นอกจากนี้แล้ว การพัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาดแรงงานด้วยจึงจะเรียกได้ว่ากลไกของกฎหมายขับเคลื่อนไปอย่างสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าตลาดแรงงานไทยเป็นตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานฝีมือในลักษณะของความถนัดและชำนาญในวิชาชีพ ทว่า ข้อเท็จจริงอีกแง่มุมหนึ่งที่เกิดขึ้นกลับสะท้อนปรากฏการณ์ที่ย้อนแย้งกัน คือ กำหนดฐานเงินเดือนของบัณฑิตกลุ่มอาชีวะจบใหม่ที่มักจะน้อยกว่าบัณฑิตกลุ่มสามัญจบใหม่ (ธิติมา พลับพลึง, 2562) อันเป็นข้อเท็จจริงที่กลายเป็นแรงผลักดันให้ปริมาณนิสิตนักศึกษาในกลุ่มสามัญมีปริมาณมากกว่าด้วยต่างคาดหมายถึงค่าตอบแทนในอนาคตที่สูงกว่านั่นเอง สำหรับการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาข้อนี้ย่อมต้องมีผลต่อทัศนคติของสังคมต่อระบบการเรียนการศึกษาในระดับอาชีวะ ว่าควรเป็นไปในทิศทางใด อีกทั้งการจัดให้มีหลักสูตรอบรมเพื่อการพัฒนาและยกระดับฝีมือแรงงานโดยภาครัฐและ/หรือเอกชนที่มีอำนาจก็ยังคงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น หากแต่ต้องเป็นการสนับสนุนและรองรับจากการขาดแคลนแรงงานอันเป็นผลสืบเนื่องจากการวางเค้าโครงระบบการศึกษาอาชีวะและสามัญศึกษาที่ควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงานว่าควรมีวิธีการดำเนินการอย่างไรและกฎหมายฉบับนี้จะมีส่วนในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไรบ้าง

3.1.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 โดยหลักการแล้วกฎหมายความปลอดภัยฯ มีเนื้อหาพื้นฐานคล้ายกับหมวด 8 (เดิม) ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หากแต่กฎหมายความปลอดภัยฯ ได้กำหนดกลไกเพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้แรงงานที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการมากขึ้น ดังเห็นได้ว่าจากการที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการในการจัดระเบียบความปลอดภัยให้กับบุคคลที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการไม่ว่าจะมีสถานะอย่างใด ๆ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องเป็นลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างแรงงานของเจ้าของสถานประกอบกิจการเสมอไป ซึ่งผู้เข้ามาปฏิบัติงานก็มีหน้าที่ในการเคารพกฎกติกาดังกล่าว ตลอดจนต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่ง

การใช้ชื่อเรียกบุคคลที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบของกฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างแตกต่างและโดดเด่นกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานมาก เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่คำว่านายจ้างหรือลูกจ้างอย่างที่เข้าใจกันทั่วไป แต่กลับเข้าใจว่าบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานประกอบการเป็นนายจ้าง และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการโดยไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรถือว่าเป็นลูกจ้าง (พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554, มาตรา 4) นั่นย่อมเป็นการหมายความรวมถึงคำว่าผู้ประกอบกิจการที่จ้างงานแบบเหมาลักษณะต่าง ๆ (ทั้งเหมาค่าแรงและเหมาค่าบริการ) ไปโดยปริยายนั่นเอง อันทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในวงกว้าง กล่าวคือ ทุกคนที่อยู่ในสถานประกอบการโดยไม่สนใจสถานะในทางนิติสัมพันธ์ของกฎหมายแพ่งอันเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์แต่อย่างใด จึงเท่ากับว่าเป็นการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานได้มากกว่านั่นเอง

ความพิเศษของกฎหมายฉบับนี้ ยังอยู่ที่การให้อำนาจแก่คณะกรรมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่สามารถกำหนดกิจการที่ต้องถูกตรวจสอบ ทดสอบ รับรอง และประเมินความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ได้อีกด้วย โดยกิจการเหล่านี้อาจขอรับการตรวจรับรองจากสำนักความปลอดภัยกระทรวงแรงงาน หรือเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ก็ได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายความปลอดภัยฯ ยังกำหนดให้มีการจัดตั้ง สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้นเพื่อให้คำแนะนำและความช่วยเหลือต่าง ๆ กับนายจ้างในเรื่องความปลอดภัยฯ อันแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มกลไกทั้งทางกฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐบาลไทยในเรื่องความปลอดภัยแรงงานนั่นเอง (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 27-28)

3.2 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันด้วยการแรงงานสัมพันธ์และการระงับข้อพิพาทแรงงาน กฎหมายในกลุ่มนี้มีเนื้อหามุ่งเน้นการเจรจาต่อรองเพื่อสันติสุขในสังคมแรงงาน และวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยกระบวนการและรูปแบบต่าง ๆ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

3.2.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่ตราขึ้นในรูปของพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการที่จะทำให้ “ฝ่ายนายจ้าง” และ “ฝ่ายลูกจ้าง” ได้มีโอกาสในรวมกลุ่มทางแรงงานและเข้าเจรจาต่อรองเพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานที่สอดคล้องกับความต้องการของทั้งสองฝ่าย อันนำมาซึ่งสันติสุขในวงแรงงาน อย่างไรก็ดี หากกระบวนการในการเจรจาต่อรองล้มเหลว กฎหมาย

ก็ได้กำหนดเครื่องมือในการกดดันอีกฝ่ายหนึ่งที่ชอบด้วยหลักการแรงงานเรียกว่า “การนัดหยุดงาน (strike)” และ “การปิดงาน (lock-out)” ไว้ให้เป็นเครื่องมือในการต่อรองด้วยวิธีการบีบคั้นอีกฝ่ายหนึ่ง กระนั้น เมื่อกระบวนการดังว่ามานี้เป็นสิทธิที่ภาคีทางด้านการแรงงานพึงมีและได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายใน การกำหนดเครื่องมือเพื่อป้องกันการที่นายจ้างซึ่งเป็นฝ่ายที่อำนาจต่อรองมากกว่าโดยสถานะจะเข้ากลั่นแกล้งลูกจ้างด้วยเหตุที่ลูกจ้างใช้สิทธิต่าง ๆ เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น ดังที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดกติกาที่เรียกว่า “การกระทำอันไม่เป็นธรรม” ไว้เพื่อห้ามทั้งสองฝ่ายปฏิบัติการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2559, น. 331-332) นอกจากนี้แล้ว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังได้กำหนดให้มีตัวแทนทางด้านแรงงานในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทแรงงาน และช่วยเหลือเจรจาต่อรองเบื้องต้นเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงาน อันได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และคณะกรรมการลูกจ้าง ตามลำดับ

แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีอายุเก่าแก่ที่สุดในบรรดาบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้กลับมีช่องว่างและมีความไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่มีการเรียกร้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้แก้ไขปรับปรุงมากที่สุด ตัวอย่างเช่น การรวมกลุ่มของแรงงานยังไม่ได้รับการรับรองให้เป็นเสรีภาพอย่างแท้จริง การจัดตั้งและการบริหารองค์การแรงงานโดยลูกจ้างต่างด้าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ตามบทบัญญัติกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์มักทำให้ผู้ใช้แรงงานต้องเข้าเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองในทางข้อเท็จจริง อันทำให้การเรียกร้องเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ประสบความล้มเหลวอยู่บ่อยครั้งก็ด้วยเหตุผลทางการเมืองที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง แต่ที่เห็นเป็นประจักษ์ก็คือ การแยกให้ผู้ใช้แรงงานในภาครัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 นี้ ออกไปอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่งชื่อว่า “พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534”* (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2563, น. 48) ด้วยเหตุแห่งการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานที่นำโดยพนักงานรัฐวิสาหกิจในช่วงปี 2534 ก่อนที่เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดการลุกลามรวมกับเหตุการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ จนถือเป็นต้นเหตุหนึ่งที่นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในช่วงปี 2535 นั่นเอง (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 29-30)

อย่างไรก็ดี อาจตั้งเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นอีกประเด็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นต้นกำเนิดของการรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองในกฎหมายแรงงานไทย ซึ่ง

* ต่อมาได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แทนที่

ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้ประจักษ์แล้วว่าสิทธิดังว่านี้มีการรับรองให้กับแรงงานภาคเอกชนและแรงงานภาครัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่แรงงานภาครัฐเองไม่เคยมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิข้อนี้เลย แม้ว่าในอดีตอาจเคยมีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ... ก็ตามที ทว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ปรากฏขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ต่อมาได้รับการประเมินและให้ความเห็น แต่กระทั่งปัจจุบันเวลาได้ผ่านพ้นไปกว่า 11 ปีแต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ อันสะท้อนให้เห็นประเด็นข้อพิจารณาสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐอีกโสตหนึ่งด้วย

3.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และกระบวนวิธีพิจารณาคดีแรงงานของศาลแรงงานซึ่งถือเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาตัดสินและระงับข้อพิพาทแรงงาน

โดยหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 3 ประเภท (3.2.2.1) คือ คดีตามมาตรา 8 คดีตามมาตรา 9 และคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 31-36) นอกจากนี้ยังได้กำหนดกระบวนพิจารณาความที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งอื่นไว้อีกส่วนหนึ่งด้วย (3.2.2.2)

3.2.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแรงงาน

1) คดีตามมาตรา 8 (เขตอำนาจทั่วไปของศาลแรงงาน) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้คดี 7 ประเภทดังต่อไปนี้ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน คือ

1. คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

2. คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน

3. กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

4. คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่า

ด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกันสังคม และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

5. คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันสืบเนื่องจาก “ข้อพิพาทแรงงาน” หรือ “เกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน” หรือระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

6. ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

7. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน (ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 7)

นอกจากนี้แล้ว หากเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการให้ดำเนินการเป็นเบื้องต้นก่อนเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ก็จะต้องปรากฏความแจ้งว่าผู้เรียกร้องสิทธิได้ดำเนินการตามขั้นตอนเช่นนั้นครบถ้วนแล้วจึงมาฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522, มาตรา 8 วรรค 2)

2) คดีตามมาตรา 9 (เขตอำนาจเฉพาะของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ) กรณีที่มีปัญหาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่ ด้วยเหตุแห่งเนื้อหาของคดีไม่เข้ากรอบอำนาจศาลตามมาตรา 8 หากแต่โดยข้อเท็จจริงแล้วแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวกับการจ้างงานหรือนิติสัมพันธ์ในการแรงงานกับคดีที่เกิดขึ้น ซึ่งหากคดีได้รับเข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลแรงงานแล้ว ก็น่าจะแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาแห่งคดีกับศาลที่จะพิจารณาตัดสินคดีได้ดีกว่าการนำคดีไปฟ้องยังศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลชำนัญพิเศษดังเช่นศาลแรงงาน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ มาตรา 9 จึงได้กำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ*มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้คดีใดอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน และคำวินิจฉัยเช่นนั่นย่อมเป็นที่สุด ซึ่ง

* เดิมเป็นอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ เมื่อ พ.ศ. 2558 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้กรอบการพิจารณาข้อนี้อยู่ในอำนาจของประธานศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง (ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเดิม) ได้เคยวินิจฉัยให้คดีที่พิพาทเรื่องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ทั้งนี้ด้วยเหตุที่คู่พิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นฝ่ายหนึ่งก็คือสมาชิกกองทุนซึ่งมีสถานะเป็นลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงาน และการที่สถานประกอบการยอมให้ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกกองทุน โดยการจ่ายเงินสะสมทั้งจากลูกจ้างและจากนายจ้างอันสะท้อนถึงลักษณะของการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง ซึ่งก็ถือเป็นเนื้อหาในเรื่องการแรงงานอย่างหนึ่งเช่นกัน (คำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง ที่ 88/2545)

3) คดีตามมาตรา 49 (การเลิกจ้างไม่เป็นธรรม) อันที่จริงแล้ว บทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กำหนดวิธีการในการเยียวยาเมื่อคดีที่ศาลแรงงานรับไว้พิจารณานั้น เป็นประจักษ์ได้ว่ามีการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น อันทำให้บทบัญญัติมาตรานี้มีรูปแบบเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติโดยแท้ หากแต่การนำไปปฏิบัติบังคับใช้กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม มีการยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานด้วยเหตุแห่งการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมโดยอ้างถึงเนื้อหาในมาตรา 49 นี้ อันเป็นการอ้างถึงสิทธิที่ถูกกระทบจึงเท่ากับว่าผู้ฟ้องที่อ้างบทบัญญัตินี้ได้นำมาตรา 49 มาใช้อย่างกฎหมายสาระบัญญัติและศาลแรงงานก็รับคดีไว้ในการพิจารณาเรื่อยมาจนกลายเป็นการยอมรับว่าลูกจ้างสามารถโต้แย้งการถูกเลิกจ้างด้วยเหตุใด ๆ อันตัวลูกจ้างอาจเข้าใจได้อย่างวิญญูชนว่าเหตุดังกล่าวนั้นไม่เป็นธรรมแก่ตน โดยทำเป็นคำฟ้องยื่นต่อศาลแรงงาน อันถือเป็นประเด็นพิพาทอยู่ในกรอบอำนาจของศาลแรงงานอีกข้อหนึ่งนั่นเอง

3.2.2.2 กระบวนพิจารณาคดีแรงงาน เมื่อคดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่ความสำเร็จสิ้นเสร็จแห่งคดีไม่เน้นการแพ้ชนะของคู่ความ หากแต่มุ่งประสงค์ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายซึ่งมักเป็นนายจ้างลูกจ้างกัน สามารถเข้าใจกันและกันและกลับไปร่วมงานกันใหม่ได้ กระบวนพิจารณาคดีจึงเป็นไปในลักษณะของการไต่สวน และเน้นความสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เป็นธรรม (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2563, น. 430-431) กระบวนวิธีต่าง ๆ ตามวิธีพิจารณาความแพ่งจะใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเมื่อไม่มีวิธีพิจารณาคดีแรงงานกำหนดไว้เป็นพิเศษ กระบวนพิจารณาที่ประหยัดไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินกับฝ่ายลูกจ้างซึ่งมักเป็นโจทก์ในการฟ้องร้องคดี อีกทั้ง “การไกล่เกลี่ย” เพื่อให้คู่ความยอมรับข้อเสนอของกันและกันโดยที่ศาลเข้าไปสอดแทรกหรือบังคับเจตนาของคู่สัญญาน้อยที่สุดถือเป็นสารัตถะของกระบวนพิจารณาในศาลแรงงาน อย่างไรก็ดี ด้วยกระบวนการที่มีลักษณะค่อนข้างพิเศษเฉพาะ แต่การโอนย้ายตัวผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการมารับราชการในศาลแรงงานของไทยนี้ไม่มีช่องทาง

พิเศษเฉพาะ ที่สร้างความชำนาญและความเชี่ยวชาญให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความพิเศษเฉพาะของกระบวนพิจารณาคดีในศาลแรงงาน กล่าวคือ ผู้พิพากษาที่มาประจำยังศาลแรงงานนั้นเป็นผู้พิพากษาจากศาลยุติธรรมที่มีความเชี่ยวชาญกับวิธีพิจารณาความแพ่งและกระบวนพิจารณาแบบกล่าวหา อันทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแรงงานในทางปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งถือเป็นประเด็นข้อคิดที่ควรนำมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาต่อไป

3.3 กลุ่มความมั่นคงทางสังคม* กฎหมายในกลุ่มนี้มีเนื้อหามุ่งเน้นกำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากภัยทางสังคมที่เป็นทุกข์ภัยซึ่งเป็นปกติวิสัยอันอาจเกิดขึ้นได้กับทุกคนในสังคม องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้ทุกข์ภัยทั้ง 9 ประเภทดังจะกล่าวต่อไปนี้ (R. Silva and M. Humblet, 2002) เป็นความเสี่ยงภัยทางสังคม ได้แก่

1. การรักษาพยาบาล
2. การช่วยเหลือเพื่อความสูญเสียอันเกิดจากการเจ็บป่วย
3. การช่วยเหลือเพื่อการว่างงาน
4. การช่วยเหลือยามชราภาพ

---

* ความมั่นคงทางสังคม หรือที่ภาษาอังกฤษทับศัพท์ว่า Social Security เป็นกฎเกณฑ์ที่มุ่งบรรเทาเยียวยาประชากรของสังคมที่ได้รับความเดือดร้อนจากทุกข์ภัยรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติวิสัยอาจเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา เช่น การเจ็บป่วย การประสบภัยอันตราย ดังนี้ กลุ่มประชากรที่เป็นวัตถุแห่งสิทธิคือประชากรในรัฐทุกคนที่ไม่ได้เจาะจงเฉพาะลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานเท่านั้นซึ่งจะต่างจากกฎหมายแรงงานที่มุ่งเน้นกำหนดสิทธิให้กับประชากรกลุ่มลูกจ้างผู้ใช้แรงงานเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการบริหารจัดการระบบความมั่นคงทางสังคมอาจดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบวิธีการ เช่น การให้ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์มีส่วนร่วมในการดำเนินการ การที่รัฐจัดให้โดยการให้เปล่า และอาจกำหนดกลุ่มผู้รับประโยชน์เป็นหลากหลายกลุ่มตามแต่สถานะและบริบทที่เกี่ยวข้องอันเชื่อมโยงกับความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น การจัดประโยชน์ให้กับคนชาติ และการจัดประโยชน์ให้กับต่างด้าว ทั้งนี้ การบริหารระบบความมั่นคงทางสังคมแบบให้ผู้ได้รับประโยชน์มีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยการจ่ายเงินสมทบเข้าเป็นกองทุนในลักษณะคล้ายกับระบบประกันภัยถือเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมสูงสุด เพราะนอกจากเป็นการผ่อนภาระของรัฐแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นความเป็นภราดรภาพของประชากรในประเทศอีกด้วย แต่ผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบนั้นมักเป็นผู้ที่มีงานทำ มีรายได้ประจำ ซึ่งก็คือผู้ใช้แรงงานนั่นเอง อันทำให้บทกฎหมายของหลายประเทศกำหนดให้บุคคลกลุ่มนี้ถูกบังคับให้จ่ายเงินสมทบเพื่อการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนบรรเทาเยียวยาทุกข์ภัยอันเกิดจากความเสี่ยงภัยทางสังคม จึงเลยเข้าใจไปว่ากฎเกณฑ์ลักษณะดังกล่าวเป็นกฎหมายแรงงาน ซึ่งแท้จริงนั้นไม่ถูกต้อง เพราะกฎเกณฑ์เช่นว่านี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อความมั่นคงทางสังคมเพียงแต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชากรกลุ่มเป้าหมายในกฎหมายแรงงานค่อนข้างมาก

5. การช่วยเหลือเพื่ออุบัติเหตุจากการทำงานและการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

6. การช่วยเหลือเพื่อสงเคราะห์ครอบครัว

7. การช่วยเหลืออันเกี่ยวกับสิทธิความเป็นมารดา

8. การช่วยเหลือเพื่อการทุพพลภาพ และ

9. การช่วยเหลืออื่นอันเป็นการสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ

ในระบบกฎหมายแรงงานไทย ปรากฏพระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประการหนึ่ง และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537* อีกประการหนึ่ง

3.3.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กฎหมายฉบับนี้มุ่งกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อเยียวยาความเสี่ยงภัยทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นได้ใน 7 รูปแบบด้วยกัน คือ การเจ็บป่วย การทุพพลภาพ การตาย การคลอดบุตร การชราภาพ การสงเคราะห์บุตร และการว่างงาน โดยการจัดสิทธิประโยชน์ส่วนนี้อยู่ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การร่วมทุกข์ร่วมสุข และความเป็นภราดรภาพ อันทำให้ตัวแปรสำคัญของกฎหมาย คือ ผู้ประกันตน ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรก “ผู้ประกันตนโดยบังคับ” หรือผู้ประกันที่มีสถานะเป็นลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผู้ซึ่งโดยสถานะย่อมมีรายได้ประจำที่สามารถปันส่วนหนึ่งเป็นเงินสมทบเพื่อนำไปใช้บริหารจัดการและจ่ายกลับเป็นประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนพึงได้รับตามสิทธิและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ (พระราชบัญญัติ

---

* ในเชิงรูปแบบของระบบกฎหมายแรงงานไทย กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานมาตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ด้วยเหตุผลบางประการเกี่ยวกับการทำความเข้าใจในระบบการจัดเก็บเงินสมทบที่สังคมไทยในช่วงเวลานั้นยังไม่อาจเข้าใจได้อย่างถ่องแท้ถึงความแตกต่างระหว่างการเรียกเก็บเงินสมทบจากฝ่ายลูกจ้างและการเรียกเก็บภาษีอากร ทว่า การจ่ายสิทธิประโยชน์เพื่อทดแทนการสูญเสียอันเนื่องจากการทำงานนั้นเป็นหน้าที่เด็ดขาดที่นายจ้างต้องรับผิดชอบ โดยนายจ้างอาจรับผิดชอบจ่ายเอง หรือรัฐอาจใช้ระบบการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและบริหารจัดการเพื่อการจ่ายสิทธิประโยชน์ประเภทนี้ก็ได้ แต่ไม่ว่าด้วยวิธีใดการบริหารจัดการเงินส่วนนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างฝ่ายเดียว ดังนี้แล้วการจัดสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินทดแทนให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงาน ในโอกาสแรกที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้บทกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้แรงงานตามหลักการสากลย่อมเป็นคุณประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน และการได้เป็นเช่นนั้นสืบต่อมา จนอาจทำให้เข้าใจผิดว่ากฎหมายเงินทดแทนคือกฎหมายแรงงาน แทนที่จะเข้าใจว่ากฎหมายเงินทดแทนนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงทางสังคมอย่างที่สากลต่างเข้าใจร่วมกัน

ประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 33) กลุ่มที่สอง “ผู้ประกันตนต่อ” หรือผู้ประกันตนที่เคยเป็นผู้ประกันโดยบังคับมาก่อนแต่ต่อมาสถานะความเป็นลูกจ้างได้สิ้นสุดลงอันทำให้ความเป็นผู้ประกันตนต้องสิ้นสุดลงตามด้วย ทว่า บุคคลดังกล่าวคงประสงค์จะส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมต่อไป โดยต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบทั้งส่วนของตนเองและส่วนที่นายจ้างเดิมได้เคยจ่ายไว้(พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 39) และกลุ่มที่สาม “ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ” คือบุคคลทั่วไปที่สมัครใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 39)

การขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนในแต่ละประเภทนั้นขึ้นอยู่กับ ประเภทของผู้ประกันตน และระยะเวลาที่ผู้ประกันตนได้นำส่งเงินสมทบมาแล้ว จนถึงวันที่ขอรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งในปัจจุบันนี้ ได้มีการขยายสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนพึงได้รับให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดรักษาโรค และการฟื้นฟูสุขภาพพลานามัย ที่รวมถึงการเจ็บป่วยจากโรคร้ายบางประเภท และการทันตกรรมอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ ในส่วนของผู้ประกันตนโดยสมัครใจเองก็ได้มีการจัดกลุ่มย่อยให้กับผู้ประกันตนประเภทนี้โดยใช้อัตราเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องจ่ายในแต่ละเดือนเป็นตัวกำหนดอันทำให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้น้อยก็สามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันเพื่อรับประโยชน์ทดแทนพื้นฐาน ได้แก่ การเจ็บป่วย การทุพพลภาพ และการตายได้ ซึ่งหากผู้ประกันตนกลุ่มนี้ประสงค์จะได้รับประโยชน์ทดแทนเพิ่มเติม เช่น กรณีการชราภาพ ก็สามารถทำได้โดยส่งเงินสมทบเพิ่มตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

นอกจากการเยียวยาช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภัยที่เกิดขึ้นจากการเจ็บป่วยแล้ว สิทธิประโยชน์การประสังคมก็ยังมีบทบาทช่วยเหลือเรื่องการยังชีพทั้งของตัวผู้ประกันตนเองและบุคคลที่อยู่ในภาระการดูแลของผู้ประกันตน โดยจ่ายประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินให้ในกรณีต่าง ๆ เช่น กรณีว่างงาน กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีตาย ซึ่งปัจจุบันได้มีการเพิ่มจำนวนเงินส่วนนี้ให้สอดคล้องกับอัตราค่าครองชีพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากช่วงตั้งแต่ต้นปี 2563 เป็นต้นมาที่ได้มีการประกาศลดการจัดเก็บเงินสมทบเป็นการชั่วคราว และเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตนที่ว่างงานอันสืบเนื่องมาจากการระบาดของเชื้อโควิค-19 ที่ทำให้สถานประกอบกิจการหลายแห่งจำต้องปิดกิจการลง ซึ่งวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ได้เคยมีการนำมาใช้บ้างแล้วก่อนหน้านี้ ได้แก่ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง และช่วงการเกิดภัยสึนามิ แต่อาจยังไม่มีความซับซ้อนและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าช่วงสมัยปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจสำหรับกฎหมายประกันสังคม คือ การพัฒนาแก้ไขที่มีอย่างต่อเนื่องในแต่ละช่วงเวลาที่มีจุดประสงค์สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความพยายามที่จะทำให้ประชากรเข้ามาอยู่ในระบบประกันสังคมให้ได้มากที่สุด และประการที่สอง การกำหนดประโยชน์ทดแทนที่สามารถบรรเทาเยียวยาทุกข์ภัยที่ผู้ประกันตนได้รับให้ได้มากที่สุดและมีความสอดคล้องกับ

ความเดือดร้อนที่ได้รับอย่างแท้จริง สถานการณ์เช่นนี้อาจมองว่าเป็นคุณประโยชน์ในแง่ผลลัพธ์ท้ายสุดที่เกิดต่อผู้ประกันตนที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาความเสี่ยงภัยทางสังคมที่เกิดขึ้น แต่หากมองในแง่การบริหารจัดการระบบแล้ว ย่อมเห็นถึงการขาดการเชื่อมโยงทั้งส่วนที่เป็นแนวคิดพื้นฐานและเนื้อหาที่ควรเป็นไปอย่างสอดคล้อง อันทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่บ่อยครั้งในช่วงเวลาที่มีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น ดังนี้แล้ว การทบทวนระบบการจัดสิทธิการประกันสังคมจึงอาจเป็นประเด็นที่น่าสนใจเพื่อการพัฒนาการประกันสังคมไทยให้ยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการจ้างแรงงานที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการประกันสังคม

3.3.2 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กฎหมายฉบับนี้กำหนดหน้าที่โดยเด็ดขาดของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนให้กับลูกจ้างและผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้รับภยันตราย เจ็บป่วย ตายหรือสูญหายอันเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ซึ่งได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น กำหนดให้นายจ้างฝ่ายเดียวมีหน้าในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยมีอัตราการจ่ายตามแต่ประเภทของกิจการและตามประสบการณ์การสูญเสีย ซึ่งเงินที่เก็บไว้นี้ก็จะจ่ายให้กับลูกจ้างเมื่อได้รับอุบัติภัยอันเนื่องจากการทำงาน อันจะทำให้ลูกจ้างได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที เพราะหากมิได้มีการกันเงินของนายจ้างส่วนนี้ไว้ เมื่อเกิดสภาวะความสูญเสียที่ลูกจ้างต้องการความช่วยเหลือเยียวยาขึ้นมาและนายจ้างไม่อยู่ในภาวะที่จะจัดการได้ก็จะยิ่งเป็นการทำให้เกิดความเสียหายต่อตัวผู้ใช้แรงงานนั่นเอง กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้งเมื่อ พ.ศ. 2545 และพ.ศ. 2561 ตามลำดับ โดยการแก้ไขครั้งล่าสุดนั้นได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จ้างงานเหมาค่าแรงรับผิดร่วมกับนายจ้างของลูกจ้างเหมาค่าแรงหรือที่เรียกว่าลูกจ้าง outsourcing ในสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายเงินทดแทนอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานให้มากขึ้นนั่นเอง (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, น. 26)

ประเด็นปัญหาของกฎหมายฉบับนี้มิได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย เพราะว่าตัวบทกฎหมายเงินทดแทนมักจะบัญญัติหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับเงินทดแทนไว้อย่างกว้าง ๆ ในส่วนของรายละเอียด เช่น อัตราการจ่ายเงินทดแทนและประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองระดับกระทรวงที่ทำให้การแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมนั้นกระทำได้โดยไม่ยากนัก ทว่า ปัญหาของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีความสะดวกต่อผู้เรียกร้องสิทธิ อีกทั้งความเท่าเทียมของสิทธิที่ผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์พึงมีพึงได้ เมื่อเทียบกับกฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะและทำนองคล้ายคลึงกัน ตัวอย่างเช่น กฎหมายประกันสังคม ดังนี้แล้ว การศึกษาเพื่อพัฒนาปรับปรุงเนื้อหากฎหมายและ/หรือแนวทางปฏิบัติของกฎหมายฉบับนี้จึงต้องใช้วิธีเทียบเคียงกับกฎหมายประกันสังคมเป็นสำคัญ

3.4 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท

กฎหมายในกลุ่มนี้มุ่งกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้กับคนทำงานในบางอาชีพที่มีบริบทเฉพาะ เพื่อให้กฎเกณฑ์การจ้างงานมีความสอดคล้องกับสภาพการทำงานและลักษณะงานที่แท้จริง อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

3.4.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กฎหมายฉบับนี้เกิดจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันต่อลูกจ้างสองกลุ่มซึ่งทำงานในลักษณะเดียวกัน ทว่า กลุ่มแรกเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยอาชีวะอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เงินทดแทน ประกันสังคม และแรงงานสัมพันธ์อยู่แล้ว ส่วนกลุ่มที่สองเป็นลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างทำของหรือสัญญาอื่นที่ไม่มีชื่อเฉพาะทำให้ลูกจ้างกลุ่มนี้ไม่ได้รับสิทธิใด ๆ ทางกฎหมายแรงงานเลย ด้วยเหตุนี้ ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถูกตราขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้การจ้างงานเป็นไปอย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัตินั่นเอง (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2559, น. 54)

3.4.2 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานทางทะเลของประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลและแนวคิดมาจากอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention 2006) เป็นผลให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานพื้นฐานไว้ ตัวอย่างเช่น การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงาน (พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, มาตรา 13) ก็มีการเพิ่มเติมเนื้อหาในบางประเด็นที่ไม่ปรากฏในกฎหมายแรงงานเฉพาะในงานอย่างอื่น เช่น เงื่อนไขในการจัดหางานให้คนหางานไปทำงานในเรือ ค่าสินไหมทดแทนแก่คนงานประจำเรือกรณีเรือจม นอกจากนี้แล้ว ความสมบูรณ์ของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การประมวลรวมเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองที่ไม่เฉพาะแต่การคุ้มครองแรงงานเท่านั้น หากแต่ยังปรากฏบทบัญญัติที่มีแนวคิดของกฎหมายเงินทดแทน (พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, หมวด 9) บทบัญญัติที่มีแนวคิดของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, มาตรา 12) ระคนอยู่ด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของบทกฎหมายที่มีเนื้อหาด้านการแรงงานฉบับหนึ่งที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ด้วยเหตุที่ประกอบด้วยเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นเพื่อการใช้แรงงาน (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 39-40) อย่างไร

ก็ตาม บทกฎหมายที่ดูเสมือนว่าจะสมบูรณ์พร้อมนั้นกลับมีปัญหาในการนำไปใช้ปฏิบัติด้วยเหตุที่ว่าการบังคับใช้บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ มีหลายประเด็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตรากฎเกณฑ์ลำดับรองออกมารองรับเพื่อให้กฎหมายสามารถนำไปใช้ได้จริง แต่นับถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้วที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้แต่กลับไม่มีกฎหมายลำดับรองออกมารองรับในหลายประเด็นทำให้เกิดเป็นปัญหาข้อคิดของการพัฒนาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานทางทะเลนั่นเอง

3.4.3 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตอบสนองต่อความต้องการในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างถูกต้องและชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ขึ้นเมื่อกลางเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 แทนกฎหมายฉบับเดิม (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ซึ่งในภาพรวมนั้นกฎหมายฉบับใหม่นี้ยังคงมีโครงสร้างของเนื้อหาเหมือนกันกับกฎหมายฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ กำหนดให้การที่ต่างด้าวจะทำงานได้ต้องได้รับอนุญาตเสมอ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 8) (โดยหลักการแล้วใบอนุญาตมีอายุ 2 ปีสามารถต่ออายุได้แต่รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 4 ปี หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด) (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 65 – มาตรา 66) การรับคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้าทำงานด้วยจึงมีความผิดด้วยการกำหนดโทษปรับสูงสุดไว้ถึงแปดแสนบาทต่อต่างด้าวหนึ่งคน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 9 ประกอบมาตรา 102 และมาตรา 72 ประกอบมาตรา 122) อีกทั้งต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจะต้องทำงานตามลักษณะงานและพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 70) มิเช่นนั้นนายจ้างอาจได้รับโทษปรับสูงสุดถึงหนึ่งแสนบาท (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 121) อันเป็นผลให้เกิดกลับถิ่นของแรงงานต่างด้าวจำนวนมหาศาลภายหลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เพียงไม่กี่วัน (BBC news Thailand, 2560) ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจไทย กระทั่งนายกรัฐมนตรี* ได้ประกาศเลื่อนการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกไปอีก 6 เดือน โดยให้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังในวันที่ 1 มกราคม 2561 เพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวสามารถ

* นายกรัฐมนตรีชะลอการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 265

ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมายฉบับใหม่ได้เป็นที่เรียบร้อยเสียก่อน (มติชน, 2560) ซึ่งการเช่นนี้คาดหมายได้ว่าจะช่วยบรรเทาภาระและความเดือดร้อนของผู้ประกอบการได้ระดับหนึ่ง

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับใหม่ยังคงไว้ซึ่งการกำหนดอาชีพสงวนแก่คนไทย** โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 7) อีกทั้งแรงงานบางประเภทด้วยสถานะที่ไม่อาจเป็นผู้อยู่ในราชอาณาจักรได้โดยเหตุต่าง ๆ เช่น ถูกเนรเทศ เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือถูกถอนสัญชาติก็สามารถทำงานได้เพียงเท่าที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ ซึ่งเดิมทีคณะรัฐมนตรีเคยกำหนดงานไว้ 27 ประเภทตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อันทำให้ต้องอนุโลมใช้ไปจนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎเกณฑ์ฉบับใหม่ขึ้นแทนที่

กฎหมายฉบับนี้ยังคงให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปยังนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวฉบับเดิม ด้วยมุ่งหมายให้แรงงานต่างด้าวที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอในการกลับภูมิลำเนาของตน โดยเงินส่วนนี้ถือเป็นเงินของผู้ใช้แรงงานที่นายจ้างมีหน้าที่หักจากค่าจ้างนำส่งกองทุนฯ ในอัตราที่กฎหมายกำหนด และหากลูกจ้างต่างด้าวไม่ได้ใช้เงินส่วนนี้หรือเงินเหลือหลังจากการจัดสรรเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนาเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็จะมีการคืนเงินส่วนที่เหลือให้กับลูกจ้างต่างด้าวต่อไป (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (ยกเลิก) มาตรา 15 – มาตรา 20 และ มาตรา 29 – มาตรา 31) ซึ่งกองทุนฯ ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อ “กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” และขยายวัตถุประสงค์การนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายให้มากขึ้นอันสอดรับกับขอบเขตของกฎหมายที่มีความครอบคลุมและคุ้มครองตัวลูกจ้างต่างด้าวมากขึ้นนั้นเอง แต่โดยรวมแล้วหลักการสำคัญก็ยังคงยึดถือตามแนวทางของกฎหมายฉบับเดิมอยู่ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, หมวด 5)

** ณ. วันที่ 1 เมษายน 2563 ยังไม่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เกี่ยวกับอาชีพสงวนสำหรับคนไทย ด้วยเหตุนี้อาศัยความตามมาตรา 134 อาชีพสงวนสำหรับคนไทยที่ห้ามต่างด้าวทำจึงยังคงเป็นอาชีพสงวน 39 อาชีพตามความในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ออกตามความในมาตรา 6 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

อย่างไรก็ตาม ข้อน่าสนใจสำหรับกฎหมายฉบับใหม่ก็คือ การยอมรับถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ มีการยอมรับให้นิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดที่มีสัญชาติไทย (โดยพิจารณาจากทั้งทุนและจำนวนหุ้นที่คนไทยถือครอง) (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 27) ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งหากมองผิวเผินแล้วอาจมีลักษณะคล้ายกับการจัดหางานให้กับคนต่างด้าวแต่เป็นการหางานด้วยการนำเข้าซึ่งแรงงานตามความต้องการของผู้ประกอบกิจการในประเทศไทย มิใช่การที่คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยแล้วจะเข้าขอใช้บริการจัดหางาน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 23) กระนั้น ธุรกิจประเภทนี้ถือเป็นธุรกิจไทยที่ได้ถูกควบคุมโดยระบบใบอนุญาต (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 30 – มาตรา 34) ซึ่งมีความเคร่งครัดในประเด็นต่าง ๆ ตั้งแต่องค์ประกอบของนิติบุคคล ผู้บริหารที่ต้องมีสัญชาติไทยและคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 27 (7) (ก) – (ซ)) ทุนจดทะเบียน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 27 (1)) การวางหลักประกัน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 28) การตั้งลูกจ้างตัวแทนเพื่อนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 39 และมาตรา 40) การใช้ชื่อกิจการ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 44 – มาตรา 45) การทำสัญญา (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 41) การรับค่าบริการจากนายจ้างในฐานะนายหน้าจัดหางาน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 42 วรรค 1) และห้ามเรียกค่านายหน้าเพิ่มเติมจากตัวลูกจ้างต่างด้าว (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 42 วรรค 2) นอกจากนี้แล้ว ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวจะต้องทำรายงานสถานการณ์รายเดือนของกิจการเพื่อแจ้งให้กระทรวงแรงงานทราบ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 43) อีกส่วนหนึ่งด้วย

การที่รัฐบาลไทยยอมรับถึงความต้องการในการใช้แรงงานต่างด้าวของนายจ้างในประเทศไทยได้ขยายขอบเขตขึ้นไปอีก จนทำให้นายจ้างอาจเป็นผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเองโดยการขออนุญาตและวางหลักประกันตลอดจนการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ลำดับรอง (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 46 – มาตรา 48 และมาตรา 61) กระนั้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว พระราชกำหนดฉบับนี้จึงกำหนดไว้เป็นข้อห้ามเด็ดขาดที่นายจ้างไม่สามารถรับเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ อันเนื่องจากการที่ตนได้นำต่างด้าวนั้นเข้ามาทำงานได้ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 49) ยิ่งไปกว่านั้น การที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามเงื่อนเวลาในสัญญาก็ดี ด้วยเหตุที่จะโทษฝ่ายนายจ้างไม่ได้ก็ดี นายจ้างย่อมมีหน้าที่ในการจัดส่งต่างด้าวกลับภูมิลำเนาภายใน 7 วันนับแต่สัญญาสิ้นสุดลงกับทั้งต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานทราบถึงการดังกล่าวนี้ด้วย (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 50) ในทางตรงกันข้ามหากสัญญาจ้างสิ้นสุดก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยไม่อาจโทษฝ่ายลูกจ้างต่างด้าวได้ ก็ไม่ทำให้สิทธิในการทำงานของต่างด้าวในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง ลูกจ้างต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ภายใต้เงื่อนไขที่นายจ้างใหม่ยินยอมรับลูกจ้างเข้าทำงานด้วยการวางหลักประกัน แต่ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวจะต้องหานายจ้างใหม่ภายใน 15 วันนับแต่สัญญาจ้างฉบับเดิมสิ้นสุดลง มิเช่นนั้นจะต้องถูกส่งกลับภูมิลำเนาด้วยความรับผิดในภาระค่าใช้จ่ายของนายจ้างรายเดิม (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 51 และมาตรา 53) อันสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพและคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพของต่างด้าวในราชอาณาจักรไทยเพิ่มขึ้น

ข้อน่าสังเกตเพิ่มเติมของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดบทคุ้มครองให้กับฝ่ายนายจ้างไว้ประกอบด้วยสำหรับกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำต่างด้าวเข้ามาทำงาน (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 58) เป็นผู้ผิดสัญญาจ้าง

3.4.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากกฎกระทรวงแรงงานว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ในภาพรวมกฎหมายฉบับนี้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของเรือที่ทำการประมงในทะเลมีหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวด้วยการแรงงานที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน อีกทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเดินเรือ ในน่านน้ำ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นกฎหมายฉบับใหม่นี้ได้รับรองมาตรฐานการใช้แรงงานทุกด้านให้แรงงานประมงทะเลได้รับทัดเทียมกับแรงงานในวิชาชีพอื่นทั่วไป

ข้อน่าสนใจสำหรับกฎหมายแรงงานประมงฉบับใหม่ก็คือ การนำข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหามาวิเคราะห์และกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ในการตรากฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเก็บสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับคดีและผลการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดในงานประมงเพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงสภาพปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขพัฒนาได้อย่างทันท่วงที (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 6) นอกจากนี้แล้วมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นไปในทางเพื่อการช่วยเหลือแรงงานในงานประมงที่ต้องไปอยู่หรือพำนักนอกเขตพระราชอาณาจักรสามารถกลับมายังสถานประกอบการหรือสถานที่จ้างงานในเขตพระราชอาณาจักรโดยความช่วยเหลือของรัฐบาลเป็นเบื้องต้นได้หากปรากฏพฤติการณ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลงระหว่างที่ต้องไปพำนักยังนอกพระราชอาณาจักรด้วยเหตุแห่งการไปทำงานประมงนั้น (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 9) อีกทั้งการจัดหาลูกจ้างเพื่อมาทำงานประมงอย่างถูกต้อง เป็นระบบ และมีความชัดเจนก็ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในกฎหมายฉบับนี้ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 11) นอกจากนี้แล้ว จุดเด่นของกฎหมายประมงฉบับใหม่ก็จะอยู่ที่ความปลอดภัย อาชีวะอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น กฎหมายได้กำหนดลงในรายละเอียดที่ที่พำนักซึ่งต้องมีจำนวนและขนาดพื้นที่ใช้สอยมากน้อยแตกต่างกันไปตามขนาดของเรือ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 12 และมาตรา 13) อีกทั้งเพื่อเป็นการรับรองว่าลูกเรือจะมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ก็จะต้องมีการตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานภายในเรือ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 14) ในส่วนของลูกเรือเองก็อาจมีส่วนร่วมในการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและเหมาะสมในการทำงานได้ด้วย โดยการแจ้งถึงสภาพและสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งการแจ้งเหตุเช่นว่านี้ลูกจ้างในเรือย่อมได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ห้ามไม่ให้นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้แรงงานประมงทะเลไม่สามารถทำงานต่อไปได้เพราะเหตุแห่งการร้องเรียนดังกล่าว (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562, มาตรา 15)

3.5 กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ กฎหมายในกลุ่มนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิแรงงานให้กับบุคลากรภาครัฐที่มี “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นตัวแปรสำคัญทำให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานบางเรื่องอาจถูกจำกัดตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

และการจัดระเบียบ บุคลากรภาครัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันพบได้ว่ามีกฎหมายเฉพาะของแต่ละสาขาอาชีพรวมแล้วหลายสิบฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ฯลฯ ทั้งนี้ ตามกรอบงานวิจัยได้กำหนดให้การศึกษากฎเกณฑ์การทำงานของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจเป็นกรณีศึกษาส่วนนี้ กล่าวคือ “พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543”

“พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543” เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาส่วนใหญ่คล้ายกับความในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หากแต่รายละเอียดในบางเรื่อง เช่น กำหนดระยะเวลาในการยื่นเรื่องดำเนินกระบวนการในการแจ้งข้อเรียกร้องที่ยาวขึ้นกว่ากำหนดเวลาในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 30 – มาตรา 32) อีกทั้งการกำหนดห้ามนัดหยุดงานและปิดงานในภาครัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 33) ตลอดจนการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียว (พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 40) เป็นต้น ที่มีความแตกต่างออกไป ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองที่เกิดขึ้นจากการเมืองช่วงประมาณ พ.ศ. 2534 และลุกลามต่อมากลายเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 (พรภิรมย์ เชียงกูล, 2535) อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นแม่บทที่กำหนดเงื่อนไขการจ้างงานและการใช้แรงงานของบุคลากรและลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเนื้อความเกือบทั้งหมดในพระราชบัญญัติล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ทั้งสิ้น และด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียวที่กำหนดเงื่อนไขการทำงานของบุคลากรรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงที่มาทางนิติบัญญัติของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นการคุ้มครองวันเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของบุคลากรในองค์กรประเภทนี้ อันถือเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำสุดในการใช้แรงงาน คำตอบที่ได้ก็คือ “คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์” ซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางที่กฎหมายฉบับนี้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการงานต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญของเนื้อหาในพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานรัฐวิสาหกิจ (พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 13 (1)) ซึ่งย่อมต้องรวมถึงเงื่อนไขขั้นต่ำในการใช้แรงงาน ได้แก่ กำหนดวันและเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน ฯลฯ โดยที่มาตรฐานนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์กลางที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง (พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 13 (2)) และเนื้อหาแห่งมาตรฐานต้องไม่ต่ำไปกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทนด้วย (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, น. 37)

4. ข้อท้าทายของบทกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

จากการพิจารณาบทกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบัน จะพบว่ายังมีปัญหาอันพึงได้รับการแก้ไขอยู่หลายประการ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เคยได้รับการศึกษาจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนำมาสู่ข้อท้าทายของบทกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานทั้งหมดสามประการอันได้แก่ การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน (4.1) การปรับปรุงระบบประกันสังคม (4.2) และการปฏิรูปศาลแรงงาน (4.3)

4.1 การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานเป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาไว้ด้วยกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้บังคับของกฎหมายแรงงานอันเป็นมูลเหตุสำคัญในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน (4.1.1) การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานนั้นมีหลักการที่สำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน (4.1.2) การศึกษาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานได้มีการนำประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นต้นแบบ (4.1.3) และนำมาซึ่งร่างประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศไทย (4.1.4)

4.1.1 มูลเหตุในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน ในประเทศไทย การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานมีแนวคิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 โดยการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานอันเป็นผลมาจากคำสั่งประธานรัฐสภาที่ 51/2558 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2548 (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 35) คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีความเห็นว่ากฎหมายแรงงานมีประเด็นปัญหาใน 7 ประเด็นอันเป็นมูลเหตุที่พึงจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 37-39)

1. บทบาทของภาครัฐในการปรับปรุงกฎหมายแรงงาน การปรับปรุงกฎหมายแรงงานมักมีปัญหาความขาดเสถียรภาพเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอ จึงเห็นควรให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายแรงงานมากกว่าที่เป็นอยู่

2. การมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายแรงงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานรวมอยู่ที่รัฐแต่เพียงผู้เดียว จึงควรเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

3. การรักษาอำนาจของภาครัฐในการบริหารแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายแรงงานมักมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการ แม้จะไม่เป็นตามแนวทางสากลทางแรงงานก็ตาม

4. การปรับปรุงกฎหมายแรงงานตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศไทยยังขาดแนวทางการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงทำให้กฎหมายแรงงานไทยยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล

5. เจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศไทยมักมีการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายฉบับนั้น กฎหมายแรงงานจึงไม่ควรเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจมากจนเกินไป

6. การปฏิรูปกฎหมายแรงงาน การปฏิรูปกฎหมายแรงงานควรมีการรับฟังบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและยึดโยงกับมาตรฐานแรงงานสากล

7. การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานมีความสลับซับซ้อนอันทำให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจ ด้วยเหตุนี้ จึงมักเกิดเป็นข้อพิพาททางแรงงาน การศึกษากฎหมายแรงงานจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง

จากประเด็นปัญหาข้างต้น คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีความเห็นควรให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานโดยแยกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐด้านแรงงานออกมาต่างหากเนื่องจากการบริหารงานภาครัฐไม่ได้ยึดโยงกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเหมือนกับกรณีของการจ้างแรงงานทั่วไป (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 41) อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานคณะกรรมการรัฐสภาพิจารณายกร่างประมวลกฎหมายแรงงานมิได้ประสบผลสำเร็จ

ในเวลาต่อมา หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เกิดมีขึ้นตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 การปฏิรูปกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมและแรงงานเป็นยุทธศาสตร์หลักของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 98-100)

4.1.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญทั้งหมด 4 ประการอันได้แก่ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 60-61)

1. แนวคิดสามเหลี่ยมแรงงาน ระบบไตรภาคีในกฎหมายแรงงานประกอบไปด้วยภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจำเป็นต้องรับฟังจากทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาค

2. แนวคิดวิศวสังคมด้านแรงงาน กฎหมายแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานและสร้างความสุขให้กับสังคม การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจึงเปรียบเสมือนเป็นการออกแบบโครงการก่อสร้างเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าว

3. แนวคิดอภิวัฒน์แรงงาน การอภิวัฒน์แรงงานเป็นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจึงต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ความเห็นด้วยซึ่งเป็นไปตามหลักพหุภาคี

4. แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดนี้ยอมรับความเป็นหุ้นส่วนของประชาชนในการทำงานของรัฐ การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจึงต้องมีความเห็นต้องตรงกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการข้างต้นแล้ว จะพบว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานและสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม ในการออกแบบโครงสร้างและรายละเอียดของกฎหมายแรงงานนั้น รัฐไม่อาจกำหนดได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะยึดมั่นถึงหลักไตรภาคีเป็นสำคัญ

4.1.3 ตัวอย่างประมวลกฎหมายแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์

ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ประกอบไปหลักกฎหมายสำคัญของกฎหมายแรงงานเท่านั้น จำนวนของบทบัญญัติจึงมีจำนวนไม่มาก สำหรับรายละเอียดของกฎหมายจะปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรอง ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็น 7 บรรพดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 102-103)

1. บรรพแรก ก่อนเข้าทำงาน ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์เริ่มต้นบัญญัติจากกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญาจ้างแรงงานโดยพิจารณาถึงกระบวนการคัดเลือก อีกทั้งยังมีเนื้อหาในส่วนของแรงงานต่างด้าวประกอบกันด้วย

2. บรรพที่ 2 การพัฒนาทรัพยากรบุคคล ศักยภาพของแรงงานเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้างโดรยตรง ประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์จึงกำหนดกระบวนการฝึกอบรมแรงงานไว้โดยรวมไปถึงแรงงานพิเศษด้วย

3. บรรพที่ 3 สภาพการทำงาน บทบัญญัติในส่วนนี้กำหนดเกี่ยวกับค่าจ้าง วันลา วันหยุด เวลาพัก

4. บรรพที่ 4 สุขภาพ ความปลอดภัย และสวัสดิการ บทบัญญัติในส่วนนี้กำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของลูกจ้าง การรักษาพยาบาล ค่าทดแทนต่าง ๆ

5. บรรพที่ 5 การแรงงานสัมพันธ์ บทบัญญัติในส่วนนี้กำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ กระบวนการต่าง ๆ ในการเจรจาต่อรอง การนัดหยุดงาน และการปิดงาน

6. บรรพที่ 6 หลังเข้าทำงาน บทบัญญัติในส่วนนี้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการเลิกจ้างและเกษียณอายุ

7. บทลงโทษและบทเฉพาะกาล

4.1.4 แนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานอาจแบ่งออกเป็นสองแนวทาง แนวทางแรก คือ การรวบรวมกฎหมายแรงงานที่มีอยู่และนำมาจัดหมวดหมู่โดยอาจมีการจัดหมวดหมู่ขึ้นใหม่ในส่วนของแรงงานสตรี แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แนวทางนี้จึงใช้ระยะเวลาน้อย ในขณะที่แนวทางที่สองเป็นการพิจารณาถึงปัญหาของกฎหมายแรงงานทั้งระบบแล้วนำมาแก้ไขปรับปรุงก่อน แล้วนำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 78-79) แนวทางที่สองจึงเป็นแนวทางที่ต้องอาศัยระยะเวลา งบประมาณ และกำลังคน แต่แนวทางนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาของระบบแรงงานไทยและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 80) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงอาศัยแนวทางที่สองในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน แต่ยังคงแยกการบริหารแรงงานภาครัฐออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ ร่างประมวลกฎหมายแรงงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประกอบไปด้วย 5 หมวดซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น. 112-114)

1. หมวด 1 บททั่วไป บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานที่ประสงค์ให้เกิดความสุขและคุณภาพชีวิตของแรงงาน ประกอบกับการรับรองหลักการพื้นฐานทางแรงงาน อาทิ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การห้ามเกณฑ์แรงงาน การรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของไตรภาคีและพหุภาคี

2. หมวด 2 การพัฒนากำลังคน บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือและความสามารถของแรงงานเพื่อเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการแข่งขันของประเทศ โดยมีการกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ

3. หมวด 3 มาตรฐานการจ้างงาน บทบัญญัติในหมวดนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองแรงงานโดยแบ่งออกเป็น 7 ส่วนอันได้แก่ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน หน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้ทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน

เวลาพัก วันหยุด การคุ้มครองผู้ทำงานเด็ก ผู้ทำงานหญิง และผู้ทำงานกลุ่มพิเศษ และการสิ้นสุดสัญญาการจ้างงาน

จากบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ แสดงให้เห็นว่าร่างประมวลกฎหมายแรงงานนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญคือการกำหนดคู่สัญญาที่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายนี้ให้ครอบคลุมไปถึงผู้ทำงานทั้งหมดโดยใช้คำว่า “ผู้จ้างงาน” และ “ผู้ทำงาน” นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้มาตรฐานการจ้างงานต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

4. หมวด 4 การแรงงานสัมพันธ์ บทบัญญัติในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนอันได้แก่ สิทธิในการรวมตัว สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม

บทบัญญัติในหมวดนี้เปิดโอกาสให้ผู้ทำงานทุกภาคส่วนสามารถรวมตัวกันเพื่อมีอำนาจในการเจรจาต่อรองได้ ในแง่ของกระบวนการเจรจาต่อรอง รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้จ้างงานและผู้ทำงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

5. หมวด 5 ความมั่นคงทางสังคมและสวัสดิการสังคม บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดให้รัฐสร้างมาตรฐานสิทธิประโยชน์ความมั่นคงทางสังคม และมาตรฐานสิทธิประโยชน์สวัสดิการแรงงาน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการควบคุม นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งแยกประเภทของสิทธิประโยชน์ความมั่นคงทางสังคมออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อันได้แก่ เพื่อการออมระหว่างทำงาน เพื่อการดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาล สำหรับครอบครัว การว่างงาน การชราภาพ การตาย และกรณีอื่น ในส่วนของสวัสดิการแรงงานนั้นแบ่งออกเป็นสามประเภทอันได้แก่ สวัสดิการจำเป็น สวัสดิการเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ทำงานและครอบครัว และสวัสดิการอื่น

4.2 การปรับปรุงระบบประกันสังคม แม้ประเทศไทยจะใช้บังคับระบบประกันสังคมมาเป็นเวลาหลายปี แต่ระบบประกันสังคมยังประสบกับปัญหาหลายประการอันเป็นมูลเหตุในการแก้ไข (4.2.1) จากการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบประกันสังคม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้นำเสนอหลักการพื้นฐานเพื่อนำไปเป็นหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงอยู่หลายประการ (4.2.2) และเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกับปัญหาที่ประสบพบเจอในระบบประกันสังคมแล้วก็ได้มาซึ่งข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงระบบประกันสังคม (4.2.3) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.1 มูลเหตุของการปรับปรุง ระบบประกันสังคมของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2533 โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานหลักซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงแรงงาน หลังจากมีการใช้บังคับระบบประกันสังคม ก็พบกับปัญหาต่าง ๆ

หลายประการ ในภาพรวม ระบบประกันสังคมมีปัญหาความโปร่งใสในการบริหารงาน ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง และปัญหาความทันสมัยของสิทธิประโยชน์ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ระบบประกันสังคมของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมแล้วจะพบว่ายังคงมีปัญหาความไม่เป็นธรรม ความไม่เหมาะสมกับสภาพการจ้างงานในปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับรับรองสิทธิของผู้ประกันตนตามหลักการประกันสังคมสากลองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 74-76) ด้วยเหตุข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาของระบบประกันสังคมในประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพร้อมกับพิจารณาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม

4.2.2 หลักการพื้นฐานสำหรับการปรับปรุงระบบประกันสังคม จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าระบบประกันสังคมจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. หลักความครอบคลุม หลักการนี้อาจแบ่งออกเป็นสามมิติอันได้แก่ มิติประเภทของงาน มิติพื้นที่ และมิติความเท่าเทียม ในมิติแรก ระบบประกันสังคมจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองบุคคลที่ทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ทั้งยังต้องให้ความคุ้มครองกับแรงงานนอกระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย ในมิติถัดมา ระบบประกันสังคมต้องให้ความสำคัญกับทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานต่างประเทศ นอกจากนี้ การคุ้มครองตามระบบประกันสังคมต้องปฏิบัติต่อแรงงานทุกประเภทและไม่ว่าจะในพื้นที่ใดอย่างเท่าเทียมกัน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 65)

2. หลักความเป็นอิสระและบูรณาการของระบบบริหาร หลักการนี้อาจแยกพิจารณาออกเป็นสามมิติ อันได้แก่ มิติองค์กร มิติผู้บริหาร และมิติการบริหาร ในแง่ขององค์กรซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการระบบประกันสังคมจำต้องเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ในแง่ของผู้บริหารระบบประกันสังคมจำต้องมาจากการสรรหาและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในระบบประกันสังคมอย่างดี และในแง่การบริหารจัดการ จำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาลและเชื่อมโยงสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสังคมเข้ากับระบบสวัสดิการอื่น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 65)

3. หลักความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของผู้ประกันตน ภายใต้หลักการนี้ผู้ประกันตนระบบประกันสังคมต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบประกันสังคมโดยเลือกตั้งกรรมการประกันสังคม อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบที่มีคุณวุฒิ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 66)

4. หลักความยืดหยุ่น เป็นธรรม สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของระบบประกันสังคมจำเป็นต้องมีความเป็นความเป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การจ่ายเงินสมทบจำเป็นต้องสอดคล้องกับรายได้ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคมอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 66)

4.2.3 แนวทางการปรับปรุงระบบประกันสังคม จากการศึกษาปัญหาของระบบประกันสังคมในประเทศไทย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าระบบประกันสังคมพึงมีการปรับปรุงในสองประเด็น อันได้แก่

1. การปรับปรุงสถานะและโครงสร้างการบริหารด้านประกันสังคม องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานประกันสังคมจำเป็นต้องเป็นอิสระจากภาครัฐเพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงสถานะของสำนักงานประกันสังคมจากหน่วยงานราชการทั่วไปเป็นหน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ในแง่ของอำนาจในการบริหารจัดการระบบประกันสังคม จำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่สำนักงานประกันสังคมเป็นการเฉพาะเพื่อให้การบริหารจัดการระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 67-68) ในขณะที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมต้องมิใช่ข้าราชการ แต่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการประกันสังคม โดยที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการประกันสังคม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 99)

นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการประกันสังคมนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคมจำเป็นต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถของกรรมการและพิจารณาถึงที่มาของกรรมการโดยยึดโยงกับหลักไตรภาคีซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐ ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายนายจ้าง (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 100) ในขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบจำเป็นต้องกำหนดคณะกรรมการตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นอิสระซึ่งประกอบไปด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบัญชีและการเงินด้านกฎหมาย และด้านบริหารการลงทุน ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจระบบประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 102)

2. การเชื่อมโยงหลักการพื้นฐานของระบบประกันสังคมระบบประกันสังคมในปัจจุบันยังมีประเด็นปัญหาที่ไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบประกันสังคม เช่น ผู้ประกันตนและนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของกองทุนที่แท้จริงไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ทั้งยังไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานของระบบประกันสังคมให้มี

กลไกที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของระบบประกันสังคม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 68)

3. การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามระบบประกันสังคม ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสังคม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในหลายประเด็นอันได้แก่ การนิยามความหมายของคำว่า “ว่างงาน” ให้ครอบคลุมถึงกรณีที่มิได้สมัครใจลาออก การรับรองสิทธิของผู้ประกันตนในกรณีที่มีเหตุขัดข้องในการหักค่าจ้าง และการรักษาสถานภาพของลูกจ้างที่พ้นสภาพซึ่งขาดรายได้แต่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียว (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ค, น. 103-104)

4.3 การปรับปรุงศาลแรงงาน ในประเทศไทย คดีแรงงานเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งมีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของคดีแรงงาน แต่การพิจารณาคดีแรงงานก็ยังคงประสบปัญหาบางประการอันทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร (4.3.1) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (4.3.2)

4.3.1 มูลเหตุในการปฏิรูปศาลแรงงาน ในพิจารณาและพิพากษาคดีแรงงานนั้นจำเป็นต้องอยู่บนฐานของความประหยัด ความสะดวก ความรวดเร็ว ความเสมอภาคและเที่ยงธรรม แต่ปรากฏว่า ในความเป็นจริง คดีแรงงานที่เข้าสู่กระบวนการทางศาลนั้นมีจำนวนมาก แต่ได้รับการพิจารณาอย่างล่าช้า ในระหว่างพิจารณาคดี ลูกจ้างก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดมีขึ้น ตลอดจนกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของคู่ความซึ่งกระทบต่อหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิในการรวมกลุ่ม ความล่าช้า ค่าใช้จ่าย และการถูกกระทบสิทธิดังกล่าวทำให้ลูกจ้างต้องจำยอมแก่ฝ่ายนายจ้างอันแสดงให้เห็นถึงความอยุติธรรมในทางแรงงาน นอกจากนี้ ในแง่ของกระบวนการพิจารณา แม้กฎหมายจะกำหนดให้ศาลแรงงานเป็นศาลชำนัญพิเศษและใช้ระบบไต่สวนเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้เป็นเช่นนั้น หน้าที่ในการนำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ ยังคงตกอยู่ที่คู่ความ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 52-53) ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องกลับมาพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาพร้อมศึกษาแนวทางแก้ไขอย่างละเอียด จากงานวิจัยเรื่องปัญหาและข้อเสนอต่อการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานของจีริสุมัย ณ หนองคาย และงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาคดีแรงงานในระบบไต่สวนของรศ.ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ อาจสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดี แม้กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานได้กำหนดให้ศาลแรงงานใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน แต่ในทางปฏิบัติ

ศาลมักนำกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ การพิจารณาคดีแรงงานจึงไม่ได้แตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปมากนัก (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 97) ด้วยเหตุนี้ นายจ้างซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงกว่างย่อมอาศัยปัญหาดังกล่าวมาเป็นข้อได้เปรียบของตนในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้มากกว่าลูกจ้าง (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 87)

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบ ในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ผู้พิพากษาจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับศาสตร์ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน อาทิ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ สิทธิมนุษยชน และการค้าระหว่างประเทศ แต่ด้วยกระบวนการโยกย้ายผู้พิพากษาศาลยุติธรรมก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้ไม่เกิดความเชี่ยวชาญอย่างที่พึงจะเป็น ในขณะที่ผู้พิพากษาสมทบ ยังคงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและวิธีการได้มา (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 85-86) นอกจากนี้ กฎหมายยังมิได้กำหนดวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและผู้พิพากษาสมทบ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบยังไม่อาจตอบสนองวัตถุประสงค์ของการพิจารณาคดีแรงงานได้อย่างเหมาะสม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 106-107)

3. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย กระบวนการไกล่เกลี่ยของประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดรายละเอียดลงไปอย่างชัดเจน จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดความชัดเจนแน่นอนและยังไม่อาจก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างได้อย่างแท้จริง (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 109) กระบวนการไกล่เกลี่ยในปัจจุบันจึงไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกจ้างได้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 86-87)

4.3.2. ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปศาลแรงงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นให้เกิดการปฏิรูปศาลแรงงานในสองประการ ประการแรกเป็นเรื่องของโครงสร้างของระบบศาลและการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานอีกประการหนึ่ง

1. การแยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม ในระหว่างการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ชำนัญพิเศษแผนกคดีแรงงานขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายแรงงาน แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวมิได้แก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง แต่พึงแยกศาลแรงงานออกมาจากศาลยุติธรรมด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 66-67)

1.1 ลักษณะพิเศษของกฎหมายแรงงาน ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และปัญหาทางแรงงานมีความสลับซับซ้อนมากกว่าคดีทั่วไป การพิจารณาคดีแรงงานจึง

ต้องมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป อาศัยความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาเป็นพิเศษ การดำเนินคดีต้องเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม

1.2 การพิจารณาคดีแรงงานต้องใช้ระบบไต่สวน กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ จนทำให้ระบบไต่สวนในคดีแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้ศาลชั้นต้นเป็นศาลที่รับบทบาทในการพิจารณาซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ ในขณะที่ศาลฎีกามีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

1.3 ระบบการบริหารข้าราชการตุลาการ ผู้พิพากษาที่มีหน้าที่พิจารณาคดีแรงงานจำเป็นต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่ระบบบริหารงานของศาลยุติธรรมทำให้การทำงานของผู้พิพากษาขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญให้กับผู้พิพากษาได้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างระบบบริหารงานเพื่อให้ผู้พิพากษาศาลแรงงานสามารถทำงานได้ต่อเนื่องและพัฒนาศักยภาพได้อย่างแท้จริง

1.4 คดีแรงงานมีผลต่อประชาชนและสังคมเป็นวงกว้าง คดีแรงงานมีความเกี่ยวพันกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และกระทบต่อประชาชนภายในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ กระบวนการพิจารณาคดีแรงงานและคำพิพากษาของศาลจึงต้องมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล

2. การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน นอกจากข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบศาลแรงงานแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังเสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในรายละเอียดด้วยซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน ในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน การไกล่เกลี่ยจำเป็นต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลแรงงานโดยการทำงานระหว่างผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง จึงไม่พึงกำหนดให้บุคคลอื่นมามีอำนาจในการไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 76)

2.2 การใช้ระบบไต่สวนในคดีแรงงาน กฎหมายว่าด้วยศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานจำเป็นต้องกำหนดกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานให้เป็นระบบไต่สวนอย่าง

แท้จริงโดยเฉพาะการกำหนดให้ศาลแรงงานบทบาทหน้าที่และขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นรูปธรรม (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 78)

2.3 การส่งเสริมความก้าวหน้าให้แก่ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ผู้พิพากษาศาลแรงงานมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีแรงงาน แต่ในปัจจุบัน ระบบการบริหารศาลยุติธรรมยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้เกิดปัญหาความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษา จึงควรมีมาตรการส่งเสริมความก้าวหน้าให้แก่ผู้พิพากษาศาลแรงงานเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและมีความมั่นคงในการทำงาน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 79)

2.4 การพัฒนาบทบาทของผู้พิพากษาสมทบ ผู้พิพากษาสมทควรเข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานมากขึ้น ทั้งในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีและในระหว่างพิจารณาคดี นอกจากนี้ ควรมีการจ้างผู้พิพากษาสมทบเพื่อปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น. 79-80)

กรอบแนวคิดทฤษฎี

สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าทฤษฎีที่สำคัญและจำเป็นต่อการนำไปใช้วิเคราะห์ปัญหาอันเป็นคำถามงานวิจัยเพื่อกำหนดกรอบงานวิจัยมีอยู่ด้วยกัน 3 ส่วนใหญ่ คือ ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (1) ส่วนที่สอง ทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (2) และส่วนที่สาม ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน (3)

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น กล่าวได้ว่า เป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนในรัฐสภา อย่างไรก็ดีในทางทฤษฎีแล้วบทบาทในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของใคร โดยมีมุมมองแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่

กลุ่มแรก มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ (โภคิน พลกุล, 2529, น. 11) ที่มองว่า

สังคมเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในสังคมสมัครใจที่จะสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามิใช่จากการข่มขู่บังคับ ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย โดยสังคมที่รับมอบอำนาจอธิปไตยมาจากมนุษย์ผ่านสัญญาประชาคมนั้นสามารถที่จะมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้ใดใช้อำนาจนี้แทนก็ได้ แต่การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม และด้วยการที่ไม่มีประชาชนคนใดมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่าคนอื่น การใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชนเพราะผู้ใช้อำนาจก็มีส่วนในการเป็นเจ้าของอำนาจเท่า ๆ กับประชาชนคนอื่น เพียงแต่ได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนทั้งหลายให้เข้ามาใช้อำนาจแทนเป็นการชั่วคราว

กลุ่มที่สอง มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของเซย์เยส (วิษณุ เครืองาม, 2530, น. 220) ที่เสนอว่าแม้ประเทศหรือรัฐจะประกอบด้วยประชาชนแต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนอยู่รวมกันในรัฐทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะแห่งชาติ” ขึ้นเป็นสภาวะพิเศษที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีความเป็นอยู่แยกต่างหากจากประชาชนและชาตินั้นเองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชนในรัฐแต่อย่างใด เมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจในการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชาติ มอบให้กับประชาชน โดยประชาชนมีสถานะเป็นเพียงองค์กรซึ่งมีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ แม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกแล้วผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้แทนย่อมไม่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนในเขตเลือกตั้งและของประชาชนทุกคนในรัฐ การกระทำที่ผู้แทนได้ทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การออกกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นการกระทำแทนชาติ

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยนั้น ก็ได้มีการนำทฤษฎีตัวแทนมาปรับใช้ตามความเหมาะสมและบริบทเฉพาะของประเทศ ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทุกยุคสมัยแล้ว อาจเห็นภาพรวมของบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยที่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญดังนี้ (ปริญญา เทวานฤมิตกุล, 2548, น. 4-7)

1. ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ผู้แทนในการปกครองระบอบนี้จึงต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทุกคนโดยตรง เพื่อคัดเลือกผู้แทนที่ทำหน้าที่สนองตอบเจตนารมณ์ของตนได้อย่างแท้จริง การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะการเลือกตั้งโดยลับ ทำให้ประชาชนสามารถเลือก

ผู้แทนได้โดยเสรีจึงเป็นกลไกที่สำคัญของระบอบนี้ ในทางตรงกันข้ามผู้แทนที่มีที่มาจากการแต่งตั้งย่อมมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

2. ผู้แทนต้องมีวาระ ผู้แทนต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเลือกผู้แทนที่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของตนได้มากที่สุดในทุกคราวที่มีการเลือกตั้ง การปกครองในระบอบนี้ประชาชนเพียงแต่มอบหมายอำนาจให้ผู้แทนใช้ในลักษณะชั่วคราว หากการเป็นผู้แทนไม่มีวาระย่อมเท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้ผู้แทนใช้อย่างถาวร อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนกลายเป็นของผู้แทน อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน นอกจากนี้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเป็นฝ่ายเสียงข้างมากก็จะกลายเป็นฝ่ายข้างมากตลอดไป ผู้แทนฝ่ายข้างน้อยไม่มีโอกาสพัฒนาขึ้นมาเป็นฝ่ายข้างมากซึ่งเป็นการขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ปกครองโดยฝ่ายข้างมากโดยคุ้มครองสิทธิฝ่ายข้างน้อยโดยประการสำคัญ

3. ผู้แทนต้องเป็นตัวแทนของปวงชนทั้งหมด สถานะความเป็นผู้แทนไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากระบบเลือกตั้งแบบใดต้องเป็นผู้แทนของประชาชนทุกคน ไม่ใช่เพียงประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือประชาชนผู้ที่เลือกตน แต่ต้องรวมไปถึงประชาชนที่ไม่ได้เลือกตน ที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง หรือต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ผลประการสำคัญของหลักการนี้ทำให้ผู้แทนต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนไม่ใช่เฉพาะประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น

4. ผู้แทนต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด ด้วยสภาพของการที่ผู้แทนต้องเลือกดำเนินบทบาทหรือแสดงความคิดเห็นไปตามมติพรรคที่ตนสังกัดเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ในขณะที่การเลือกทำหน้าที่เพื่อปวงชนคนทั้งหมดไม่มีสิ่งใดจูงใจหรือบังคับให้ผู้แทนต้องให้ความสำคัญ ส่งผลให้ผู้แทนไม่อาจตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงต้องรองรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน (Free Mandate) เพื่อทำให้ผู้แทนสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หลักการข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้ผู้แทนมีอิสระในการตัดสินใจโดยขึ้นอยู่กับ “มโนธรรมสำนึกของตน” หรือ “ความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ” ประชาชนหรือพรรคการเมืองใดจะมีอิทธิพลเหนืออำนาจตัดสินใจของผู้แทนไม่ได้เป็นอันขาด

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.1 หลักนิติรัฐ เป็นหลักการปกครองรัฐภายใต้กฎหมายที่เชื่อว่าการปกครองที่ดีนั้นต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยหลักการแล้วรัฐใดปกครองโดยหลักนิติรัฐ รัฐนั้นจะต้องให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง อีกทั้งการกระทำต่าง ๆ อันเป็นการปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย อันทำให้การกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมถึงองค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ อีกทั้งการตรากฎหมายควรคำนึงถึงเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนรัฐประกอบกัน หลักการดังกล่าวนี้ผูกพันไปถึงองค์กรบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง และองค์กรตุลาการให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตนโดยผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ดังนี้ ตามหลักนิติรัฐเน้นให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่มีอำนาจให้กระทำเช่นนั้นได้ภายใต้หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องเป็นไปอย่างได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็น

หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบประการหนึ่ง และองค์ประกอบในทางเนื้อหาอีกประการหนึ่ง โดยที่ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงจำกัดไว้ในกรอบอำนาจของกฎหมายเท่านั้น จนนำมาสู่หลักที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐจะกระทำมิได้” เพื่อประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐนี้เองที่เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังครอบรวมไปถึงองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับ

สำหรับความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ให้มีคุณค่าสูงสุดคือในระดับรัฐธรรมนูญ เพราะลำพังแต่การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ นั้น ยังไม่

เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เองทำให้การกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐมีสองมิติคือ มิติแรกสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นใช้ยันรัฐได้ เพื่อป้องกันตนจากการล่วงละเมิดโดยรัฐ อีกมิติหนึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” ที่มีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมของปัจเจกบุคคลอาจจะขัดแย้งกัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ ซึ่งบ่อยครั้งปรากฏว่าองค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมายเป็นสำคัญ (ธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ, 2561, น. 8)

2.2 หลักนิติธรรม แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมาจากฐานความคิดที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย” (Th. Fleiner & L. Basta Fleine, 2004, p. 226)

เนื้อหาของหลักนิติธรรมนั้นไม่ได้มีการนิยามไว้อย่างชัดเจน แต่จากแนวคิดของนักวิชาการสำคัญอย่างไดซี่ (Dicey) ได้กำหนดว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดินซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว (A.V. Dicey, 1915, p. 187-203) ซึ่งจากหลักการนี้ เห็นได้ว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียัง

ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้

หลักนิติธรรมตามแนวความคิดของไดซี่นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ดี ในการคุมครองสิทธิของประชาชนของประเทศอังกฤษ สิทธิทั้งหลายทั้งปวงของประชาชนเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553) และเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือไม่ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย

นอกจากนี้ ลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) ได้มีการอธิบายขยายความหลักนิติธรรมออกไปอย่างน่าสนใจว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ (L.L.Fuller, 1969, p. 46-91) ดังนี้

1. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
3. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
4. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
5. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และ
8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

2.3 หลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ นอกจากการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นไปภายใต้หลักนิติรัฐแล้ว บ่อยครั้งมีการตั้งคำถามถึงทิศทางที่จะให้ประเทศเหล่านั้นก้าวต่อไปว่าควรมีการกำหนดขอบเขตไว้หรือควรปล่อยให้เป็นไปตามอิสระของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย เรื่องนี้ได้มีคำตอบมาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ของสหพันสาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อ ค.ศ. 1918 (ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, 2560) โดยมีการกำหนด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ขึ้นเป็นเครื่องมือในการกำกับทิศทางการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งในส่วนของรัฐธรรมนูญไวมาร์เอง การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าวไว้ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดสังคมนิยมที่เห็นว่ารัฐควรมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมมากกว่าการปล่อยให้เป็นอิสระขององค์กรที่มีอำนาจในการปกครองรัฐแต่ละยุคสมัยเพราะจะทำให้การปกครองรัฐเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและอาจเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามครรลองของผู้มีอำนาจปกครองได้ คำถามที่ตามมาเกี่ยวกับ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ก็คือกรอบนิยามตลอดจนสถานะของแนวนโยบายดังกล่าวว่าต้องมีบทบาทต่อรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินมากน้อยเพียงใด (ไกรพล อรัญรัตน์, 2553) เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทย จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้คำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตใช้คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าคำทั้งสองนั้นมีความหมายเช่นเดียวกัน จึงสามารถนำนิยามและสถานะของ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” มาประกอบการศึกษาได้

2.3.1 นิยามของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในวงการนิติศาสตร์ไทย ได้มีผู้ให้นิยามของ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ไว้หลากหลายด้วยกัน แต่ที่สำคัญอาจพิจารณาได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (2513, น. 242-243) ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า หมายถึง *“หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือเป็น “หลักการ” ใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องการศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “นโยบาย” เป็นวิถีทางที่จะบรรจุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน แต่พรรคการเมืองอาจมีนโยบายคือวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้น ๆ แตกต่างกัน เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราวุธมากมาย แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่รุกรานกัน เป็นต้น”*

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (2535, น. 78-79) ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า หมายถึง *“หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ จะไม่คำนึงว่า*

พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างใดและจัดตั้งรัฐบาลอย่างใด แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา"

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม (2523, น. 323) ได้อธิบายความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่าหมายถึง *"นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้"*

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546, น. 1-2) ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายแห่งรัฐว่าหมายถึง *"แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) กล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนไปได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล เป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง"*

นายคณิน บุญสุวรรณ (2548, น. 465) ได้ให้ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า *"แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน"*

จากการพิจารณานิยามของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว อาจมาสรุปเป็นนิยามของ "แนวนโยบายแห่งรัฐ" ได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง หลักการใหญ่ของรัฐซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารราชการต้องยึดถือเป็นแนวทางเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน โดยหลักการนี้ต้องมีความเป็นกลางไม่ผันแปรไปตามพรรคการเมือง คณะรัฐบาล ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้พรรคการเมือง คณะรัฐบาล ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ อาจมีวิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนโยบายพื้นฐานแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าด้วยวิธีใดแนวทางขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องได้รับการปฏิบัติตามและถูกทำให้เกิดขึ้นจริง

2.3.2 สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เมื่อตามกรอบนิยามของแนวนโยบายแห่งรัฐได้ถือยุติว่าองค์กรที่มีอำนาจต่าง ๆ ในการบริหารประเทศควรดำเนินนโยบายของตนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานที่กำหนดลงไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า

หากการไม่เป็นไปดังนั้นจะมีผลลงโทษกับองค์กรหรือฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างไร อันเป็นที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของแนวนโยบายซึ่งอาจจำแนกได้ออกเป็น 2 ทางด้วยกัน (ไกรพล อรัญรัตน์, 2553)

2.3.2.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง กล่าวคือ องค์กรที่มีอำนาจต่าง ๆ ในรัฐจะอ้างถึงการไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษที่ชัดแจ้งเพื่อใช้อ้างไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามตามแต่อำเภอใจนั้นไม่ได้ ข้อคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยการนำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาวิเคราะห์ประกอบกับทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมายของ Hans Kelsen ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่น ย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่รับมาแล้ว” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, น. 6) บรรดากฎหมายต่าง ๆ ย่อมไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีความสูงสุดเด็ดขาดเหมือนกับส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและจะออกกฎหมายหรือดำเนินการใด ๆ ให้ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวนี้ไม่ได้

2.3.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่รัฐควรต้องนำมาปฏิบัติ กล่าวคือ แม้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษมากกว่าส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญในแง่ที่ว่ามิได้มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม หากให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเคร่งครัด จะทำให้รัฐบาลไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเพียงแนวทางในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น

จากการพิจารณาสถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว อาจนำมาสรุปเป็นสถานะของแนวนโยบายชองรัฐได้ว่า รัฐแต่ละรัฐอาจมีมุมมองที่แตกต่างกันในคุณค่าและสถานะของแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะมองและให้คุณค่าไปทิศทางใดต่างก็มีเหตุผลประกอบและต่างมีข้อดีข้อเสียไปคนละแบบ อย่างไรก็ตาม การที่แนวนโยบายแห่งรัฐจะมีคุณค่าไปในทางบังคับหรือเป็นเพียงแนวทางนั้นอาจจำต้องพิจารณาประกอบกับถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ใช้ประกอบกันด้วย ตัวอย่างเช่น หากรัฐธรรมนูญมุ่งผูกพันองค์กรภายในให้ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวก็มักจะมีการใช้ถ้อยคำในทำนองที่ “เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการ” ในทางตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญมุ่งแนะนำให้องค์กรภายในควรปฏิบัติตามแนวนโยบายเช่นว่าก็มักจะใช้ถ้อยคำในทำนองว่า “เป็นแนวทางในการดำเนินการ” (ไกรพล อรัญรัตน์, 2553) อย่างไรก็ตาม หากแนวนโยบายแห่งรัฐจึงมีสถานะเชิงบังคับ ก็จะต้องไม่มี

การกำหนดรายละเอียดมากจนเกินไป มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้รัฐบาลตลอดจนองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่สามารถสร้างสรรค์นโยบายเพื่อการบริหารรัฐตามวิถีทางของตนได้เลย

2.4 หลักคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร ในอดีตนับย้อนไปหลายร้อยปี กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์นั้นมียังไม่มาก ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเป็นสำคัญ แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น กฎหมายก็ถูกพัฒนาให้มีรายละเอียด และองค์ประกอบที่ซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จนมีการขยายสาขากฎหมายออกไปเป็นแขนงต่าง ๆ ที่มีความพิเศษและเฉพาะทางมากขึ้น เช่น กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายภาษีอากร กฎหมายปกครอง กฎหมายแรงงาน โดยการพัฒนาของกฎหมายในลักษณะนี้เป็นผลโดยตรงจากความซับซ้อนของสังคม ซึ่งนำมาสู่หน้าที่ภาระความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องปรับตัวและกำหนดให้มีกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เปลี่ยนไปได้อย่างทันท่วงที

แนวความคิดการพัฒนาของวิชานิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยานั้นมองว่า กฎหมายมีบทบาทต่อสังคม 2 ประการ (L.M. Friedman, 1969, p. 57) คือประการแรก การชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (Cause) และประการที่สอง เป็นผล (Effect) ที่ต้องบัญญัติขึ้นให้สอดคล้องหรือมิให้ขัดขวางกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม จากหลักการดังกล่าวนี้ได้มีวรรณกรรมเกี่ยวกับ “กฎหมายและการพัฒนา” (Law and Development) เกิดขึ้นมามากมาย โดยเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาหลักร่วมกัน คือ สถาบันทางกฎหมายมีความไม่เข้มแข็ง จึงเกิดการพยายามยาทนำแนวคิดระบบกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะกฎหมายนั้นมีความสัมพันธ์กับสังคมอย่างใกล้ชิด การพัฒนากฎหมายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสังคมหรือเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อชักนำการพัฒนาสังคมนั้น ๆ และจำเป็นที่จะต้องพัฒนาไปตลอดเวลาตามความจำเป็นแห่งสภาพของสังคม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ม.ป.ป.) การพัฒนากฎหมายของและสังคมนั้นจำเป็นต้องอาศัยศาสตร์ต่าง ๆ เข้าช่วยในการวิเคราะห์หาข้อยุติ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังควิทยา แม้กระทั่งวิทยาศาสตร์ สถิติและคณิตศาสตร์ก็เริ่มมีผู้นำเอามาใช้ในการวิเคราะห์กฎหมาย เพราะตามความจริงแล้วกฎหมายมีฐานเป็นศาสตร์ต่าง ๆ เหล่านั้น (J. Hill, 1989, p. 102-103)

จากหลักการการพัฒนากฎหมายที่ต้องขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมและศาสตร์ต่าง ๆ รอบด้าน ย่อมนำมาสู่ผลลัพธ์ของการเป็นกฎหมายที่ดี (Good Law) ซึ่งจะต้องมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ม.ป.ป.)

1. ในแง่ของแบบการร่างกฎหมาย กฎหมายจะต้องสั้น เข้าใจง่าย และไม่คลุมเครือ กล่าวคือ ต้องไม่เขียนยืดยาวจนเกินความจำเป็น ต้องใช้ภาษาที่อ่านง่ายมีลำดับโครงสร้างที่ดี และคนทั่วไปสามารถตีความกฎหมายได้ไปในทิศทางเดียวกัน

2. ในแง่ของสาระ กฎหมายทั้งในแง่เนื้อหา (substantive) และกลไกในการใช้ (mechanism) จะต้องสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา กล่าวคือจะต้องแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เหมาะสมทั้งในแง่ความคุ้มค่าในการดำเนินการและในแง่ความรับรู้และยอมรับของประชาชน

2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่ต่อยอดมาจากหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรม ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วน (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน ดังนี้แล้วการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับ

การจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, น. 18)

ตามแนวทางการศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation - IAP) นั้น ได้มีการแบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ (อรทัย ก๊กผล, 2552, น. 22-26) ดังนี้

1 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนใน “ระดับที่สูงสุด” เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติหรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิ ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทประชาชนใน “ระดับสูง” โดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมใน

ระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน

4. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในระดับนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ในรปัจจุบัน กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีการส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนใน “ระดับต่ำที่สุด” บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบ สะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงานและสะท้อนว่าภาครัฐทำตนเป็นคุณพ่อรู้ดี หรือกลุ่มอาการตัดสินใจ-ประกาศ-ปกป้อง (DAD Syndrome หรือ Decide-Announce-Defend Syndrome) แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญคือ การให้ข้อเท็จจริงครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน

ในทางหลักวิชานิติศาสตร์นั้น การพัฒนาแก้ไขบทกฎหมายด้านแรงงานมักจะอิงกับหลักการสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (3.1) ที่ยึดถือหลักการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน (3.2) ภายใต้เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (3.3) อีกทั้งการคุ้มครองดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ (3.4) และเป็นธรรม (3.5) อีกด้วย

3.1 หลักความเป็นสากลของกฎหมายแรงงาน นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ใน ค.ศ. 1919 เป็นต้นมา นานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ได้ยึดถือ

อนุสัญญาที่ ILO ประกาศใช้เป็นหลักการในการพัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในด้านการแรงงาน ซึ่งในปัจจุบัน ILO ได้ประกาศใช้อนุสัญญาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 190 ฉบับ* ทว่ามีจำนวน 8 ฉบับที่ ILO ให้ความสำคัญและถือเป็นแก่นในการให้ความคุ้มครองแรงงาน ดังต่อไปนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29) (Forced Labour Convention, 1930 (No.29))

2. อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87) (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No. 87))

3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่ม และการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98) (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98))

4. อนุสัญญาว่าด้วยค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100) (Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100))

5. อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105))

6. อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (ในการจ้างงาน และอาชีพ) ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111) (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111))

7. อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการทำงาน ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138) (Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)) และ

8. อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายในการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182) (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182))

อนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญ 4 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

ประการแรก “แรงงานไม่ใช่สินค้า” ดังนั้นการใช้แรงงานต้องไม่เป็นไปในลักษณะของแรงงานบังคับ การใช้แรงงานต้องมีการจัดสรรชั่วโมงการทำงานเวลาพักที่เหมาะสมได้สัดส่วน อีกทั้ง

* ข้อมูล ณ วันที่ 2 มกราคม 2563 และสามารดูรายลเอียดเพิ่มเติมได้ที่ https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm

ต้องได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ เงื่อนไขการทำงาน สภาพการทำงาน และสวัสดิการทำงานต่าง ๆ ต้องเป็นไปในลักษณะที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน

ประการที่สอง “เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง” ด้วยประวัติความเป็นมาของกฎหมายแรงงานที่เริ่มต้นจากการที่ปัจเจกบุคคลสองฝ่าย (นายจ้างและลูกจ้าง) มีอิสระในการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการทำงานระหว่างกันเป็นไปตามหลักความสามารถในการจ้างงานของฝ่ายหนึ่งและความสามารถในการทำงานตอบแทนเงื่อนไขการทำงานที่ถูกกำหนดขึ้นของอีกฝ่ายหนึ่ง ทว่าฝ่ายผู้ว่าจ้างซึ่งก็คือนายจ้างมักเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองที่มากกว่าด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า จึงทำให้เกิดเป็นเหตุผลความจำเป็นที่รัฐต้องสอดเข้ามาแทรกแซงในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติขั้นพื้นฐานในการจ้างแรงงาน (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, 2559, น. 332) โดยรัฐจะเข้ามาเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เรื่องใดเป็นเรื่องในรายละเอียดที่ไม่กระทบต่อพื้นฐานการดำรงชีวิตของแรงงานรัฐควรปล่อยให้เป็นอิสระของคู่สัญญาจ้างแรงงานทั้งสองฝ่ายได้เจรจาต่อรองกันบนพื้นฐานของความสามารถ (ฝ่ายนายจ้าง) ในการจัดให้กับความสมประสงค์ (ฝ่ายลูกจ้าง) ในการรับประโยชน์นั้น ทั้งนี้การเจรจาต่อรองดังกล่าวย่อมสมประโยชน์และเป็นไปตามกลไกต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีอำนาจต่อรองที่เสมอหรือใกล้เคียงกัน จึงเป็นที่มาของเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองที่ถือเป็นหลักการแรงงานสากลข้อหนึ่งนั่นเอง

ประการที่สาม “การขจัดความยากจน” หมายถึงการใช้แรงงานนั้นต้องทำให้ผู้ใช้แรงงานมีโอกาสในการพัฒนาตนเองให้เป็นแรงงานฝีมือ ไม่ใช่การใช้แรงงานที่ทำให้ผู้ใช้แรงงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือตลอดชีวิต ทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาว่า การใช้แรงงานประเภทนี้จะต้องไม่เป็นการทำลายพัฒนาการการเติบโตของเด็ก อีกทั้งต้องให้โอกาสแรงงานเด็กได้มีการพัฒนาตน อันเป็นที่มาของการกำหนดอายุเด็กที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน การกำหนดประเภทงาน เวลาทำงาน สถานที่ทำงานให้กับแรงงานเด็กนั่นเอง

ประการที่สี่ “การไม่เลือกปฏิบัติ” โดยการจ้างแรงงานชายและหญิงนั้นต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันในกรณีที่ให้ลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงทำงานในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้แล้ว การจ้างงานและการบริการจัดการแรงงานต้องไม่เป็นไปในลักษณะของการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความแตกต่างไม่ว่าด้วยเหตุเรื่องเพศ ภาษา ศาสนา ความเชื่อลัทธิการเมือง และเหตุอื่นใดที่จะทำให้การจ้างงานเป็นไปโดยขัดกับหลักแห่งความเสมอภาค

นอกจากกลุ่มอนุสัญญาแกนทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ILO ยังให้ความสำคัญกับอนุสัญญาอีก 4 ฉบับในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารจัดการแรงงานที่รัฐสมาชิกควรรับไปเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้เนื้อหาของอนุสัญญาแกนสามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ อนุสัญญาในกลุ่มนี้เรียกว่าอนุสัญญาเกี่ยวกับการบริหารจัดกการแรงงาน (Governance Conventions) แรงงาน (ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, 2561, น. 46) ซึ่งประกอบด้วย

1. อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 (ฉบับที่ 81) (Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81))

2. อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ค.ศ. 1964 (ฉบับที่ 122) (Employment Policy Convention, 1964 (No. 122))

3. อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตรกรรม) ค.ศ. 1969 (ฉบับที่ 129) (Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129)) และ

4. อนุสัญญาว่าด้วยองค์กรไตรภาคี (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ) ค.ศ. 1976 (ฉบับที่ 144) (Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144))

ดังนี้แล้ว การประเมินความเป็นสากลของกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในแต่ละประเทศมักจะถูกอ้างอิงกับอนุสัญญา 8 บวก 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้นนี้นั่นเอง

3.2 หลักความเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนและกึ่งมหาชนของกฎหมายแรงงาน ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงเหตุที่รัฐจำต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการใช้แรงงาน หากเกณฑ์หรือเงื่อนไขเรื่องใดที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็จะย้อนกลับไปสู่เสรีภาพของคู่สัญญาในการกำหนดเนื้อหาและเงื่อนไขของสัญญาจ้างแรงงานให้เป็นไปได้ตามประสงค์ร่วมกันของคู่สัญญา ในทางกลับกันส่วนที่มีบทกฎหมายกำหนดเงื่อนไขของสัญญาไว้แล้วและหากไม่ปฏิบัติตามผู้ฝ่าฝืนต้อระวางโทษทางอาญานั้นก็ต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติเชิงมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ คู่สัญญาจะละเมิดหรือยกเว้นการบังคับใช้และกำหนดให้เงื่อนไขของสัญญาต่างไปจากที่กฎหมายกำหนไว้มิได้ มิเช่นนั้นข้อสัญญาที่ฝ่าฝืนบทกฎหมายก็ไม่อาจใช้บังคับกันได้เฉพาะส่วนขัดแย้งกับข้อกฎหมายแต่ไม่ทำให้สัญญาทั้งฉบับต้องเสียไป ดังนี้แล้ว การบัญญัติกฎหมายแรงงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการข้อนี้ กล่าวคือบทกฎหมายควรเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานเพื่อให้กฎหมายแรงงานมีความเป็น

มาตรฐาน ไม่ควรก้าวล่วงเสรีภาพของคู่สัญญาจนเกินไป มิเช่นนั้นกฎหมายที่ประกาศใช้ก็ไม่อาจนำไปปฏิบัติหรือใช้งานได้อย่างจริงจังด้วยเหตุแห่งการแทรกแซงเสรีภาพของปัจเจกชนมากเกินไปนั่นเอง

3.3 หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การประกอบสัมมาชีพย่อมทำให้ผู้ประกอบอาชีพได้มาซึ่งรายได้และปัจจัยที่จำเป็นต่อการเลี้ยงชีพ ในรัฐประชาธิปไตย ประชากรพลเมืองต้องได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ทั้งฝ่ายนายจ้างในฐานะผู้ประกอบการย่อมดำเนินการใด ๆ เพื่อให้กิจการอันเป็นอาชีพของตนนั้นสามารถดำเนินอยู่ได้ และฝ่ายลูกจ้างเองก็ย่อมมีเสรีภาพที่จะเลือกทำงานได้ตามความรู้ความสามารถ ความถนัด และประสบการณ์ของตน รัฐต้องไม่สนับสนุนหรือบัญญัติกฎหมายในเชิงที่เป็นภาระหรือก่อให้เกิดเงื่อนไขมากเกินไปแก่ประชาชนในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม บางครั้งการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของฝ่ายนายจ้างอาจเป็นไปในลักษณะที่เกินขอบเขตจนทำให้เกิดการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งการใช้เสรีภาพดังว่านี้ของฝ่ายนายจ้างจะชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นไปอย่างได้สัดส่วน เช่น การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาห้ามค้าแข่งเมื่อสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง สามารถทำได้แต่ข้อสัญญาเช่นว่าต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างที่ถูกจำกัดสิทธิยังคงมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพด้วย (รวินทร์ ลีละพัฒนะ และศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, 2559)

3.4 หลักความเป็นธรรม สืบเนื่องจากหลักการเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนกึ่งมหาชนของกฎหมายแรงงาน คู่สัญญาย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ในการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อสัญญาจ้างแรงงานอย่างใดก็ได้หากเงื่อนไขดังกล่าวนั้นไม่มีบทบัญญัติกฎหมายห้ามไว้ และการกำหนดเงื่อนไขเช่นว่านี้ย่อมเป็นอิสระของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทว่า คู่สัญญาฝ่ายนายจ้างมักจะมีอำนาจในการต่อรองที่เหนือกว่าเป็นผลให้ข้อสัญญาที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นทำให้นายจ้างได้เปรียบเกินไป ดังนี้แล้ว หลักกฎหมายแรงงานจึงยอมรับการกำหนดเงื่อนไขแห่งข้อสัญญาดังกล่าวแม้จะเป็นเสรีภาพของคู่สัญญาก็ตามที แต่ต้องไม่เป็นการเอาเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่อรองที่ด้อยกว่าจนเกินไปกว่าความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้แล้วเสรีภาพในการกำหนดเงื่อนไขในข้อสัญญาต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นธรรมด้วย ส่วนการตัดสินว่าเป็นธรรมหรือไม่ของข้อสัญญานั้นอาจให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาตัดสิน

3.5 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักการนี้มีต้นกำเนิดมากจากการปฏิบัติที่แตกต่างของนายจ้างกับลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิง ด้วยเหตุที่ลูกจ้างหญิงมักไม่เรียกร้องสิทธประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากนายจ้าง ลูกจ้างหญิงมักเป็นฝ่ายยอมรับสิทธิต่าง ๆ ที่นายจ้างเสนอให้โดยดุษฎีทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างลูกจ้างสองกลุ่มเกิดขึ้น ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมให้แก่ลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงขึ้น ครั้นต่อมาปัญหาดังกล่าวนี้หมดสิ้นไป เกิดข้อเท็จจริงใหม่ที่นายจ้างมักทำสัญญา

เพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานโดยสัญญาดังกล่าวนั้นเป็นสัญญาอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติกฎหมายแรงงาน ทว่าทางข้อเท็จจริงทำให้เกิดลูกจ้างสองกลุ่ม กลุ่มแรกลูกจ้างที่มีนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานและอยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายแรงงาน และกลุ่มที่สองลูกจ้างที่ไม่มีนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานซึ่งจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติที่มีเนื้อหาด้านการแรงงาน อันทำให้เกิดความลักลั่นในการจ้างงานของคนสองกลุ่ม กลุ่มแรกได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกจ้างในกลุ่มที่สองนี้ไม่ได้รับ แม้ว่าลูกจ้างทั้งสองกลุ่มจะทำงานในลักษณะเดียวกันเหมือนกัน หรือคล้ายกันก็ตาม ทำให้เกิดข้อเท็จจริงเดียวกันแต่มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันเกิดขึ้น อันนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียม บทกฎหมายแรงงานจึงต้องตระหนักรู้ถึงเหตุดังกล่าวและเข้ามาเป็นกลไกในการปรับลดความแตกต่างที่ว่านี้

กรอบแนวคิดการวิจัย

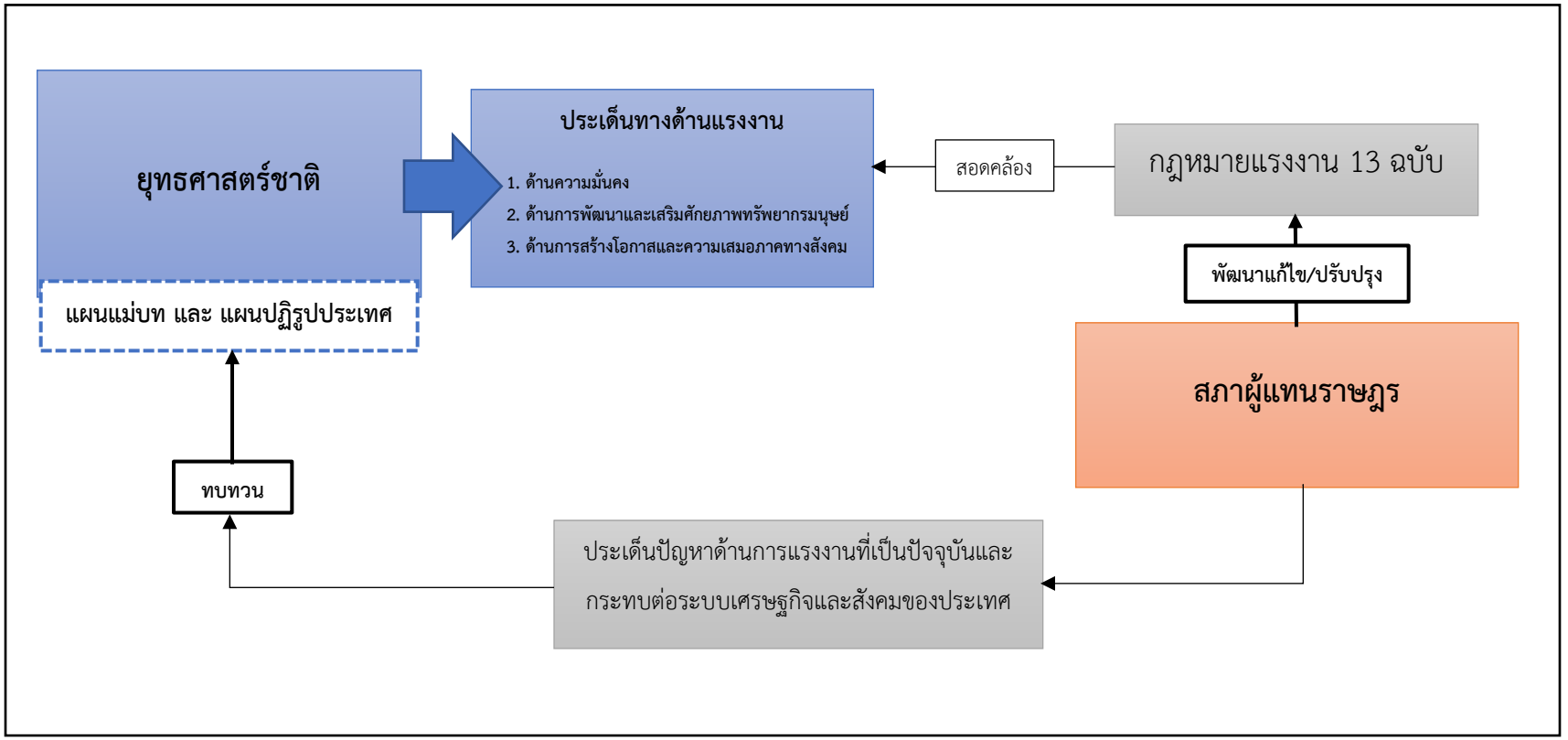
งานวิจัยฉบับนี้มีตัวแปรสำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ตัวแปรที่หนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแปรที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ชาติ และตัวแปรที่สาม คือ ประเด็นด้านการแรงงานที่สัมพันธ์กับส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สอง

ตัวแปรทั้งสามมีกรอบทฤษฎีพื้นหลังที่สนับสนุนการคิดต่อยอด อย่างไรก็ตาม งานวิจัยต้องประมวลตัวแปรทั้งสามหาส่วนที่เชื่อมโยงเพื่อหาคำตอบให้กับวัตถุประสงค์ของวิจัยที่ท้ายที่สุดแล้วต้องตอบคำถามให้ได้ 2 ประการหลักกล่าวคือ

1. ความเหมาะสมในการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานและมาตรการอื่นที่เหมาะสม อันทำให้ประเด็นด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมาย และ

2. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน

ดังนี้แล้ว กรอบการดำเนินงานวิจัยของรายงานวิจัยเรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” สามารถจำลองมโนทัศน์ได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ หน้าที่และบทบาทในการตรากฎหมาย หน้าที่และบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และหน้าที่และบทบาทในการให้ความเห็นชอบ กลไกสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นกลไกใหม่ที่ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นแผนสำหรับการดำเนินงานของรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศให้เป็นไปตามครรลองอย่างมีธรรมาภิบาล เป็นไปตามหลักนิติรัฐอย่างมีนิติธรรม ไม่ให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามอำเภอใจ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาตินี้ได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการประเทศไว้ในหลากหลายด้านรวมถึงการแรงงาน ดังนี้แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสามบทบาทดังกล่าว ที่ในทางปฏิบัติมักดำเนินการผ่านคณะกรรมาธิการสามัญ ก็จะต้องตอบสนองต่อหลักการใหม่ดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญด้วย อันจะทำให้การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณากฎหมาย รวมถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานมีกรอบขอบเขต และทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็จะทำให้ประเทศสามารถขับเคลื่อนได้ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดลงไว้

อย่างไรก็ตาม ความเป็นพลวัตรของเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ กอปรกับความเป็นปัจจุบันของประเด็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นนอกเหนือความคาดหมาย เช่น การระบาดของโรคโควิค-19 ที่กระทบต่อระบบสังคมเศรษฐกิจและแรงงานในวงกว้าง ซึ่งมิได้มีการคาดการณ์หรือกำหนดลงไว้เป็นแผนในยุทธศาสตร์ชาตินี้ด้วย ทำให้การทบทวนแผนเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปของบริบทจึงเป็นอีกบทบาทหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญประกอบกัน ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบก็จำเป็นต้องคำนึงถึงเรื่องการทบทวนแผนยุทธศาสตร์นี้ด้วยเสมอ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

แนวทางและวิธีการวิจัย

วิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยเน้นที่การใช้วิจัยเอกสารเป็นเครื่องมือสำคัญ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. วิจัยการเอกสาร

คณะผู้วิจัยเริ่มทบทวนวรรณกรรมในสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักการนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยใช้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีอย่างมีนิติรัฐเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาค้นคว้า ส่วนที่สองเป็นส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ โดยศึกษาลงลึกรายละเอียด เนื้อหา และแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ ในส่วนนี้เน้นการวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะช่วยขับเคลื่อนและผลักดันให้ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์ และส่วนที่สามเป็นส่วนที่ศึกษากฎหมายแรงงานไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจำนวน 13 ฉบับเพื่อเป็นฐานความคิดในการสกัดปัญหาข้อกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีส่วนแก้ไขพัฒนาบนพื้นฐานของการเคารพหลักการและแนวคิดของยุทธศาสตร์ชาติ

การค้นคว้าทางเอกสารนี้เน้นการค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์อื่นที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ทั้งที่อยู่ในรูปเอกสารกระดาษและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นหลัก อันนำไปสู่บทสรุปโดยสังเขปได้ว่า ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีบทบาทด้านใดที่จะช่วยขับเคลื่อนการบริหารประเทศให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ในด้านการแรงงาน

2. วิจัยเชิงคุณภาพ

คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรมออกมาในรูปของบรรยายโวหารให้เห็นประเด็นปัญหา และแนวทางที่เหมาะสมในการที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาเรื่องอันเป็นประเด็นของปัญหานั้นภายใต้หลักนิติศาสตร์เป็นสำคัญ ทว่า เพื่อประโยชน์สูงสุดของงานวิจัย คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นด้านแรงงานเพื่อทราบสาเหตุและบริบทของปัญหานั้นอย่างชัดเจนและตรงประเด็น กอปรกับได้รวบรวมข้อมูลเชิงสถิติของประเด็นปัญหาทางแรงงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการด้าน การแรงงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดลำดับ และแสดงให้เห็นความสำคัญจากมากไปน้อย จากเร่งด่วนไปงานประจำ ใช้ประกอบข้อเสนอแนะเพื่อให้ตอบโจทย์การทำงานตามอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้งานวิจัยฉบับนี้มีทั้งส่วนที่วิเคราะห์จากข้อมูลและวิเคราะห์จากสถิติประกอบกันอันสร้างความน่าเชื่อถือของผลลัพธ์งานวิจัยได้มากขึ้นและมีความเป็นรูปธรรม

กลุ่มบุคคลเป้าหมายเพื่อเก็บข้อมูล

แม้งานวิจัยฉบับนี้เน้นการวิจัยเชิงเอกสารเป็นสำคัญ แต่การสอบถามข้อมูล ความรู้ และความเห็นของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน กล่าวคือ คณะกรรมาธิการการแรงงาน และคณะอนุกรรมการทั้ง 2 คณะช่วยให้ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์มีความรอบด้านมากขึ้น อีกทั้งคณะผู้วิจัยคำนึงเสมอว่าการสัมภาษณ์บุคคลในคณะกรรมาธิการ การแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการทั้ง 2 คณะ อย่างน้อยคณะละ 1 ท่าน อาจทำให้ข้อมูลที่ได้รับเป็นไปเพียงฝ่ายเดียว ดังนี้ คณะผู้วิจัยเห็นควรเข้าสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน และภาคส่วนสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและสอบทานความถูกต้องกันด้วย

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การสนทนากลุ่มย่อย (Small Group Discussion) หรือ สัมภาษณ์รายบุคคล (Interview) ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเด็นศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล ความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ (เน้นเรื่องการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบ) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

2. กลุ่มบุคคลเป้าหมาย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อดีต) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความสนใจในประเด็นแรงงาน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยตรงเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ภาคประชาสังคม

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การสนทนากลุ่ม (Small Group Discussion) โดยมีผู้เข้าร่วมประมาณ 10 - 20 คน หรือสัมภาษณ์บุคคลที่มีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวไม่ต่ำกว่า 5 คน

4. การสังเคราะห์ข้อมูล ใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการวิจัยเชิงเอกสารมาวิเคราะห์และประมวลผลเบื้องต้นเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่ม ซึ่งข้อมูลที่รวบรวมเพิ่มนี้ต้องไม่ใช่ข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้จากเอกสารทั่วไป แต่เป็นข้อมูลเชิงลึกที่มักเกี่ยวกับวิธีในการปฏิบัติที่สามารถเก็บรวบรวมเพิ่มเติมได้จากผู้เข่าร่วมการสนทนากลุ่มย่อย จากนั้นข้อมูลทั้งหมดถูกนำมาใช้วิเคราะห์ร่วมกันแล้วจึงสังเคราะห์หาจุดที่เหมาะสมและสมควรเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บริบทปัจจุบัน

แนวความคิดในการวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการวิจัยเชิงเอกสารมาวิเคราะห์และประมวลผลเบื้องต้นเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่ม ซึ่งข้อมูลที่รวบรวมเพิ่มจากการสัมภาษณ์นี้ต้องไม่ใช่ข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้จากเอกสารทั่วไป แต่เป็นข้อมูลเชิงลึกที่มักเกี่ยวกับวิธีในการปฏิบัติที่สามารถเก็บรวบรวมเพิ่มเติมได้จากผู้ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเข้าสัมภาษณ์ จากนั้นข้อมูลทั้งหมดถูกนำมาใช้วิเคราะห์ร่วมกันแล้วจึงสังเคราะห์หาจุดที่เหมาะสมและสมควรเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงกระทำด้านการแรงงาน (ส่วนเนื้อหา) ภายใต้กรอบระยะเวลาต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปโดยชอบและมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ อันทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานมีความถูกต้องและชอบธรรมอย่างแท้จริง

หน้าว่าง

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้น ทำให้คณะผู้วิจัยได้บทสรุปเกี่ยวกับข้อท้าทายของบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (1) และยุทธศาสตร์ชาติกับกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงาน (2) ที่สามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อประมวลคำตอบของข้อคำถามสำคัญ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ อะไรคือความไม่สอดคล้องของบทกฎหมายแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ (3) ประการหนึ่ง แนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องดังกล่าวนั้นมีได้อย่างไรบ้าง (4) ประการหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการอย่างใด ๆ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อช่วยแก้ไขและบรรเทาประเด็นปัญหาดังกล่าว อีกทั้งมีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายแรงงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ (5) อีกประการหนึ่ง

ข้อท้าทายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทในกิจการต่าง ๆ ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลัก 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ การตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบ ดังนั้นหากนำบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวมาพิจารณากับประเด็นแห่งการศึกษาวิจัยในข้อที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างไร ในเรื่องแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น อาจสรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำต้องทราบถึงประเด็นปัญหากฎหมายแรงงานที่ต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นประการสำคัญ เพราะว่าข้อความรู้ส่วนนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรากฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดเกี่ยวกับการแรงงาน นอกจากนี้ ข้อความรู้ดังกล่าวยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นฐานในการพิจารณางบประมาณประจำปีเพื่อจัดสรรการต่าง ๆ ด้านแรงงานได้อีกโสตหนึ่งด้วย ในด้านของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น การทราบถึงข้อความรู้เช่นว่าก็จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลที่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไป ซักถามข้อเท็จจริง เสนอแนะปัญหา ตลอดจนอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและ/หรือทั้งคณะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาแรงงานได้อย่างถูกต้องตามกรอบหน้าที่ อีกทั้งยังเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความเห็นชอบในกิจการอื่น ๆ เช่น การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงานได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงหน้าที่หลักและทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดหน้าที่พิเศษไว้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 ประการด้วย กัน คือ หน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติประการหนึ่ง และหน้าที่ร่วมกันของสองสภาอีกประการหนึ่ง ดังนี้แล้วการทราบถึงข้อความรู้ในประเด็นที่ว่าด้วยความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานกับยุทธศาสตร์ชาติและวิธีการที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ย่อมถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษของตนตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ให้สำเร็จบรรลุได้ด้วยดี กล่าวคือ การทราบในข้อความรู้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งทำให้ทราบได้ว่านโยบายของรัฐบาลมีความสอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติ ตามแนวทางของแผนแม่บทและแผนปฏิรูปประเทศประกอบกันแล้วหรือไม่มากน้อยเพียงใด อันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบสามารถนำข้อมูลไปใช้บริหารจัดการหน้าที่ของตนในส่วนนี้ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายรัฐบาลหรือการได้รับแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนงานอย่างถูกต้องชัดเจนและตรงประเด็น อีกทั้งเพื่อพิจารณาร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้วินิจฉัยกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศอันเป็นเรื่องที่ต้องประชุมร่วมกันทั้งสองสภาได้อีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ข้อความรู้ยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกำหนดรู้สถานะที่ตนต้องทำงานร่วมกับวุฒิสมาชิก ในประเด็นการตรวจสอบประเมินผลว่าข้อความรู้อันเป็นประเด็นปัญหาแรงงานดังกล่าวได้มีการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติแล้วหรือไม่มากน้อยเพียงใด ซึ่งถ้าสองสภาซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ก็สามารถที่จะทำงานร่วมกับวุฒิสมาชิกเพื่อดำเนินการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้น อันเป็นบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกส่วนหนึ่งนั่นเอง

การดำเนินบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวมานี้จะสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีนั้น นอกจากความรู้ความสามารถเฉพาะตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่มากมายและหลากหลายแตกต่างกันออกไปแล้ว การมีข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการในศาสตร์หลายแขนงที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ ก็จะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องรอบคอบและรัดกุมเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมมากที่สุด ดังนี้แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้มี “คณะกรรมาธิการ” ขึ้นได้หลายคณะ แต่ละคณะก็จะมีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันออกไป มีหน้าที่ในการรวมรวบข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักวิชาการ และการศึกษาอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมาธิการการแรงงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็น 1 ใน 35 คณะของคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยที่คณะกรรมาธิการการแรงงานนั้นก็จะประกอบด้วยคณะอนุกรรมการที่ช่วยกลั่นกรองเรื่องและพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นแล้วทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมาธิการเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาประเด็นปัญหาแรงงานต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันอยู่ 2 คณะด้วยกัน ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา (กันยายน 2562 - มกราคม 2564) การประชุมของคณะกรรมาธิการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร และคณะอนุกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะ มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแรงงานทั้งสิ้น 14 ประเด็นดังนี้

1. กำหนดแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวตลอดจนปัญหาที่คั่งค้างเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ทั้งที่เป็นปัญหาทั่วไป ได้แก่ ปัญหาประชากรแฝง (แรงงานต่างชาติ) ในบางเขตพื้นที่ และปัญหาเฉพาะ เช่น กรณีการให้ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) กับกลุ่มแรงงานบางประเภท (กรณีชาวเกาหลีเหนือที่เปิดธุรกิจร้านอาหารในประเทศไทย)

2. กำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ โดยเฉพาะแรงงานไทยในประเทศเกาหลีใต้ อีกทั้งพิจารณาโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์กับผู้ใช้แรงงานสัญชาติไทยในต่างประเทศ เช่น โครงการความร่วมมือไทย-อิสราเอลเพื่อการจัดหางาน (TIC)

3. พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจ้างเหมาค่าบริการ ทั้งที่เป็นการจ้างงานโดยส่วนราชการ และโดยองค์กรของเอกชน

4. พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับบุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ

5. พิจารณาแนวทางในการให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมทางแรงงานกับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

6. พิจารณาตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงานที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หรือกรณีที่มีการกลั่นแกล้งลูกจ้าง กรณีที่ไม่เคารพต่อสิทธิการแรงงาน

7. พิจารณากำหนดแนวทางในการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน (พิจารณาประกอบการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกา)

8. พิจารณาเรื่องการบริหารจัดการงานประกันสังคม

9. พิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาตามแผนแม่บทที่ต้องสอดรับกับแผนปฏิรูปประเทศ

10. พิจารณากำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา โดยมีการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา

11. พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

12. พิจารณานโยบายเรื่อง สถานการณ์การแก้ไขปัญหาการว่างงานและการปฏิรูปกำลังแรงงาน (Workforce Transformation)

13. พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน

14. พิจารณาประเด็นปัญหาวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ เช่น การนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยผ่านแอปพลิเคชัน หรือระบบอื่นใด

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า การที่สมาชิกภาผู้แทนราษฎรทราบถึงประเด็นของความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานกับแนวทางแก้ไขปัญหาย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตนทั้ง 3 ประการได้อย่างครบถ้วนและเป็นไปตามแผนระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดลงไว้ในแผนแม่บทอันเป็นเทคนิคที่มุ่งความบรรลุผลของแผนยุทธศาสตร์นั่นเอง อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องการการศึกษาวิเคราะห์ในข้อมูลและสภาพปัญหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ประกอบกับข้อพิจารณาตามหลักวิชาการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดเครื่องมือช่วยปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยให้สามารถจัดตั้งคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมาเพื่อช่วยในพิจารณากลั่นกรองข้อเท็จจริงตลอดจนประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นการเบื้องต้นก่อนดังกล่าวรายละเอียดข้างต้นแล้วนั้น ได้ ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมาธิการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการการแรงงานก็ได้มีการพิจารณาประเด็นปัญหาแรงงานไปบ้างพอสมควร ดังนี้แล้ว การนำข้อพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ และคณะอนุกรรมาธิการฯ ดังกล่าวมาใช้เพื่อวิเคราะห์ผลการวิจัยในขั้นต่อไปจึงเป็นเรื่องสำคัญ อันจะสะท้อนให้เห็นความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของแนวทางที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงความเหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานในขั้นต่อไป และท้ายที่สุดก็จะนำมาซึ่งข้อสรุปที่ตอบโจทย์และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

อนึ่ง ประเด็นด้านการแรงงานมีความเป็นพลวัตรสูง บางเรื่องก็เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน เช่น วิถีการทำงานรูปแบบใหม่ที่ต้องเคารพหลักการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) การทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) ปัญหาการคุ้มครองแรงงานและการให้หลักประกันความมั่นคงทางสังคมที่สอดคล้องกับบริบทในยุคการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด -19 ที่แผนยุทธศาสตร์ชาติไม่อาจบรรจุประเด็นปัญหาด้านแรงงานในลักษณะนี้ไว้ได้อย่างครบถ้วน ทว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลนั้นอาจนำปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ ๆ ดังกล่าวเป็นตัวอย่างนี้มาตั้งเป็นกระทู้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวทางในการบริหารและขับเคลื่อนประเทศกับแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเหมาะสม อันสะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบนวิถีทางการเมืองมากกว่าการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่ต้องสอดคล้องกับแผนนโยบายชาติอันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนประเทศได้อย่างแท้จริง กระนั้น ใช่ว่าข้อเท็จจริงอันสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ไม่ควรถูกนำมาแสดงให้เป็นประจักษ์แต่อย่างใด หากแต่การแสดงข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ควรถูกแสดงขึ้นในฐานะเป็นข้อสังเกตสำคัญเพื่อการปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรอบระยะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็จะทำให้เกิดทำงานในลักษณะสมานฉันท์ กล่าวคือ เรื่องที่ควรควบคุมตรวจสอบควรเป็นเรื่องที่มีการกำหนดไว้แผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนนโยบายอื่น ๆ แล้ว ส่วนเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ก็สมควรกำหนดไว้เป็นข้อมูลที่จะใช้ในการพัฒนาแผนนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยในระหว่างการพัฒนาปรับปรุงแผนเพื่อให้สอดรับกับข้อเท็จจริงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น หากมีส่วนใดที่เป็นเรื่องเร่งด่วน

หากไม่รีบเร่งแก้ไขเยียวยาก็อาจนำความเสียหายมาสู่สาธารณะได้ ก็ควรแก้ไขปัญหาเร่งด่วนนั้นไปพลางก่อนได้

ยุทธศาสตร์ชาติกับกฎหมายว่าด้วยการแรงงาน

การพัฒนากฎหมายแรงงานจำเป็นต้องดำเนินตามยุทธศาสตรชาติซึ่งเป็นกรอบนโยบายใหญ่ของประเทศ ในยุทธศาสตร์ชาตินี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านแรงงานอยู่หลายประการ (1.) และเพื่อเชื่อมประเด็นปัญหาให้เห็นชัดขึ้นจึงต้องสรุปให้เห็นถึงสถานะของกฎหมายแรงงานในปัจจุบัน (2.)

1. ยุทธศาสตร์ชาติกับกฎหมายว่าด้วยการแรงงานความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน

ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 มาตรา 142 และมาตรา 162 ยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน (อนาคต) ของประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทั่วไป การจัดทำแผนงบประมาณแผ่นดิน และกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ ถ้าหากมีการฝ่าฝืน หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐนั้นอาจสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือออกจากชลงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป หากพบผู้นั้นดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล และหากเป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ หน้าที่สั่งการให้หน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติก็จะตกอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้อง ดังนี้แล้ว สำหรับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ หากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจำต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไปนั่นเอง ข้อน่าสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติก็คือจะต้องมีการทบทวนแผนทุก 5 ปี เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้แผนที่กำหนดไว้มีความสอดคล้องกับพลวัตรของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานนั้นอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน จุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ชาติข้อนี้มุ่งเน้นให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่เน้นในเรื่องของการจัดการสภาวะแวดล้อมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ซึ่งหากนำจุดมุ่งหมายดังกล่าวมาปรับกับประเด็นแรงงานแล้วอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์ข้อนี้มีประเด็นเรื่องแรงงานใน 3 ข้อด้วยกัน กล่าวคือ

1. ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิตนั้น ย่อมเข้าใจได้ว่าหมายถึงการที่แรงงานทั้งในประเทศและแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงาน ไม่ถูกละเมิดสิทธิแรงงาน

2. ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตยนั้น อาจแปลความได้ถึงการบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว

3. ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ ก็สามารถเทียบเคียงปัญหาแรงงานได้ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานภายในประเทศและการส่งแรงงานไทยออกไปทำงานยังต่างประเทศ นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงการบูรณาการความร่วมมือทางภูมิภาค และระดับทวิภาคีเกี่ยวกับการพัฒนาแรงงานอีกด้วย

1.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน เนื้อหายุทธศาสตร์ชาติข้อนี้สอดคล้องกับประเด็นด้านแรงงานมากที่สุด ซึ่งรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติข้อนี้ทำให้เห็นถึงประเด็นด้านแรงงานสำคัญอยู่ด้วยกันทั้งหมด 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ หมายถึง การพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือในการทำงาน ตลอดจนวิธีการที่แรงงานสามารถออมเงินไว้ใช้เพื่อวางแผนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน ในส่วนของภาครัฐเองต้องคำนึงถึงวิถีทางในการพัฒนาแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อีกทั้งเมื่อสังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐก็ต้องมีมาตรการและแผนการดำเนินการทางด้านแรงงานและสาธารณสุขที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของประชากรกลุ่มนี้ไว้เป็นพิเศษด้วย

2. การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 หมายถึง การพัฒนาการเรียนรู้ของแรงงานที่เป็นไปในลักษณะการเรียนรู้ตลอดชีวิต ที่หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองต้องตระหนักถึงระบบการฝึกอบรมที่จะพัฒนากำลังคนให้เป็นผู้ที่มีสมรรถนะสูงมีศักยภาพในการพัฒนาทักษะทางวิชาชีพได้อย่างต่อเนื่อง

3. การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย หมายถึง การให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นมิตรต่อการพัฒนาแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์ความรู้

หรือเครื่องมือที่เหมาะสม นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงการสนับสนุนให้ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มวิชาชีพเพื่อร่วมกันพัฒนาวงแรงงานให้มีความเจริญงอกงาม

4. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การสร้างเสริมให้ประชากรคนไทยมีความกินดีอยู่ดี มีความสมดุลย์ระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องไม่ได้มุ่งที่ตัวผู้ใช้แรงงานแต่เพียงอย่างเดียวแต่ต้องตระหนักถึงครอบครัวที่แวดล้อมผู้ใช้แรงงานด้วยเป็นสำคัญ อีกทั้งควรคำนึงถึงนโยบายพิเศษเฉพาะสำหรับแรงงานเด็กและแรงงานผู้สูงอายุอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งนโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ต้องดำเนินการและบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และครอบครัว เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความวัฒนาอย่างถาวร

1.3 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมกับประเด็นเรื่องแรงงาน

ยุทธศาสตร์ข้อนี้เกิดจากปัญหาการอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมทำให้มีประเด็นเรื่องโอกาสและความเท่าเทียมทางสังคม ดังนี้แล้ว เพื่อการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนเข้ามาเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนทรัพยากรมนุษย์จะต้องรู้จักการพึ่งตนเองและจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมที่มีคุณภาพ ดังนี้แล้ว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงต้องตระหนักถึงข้อคิด 3 ประการด้วยกันกล่าวคือ

1. การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ซึ่งในทางแรงงานนั้นอาจแยกพิจารณาออกเป็น 4 นัยด้วยกัน กล่าวคือ นัยแรก ต้องมีบทฎหมายและแนวปฏิบัติที่รับรองความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ นัยที่สอง ต้องมีแผนงานและนโยบายในการเพิ่มผลิตภาพการคุ้มครองแรงงาน ให้เป็นแรงงานฝีมือมีคุณภาพ แรงงานสามารถเข้าถึงองค์ความรู้และการฝึกทักษะฝีมือแรงงานได้อย่างเสมอภาค ตลอดจนทำงานในสภาวะที่มีความปลอดภัยในการทำงานสูงสุด นัยที่สาม แรงงานที่ฝีมือในระดับที่เท่าเทียมย่อมต้องได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมตามความสามารถและประสบการณ์ นัยที่สี่ การให้ผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมได้อย่างเสมอภาค เพื่อใช้เป็นหลักประกันความมั่นคงทั้งกับตัวผู้ใช้แรงงานและครอบครัว ซึ่งระบบสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมนี้จะต้องมีความครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

2. การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี กล่าวคือ ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ ต้องไม่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำ และการย้ายถิ่นอย่างไร้ทิศทาง ดังนั้นแล้วการพัฒนาทักษะอาชีพและการสร้างงานในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นและผู้ใช้แรงงานได้รับประโยชน์เพียงพอและเป็นธรรมจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้จุดมุ่งหมายข้อนี้บรรลุเป้าประสงค์ได้

3. การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม หมายถึง การพิจารณาทิศทางของแรงงานตามพลวัตรของสังคม ซึ่งในศตวรรษที่ 21 นี้ก็คือ สังคมแรงงานผู้สูงอายุที่กำลังก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจ้างงานผู้สูงอายุตามความเหมาะสมและลักษณะงานของแรงงานผู้สูงอายุเองก็จะต้องเป็นไปในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่แรงงานในรุ่นต่อ ๆ ไป กล่าวคือเป็นไปในเชิงถ่ายทอดบทเรียน ประสบการณ์ และความชำนาญเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การวางแผนการเงินให้กับผู้ใช้แรงงานเพื่อที่จะได้มีเงินออมใช้ในยามเกษียณอายุก็เป็นอีกข้อท้าทายหนึ่งที่นโยบายทางด้านแรงงานต้องเก็บเป็นข้อพิจารณาด้วย

ในภาพรวม เห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติกับแผนด้านการแรงงานจะเน้นไปที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การไม่ละเมิดสิทธิแรงงาน ความเท่าเทียมในการใช้แรงงานและการไม่เลือกปฏิบัติ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การใช้การแรงงานสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาวงแรงงาน การคำนึงถึงแรงงานกลุ่มพิเศษ เช่น แรงงานผู้สูงอายุ การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและประกันสังคม ตลอดจนการกำหนดแผนและนโยบายให้ผู้ใช้แรงงานมีความสุขสบายมีการออมเพื่อมีเงินไว้ใช้อำนวยความสุขให้แก่ชีวิต ซึ่งการกำหนดแผนงาน นโยบาย และแนวทางในการบริหารจัดการงานต่าง ๆเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนี้จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวด้วยประกอบกัน อีกทั้งจำต้องคำนึงผลการทำงานในอดีตของสภาปฏิรูปแห่งชาติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานด้วย โดยถือเป็นข้อมูลพื้นฐานประการหนึ่งที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณารวมเข้าด้วยกันเพื่อให้แผนงานด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างมีบูรณาการ เกิดการปฏิรูป มีการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

2. สรุปเนื้อหาสถานะบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน

ภายใต้กรอบการศึกษากฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานทั้งหมด 13 ฉบับนั้น* กฎหมายแรงงานไทยมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่หลักการแรงงานสากลให้ความสำคัญ ตัวอย่างเช่น มีการกล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานในประเด็นที่เป็นมาตรฐานทั่วไป เช่น กำหนดวันเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการแรงงาน มีการกำหนดวิธีการพิเศษสำหรับแรงงานที่ทำงานในลักษณะงานพิเศษ เช่น งานประมง งานในเรือเดินสมุทร มีการกำหนดกลวิธีที่ให้กฎเกณฑ์และ

* โปรดศึกษาขอบเขตการวิจัย

แนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสอดคล้องกับความต้องการและการยอมรับได้ของภาคีสังคม** เช่น การให้คณะกรรมการต่าง ๆ ทางด้านแรงงานประกอบไปด้วย องค์ไตรภาคี ที่มาจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนของรัฐมีการกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานแบบพิเศษเพื่อให้ตอบสนองกับลักษณะเฉพาะของกฎหมายแรงงานที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมเป็นหลักดังนั้นจึงมีศาลแรงงานที่ใช้กระบวนพิจารณาคดีแรงงานที่เน้นความสะดวก ประหยัด รวดเร็วกว่ากระบวนวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป อีกทั้งมีการรับรองสิทธิให้ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างสามารถรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองความประสงค์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานได้อันเป็นปราการด่านแรกที่สามารถช่วยระงับการพิพาทกันระหว่างภาคีสังคมสองฝ่ายนั้นเอง กระนั้น กฎหมายแรงงานไทยก็มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอันอาจถือเป็นข้อปัญหาของกฎหมายแรงงานไทยซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็น 3 ประเด็นด้วยกันดังนี้

2.1 รูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย ประเทศไทยไม่มีประมวลกฎหมายแรงงาน ดังนั้น กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานจะปรากฏในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเฉพาะเรื่อง ซึ่งทำให้เกิดข้อคำถามในประเด็นของกรอบการใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีขอบเขตของกิจการและบุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้แล้วการใช้กฎหมายแรงงานไทยจึงจำเป็นต้องทราบเนื้อหาแห่งสิทธิเรียกร้องเป็นเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงอันทำให้เกิดสิทธิเรียกร้องนั้น ปรากฏข้อกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดหรือไม่ เพียงใด จากนั้นต้องพิจารณาข้อยกเว้นการไม่ใช้บังคับของกฎหมายฉบับนั้นกับกิจการและ/หรือบุคคลตามข้อเท็จจริง หากข้อเท็จจริงและบุคคลผู้เรียกร้องสิทธิไม่อยู่ในข่ายแห่งการยกเว้น ก็ค่อยมาพิจารณาถึงสิทธิและหน้าที่ตามเนื้อหาแห่งกฎมายฉบับนั้น ซึ่งเมื่อสถานะแห่งบทกฎหมายเป็นดังว่ามานี้แล้ว ก็ย่อมเป็นไปได้ว่าบุคคลสองคนทำงานลักษณะเดียวกันแต่ทำงานให้กับหน่วยงานต่างที่กัน หน่วยงานมีสถานะบางประการแตกต่างกัน เช่น หน่วยงานของเอกชนไทย กับหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ และหากเกิดข้อเท็จจริงที่กระทบสิทธิทางแรงงานของบุคคลทั้งสองนี้ บุคคลหนึ่งอาจได้รับการเยียวยาตามกฎหมายแต่อีกบุคคลหนึ่งอาจไม่อยู่ภายใต้การเรียกร้องสิทธิ

** ภาคีสังคม เป็นคำที่คณะผู้วิจัยถอดความมาจากภาษาฝรั่งเศสคำว่า “partenaire sociaux” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ทั่วไปในกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส หมายความถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในการเจรจาและกำหนดเงื่อนไขการทำงาน สวัสดิการ ในสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นการทั่วไป อันได้แก่ สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน ตลอดจนกลุ่มผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบกิจการในทำนองดังกล่าว ดังนี้แล้วย่อมเป็นที่เข้าใจได้อย่างง่ายว่า partenaire sociaux ก็คือผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง นั่นเอง

ตามกฎหมายแรงงานฉบับเดียวกันนั้นก็ได้เพราะบุคคลเช่นว่านั้นปฏิบัติหน้าที่ให้กับกิจการที่กฎหมายแรงงานฉบับนั้นยกเว้นการคุ้มครองสิทธินั่นเอง อันทำให้เกิดความลักลั่นในการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ใช้แรงงาน อีกทั้งทำให้เกิดความยากในการทำความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยด้วยเหตุแห่งรูปแบบบทบัญญัติกฎหมายแต่ละเรื่องมีความแตกต่างกันนั่นเอง

2.2 เนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย หากนำปริมาณบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยมาเป็นข้อพิจารณา ก็สามารถประเมินในเบื้องต้นได้ว่า กฎหมายแรงงานไทยมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมกฎเกณฑ์การใช้แรงงานเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการสากล ทั้งส่วนที่เป็นการคุ้มครองแรงงานทั่วไป การคุ้มครองแรงงานพิเศษเฉพาะตามแต่ลักษณะงาน การกำหนดให้มีและใช้เครื่องมือทางแรงงานเพื่อบริหารจัดการการแรงงานและระงับข้อพิพาทแรงงาน ในทางกลับกันหากประเมินคุณภาพเนื้อหาบทบัญญัติเหล่านั้นว่าสอดคล้องกับสารัตถของหลักการใช้แรงงานสากลเพียงใดนั้น อาจเกิดข้อติงและประเด็นถกเถียงอยู่หลายส่วนเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางที่สากลโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดหวังไว้ โดยอาจพิจารณาตามกลุ่มกฎหมายแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสังคม (ประกันสังคม) ได้ดังนี้

2.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล

2.2.1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน : ความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน เมื่อการจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายจะกระทำได้ก็แต่โดยการขึ้นทะเบียนกับนายทะเบียนเท่านั้น (พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528, มาตรา 8 และมาตา 30) ปัญหาการจัดหางานที่เกิดขึ้นจึงมักไม่ได้เกิดจากสำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานที่ตั้งขึ้นอย่างถูกต้อง แต่มักเกิดจากการที่คนหางานเองติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่สัญญาว่าจะรับตนเข้าทำงานและเมื่อถึงเวลานัดหมายหรือเวลาที่เข้าทำงานจริง ปรากฏว่ามีการการผิดสัญญาเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าตอบแทน หรือจัดสวัสดิการที่ไม่ตรงตามที่ตกลงกัน ไม่ได้รับมอบหมายงานตามที่ตกลงกัน หรือมีการเรียกรับเงินค่าธรรมเนียมการเข้าทำงาน รวมถึงการเรียกรับหลักประกัน หรือกระทำการอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้โดยชอบ และปัญหาส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นกับคนหางานในต่างประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่สามารถลงโทษอย่างใดกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ เพราะต้องถือว่าเป็นเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งการงานที่เหมาะสมแก่ตนหรือตามที่ตนต้องการ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่มากเกิดขึ้นบ่อยและมีเรื่องร้องร้องทุกข์มาถึงทั้งกระทรวงแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็คือการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างอันแสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติในการเข้าทำงานไว้ในการประกาศรับสมัครงาน เช่น เพศชายเพศหญิง การไม่ยอมรับความ

หลากหลายทางเพศ เป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียนไปที่คณะกรรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วส่งต่อมาที่กระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป (นายอภิศักดิ์ แก้วสูงเนิน,สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2564) ซึ่งในเบื้องต้นกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานและมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัตินั้น ปรากฏอยู่แต่เฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่านั้น ทว่า กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาก็ต่อเมื่อมีการทำสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นระหว่างกันแล้ว แต่การเลือกปฏิบัติจากข้อเท็จจริงทีเกิดขึ้นเป็นการเลือกปฏิบัติก่อนการจ้างงาน ดังนี้แล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงไม่อาจใช้กับความผิดข้อนี้ได้ หากพิจารณาเนื้อหาของเรื่องบทกฎหมายที่อาจปรับเข้ากับข้อเท็จจริงนี้ก็คือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน แต่กฎหมายจัดหางานฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติเนื้อหาในทำนองการขจัดหรือป้องกันการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในช่วงการหางานของคนหางานไว้เลย ดังนี้ เห็นได้ว่าแม้หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับในหลักวิชานิติศาสตร์แรงงาน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ก็ตาม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 27) แต่การบัญญัติไว้ให้เกิดความชัดเจนย่อมเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้บังคับให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง อีกทั้งการดำเนินการอย่างที่กล่าวนี้ย่อมทำให้กฎหมายแรงงานไทยมีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลโดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 111 ที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันไว้กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หากแต่ยังไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายให้สอดคล้องกับเนื้อหาของอนุสัญญาดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์

2.2.1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ในบรรดากฎหมายแรงงานไทย กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับหลักการสากล ตลอดจนพลวัตรของเศรษฐกิจและสังคมทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติมากที่สุด ดังเห็นได้จากจำนวนครั้งที่มีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนเนื้อหาอันเป็นสารัตถะของบทบัญญัติที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบและสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลอย่างสมบูรณ์มีด้วยกัน 3 ประเด็นดังนี้

1) บทกฎหมายที่สอดคล้องกับสารัตถะของอนุสัญญาฉบับที่ 111 การที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ แต่กลับไม่ได้มีการแก้ไขตัวบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสารัตถะในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวอย่างหมดข้อสงสัย กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังคงรับรองความเสมอภาคให้กับ

แรงงานชายและแรงงานหญิงเท่านั้น ทว่า แรงงานที่มีความแตกต่างด้วยเหตุแห่งเพศกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ทัศนะ ฯลฯ นั้นยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ทศวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยค่อนข้างตื่นตัวเรื่องความเท่าเทียมและการไม่ลือกปฏิบัติทางเพศ มีการเรียกร้อง รณรงค์ และจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้รัฐตระหนักถึงความสำคัญของความหลากหลายทางเพศ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ. 2558 ซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งครอบคลุมการห้ามเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันมีพื้นฐานจากความแตกต่างระหว่างเพศชายและเพศหญิง ตลอดจนเพศทางเลือกต่าง ๆ ในการหางานทำ ปฏิบัติหน้าที่การงาน และกระทำกิจการใด ๆ อันเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ซึ่งก็เป็นการขยายความคุ้มครองในเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติไปกว่าที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ กระนั้น การเลือกปฏิบัติที่มีพื้นฐานจากเหตุอื่น เช่น ศาสนา ความเชื่อ ทัศนะ ฯลฯ ก็ยังไม่มีบทกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติออกมารองรับ มีแต่เพียงการรับรองแนวคิดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) ความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย ก็คือกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น กิจการส่วนใหญ่ก็คือกิจการที่มีลักษณะงานพิเศษเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ครูและครูใหญ่ในโรงเรียนเอกชน งานประมง งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานเกษตรกรรม งานรับขนส่งทางบก ฯลฯ ที่โดยหลักการแล้วจะต้องมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขการทำงานไว้ต่างหาก ในอดีตที่ผ่านมากฎเกณฑ์เพื่อการคุ้มครองแรงงานของแรงงานกลุ่มนี้อยู่ในรูปของกฎกระทรวง ที่ต่อมาได้รับการพัฒนาโดยตราเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติที่มีเนื้อหากว้างกว่า ครอบคลุมกว่า และเป็นประโยชน์ให้กับลูกจ้างมากกว่าแล้วเกือบทุกเรื่อง มีเพียง 2 เรื่อง คือ การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม และการคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางบกเท่านั้นที่กฎหมายยังอยู่ในรูปกฎกระทรวงได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 และกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2541) ในส่วนของแรงงานภาคเกษตรนั้น น่าสังเกตว่าอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักที่คู่กับจารีตประเพณีของประเทศไทยมาช้านาน อีกทั้งเกษตรกรรมบางประเภทยังเป็นอาชีพที่สงวนหวงห้ามไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ แต่เพราะเหตุใดกฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานในกิจการประเภทนี้ที่อาจอนุมานภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ได้ว่าบุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายมากที่สุดก็คือ พลเมือชาวไทย แต่กฎหมายกลับไม่ได้รับการพัฒนาอย่างที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้แล้ว งานราชการและงานรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกัน ในส่วนของงานราชการนั้น เข้าใจได้ว่าเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับพันธกิจสำคัญของรัฐ อันมีประเด็นเรื่องสาธารณะประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นเหตุผลและความชอบธรรมที่รับฟังได้ถึงเหตุแห่งการยกเว้นไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มากำหนดเงื่อนไขการทำงาน ทว่า งานรัฐวิสาหกิจนั้น มีความผสมผสานระหว่างงานของเอกชนและงานของรัฐ โดยที่การคุ้มครองแรงงานของบุคลากรรัฐวิสาหกิจปัจจุบันนี้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ 2 ลำดับชั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์กลาง และกฎเกณฑ์เฉพาะในแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดเงื่อนไขการใช้แรงงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวด้วยการแรงงานสัมพันธ์แต่มีบทมาตราหนึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง สำหรับรัฐวิสาหกิจ โดยถือว่ามาตรฐานนี้เป็นกฎเกณฑ์กลางสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเกี่ยวด้วยการจ้างงานอันมีเงื่อนไขการคุ้มครองแรงงานเป็นสาระสำคัญ นอกจากนี้ภายใต้มาตรฐานดังกล่าว รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถกำหนดสภาพการจ้างและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองแรงงานสำหรับบุคลากรของตนให้มีความแตกต่างได้ หากข้อกำหนดเฉพาะเช่นว่านั้นเป็นคุณมากกว่าที่มาตรฐานการจ้างงานกลางกำหนดไว้ อันทำให้เกิดการตั้งข้อคำถามถึงลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างจากแรงงานเอกชน

อนึ่ง การทำให้กฎหมายแรงงานมีความชัดเจนในลักษณะของบทกฎหมายแรงงานหลักที่ ใช้เป็นการทั่วไปกับทุกอาชีพ โดยอาชีพนั้น ๆ มิได้มีบริบทหรือปัจจัยอื่นที่สำคัญเป็นตัวแปรอันทำให้จำต้องมีกฎเกณฑ์เฉพาะเข้ามาควบคุมดูแล ประการหนึ่ง และอาชีพที่กิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นส่วนประกอบสำหรับความสำเร็จลุล่วงของอาชีพนั้นต้องขึ้นอยู่กับบริบทและปัจจัยแวดล้อมเฉพาะ เช่น การทำเกษตรกรรมย่อมขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศ เป็นสำคัญ ก็ควรมีกฎเกณฑ์ควบคุมต่างหากเป็นการเฉพาะ อีกประการหนึ่ง อันจะทำให้กฎเกณฑ์ด้านการแรงงานที่ชัดเจนนั้นมีความเหมาะสมและสอดรับกับบริบทเฉพาะ อันจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายลำดับรองเพื่อให้กฎหมายแม่มีเครื่องมือช่วยในการบังคับใช้ได้อย่างครบถ้วนและเป็นระบบสมบูรณ์ต่อไป

3) ความพยายามในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิถีการจ้างงานแบบใหม่ ภายใต้หลักความเสมอภาคและการเคารพในสิทธิแรงงาน การปรับใช้หลักความเสมอภาคกับวิถีการจ้างงานสมัยใหใความพยายามในการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง โดยไม่ต้องนำสถานะทางสัญญาของผู้ใช้แรงงานมาเป็นข้อพิจารณาสำคัญ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานต้องมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่จำต้องคำนึงว่าบุคคลที่

จะได้รับความคุ้มครองต้องมีนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานอย่างเดียวเสมอไปเหมือนแต่ก่อนที่เคยเป็นมา หากบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้แรงงานที่ทำการงานอันเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการก็ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานสากลเช่นกัน แม้ว่าสัญญาที่บุคคลดังกล่าวทำขึ้นกับผู้ว่าจ้างจะเป็นสัญญาจ้างทำของเป็นสัญญาที่ตนมีสถานะเป็นลูกจ้างของคนอื่นแล้วนายจ้างตนมีคำสั่งให้มาทำงานให้กับผู้ประกอบการในลักษณะที่เรียกว่าการจ้างแบบเหมาค่าแรงหรือเหมาค่าบริการ อันเป็นวิถีทางและความพยายามสากลในการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานให้มีความครอบคลุม “ผู้ใช้แรงงาน (worker)” ในทุกสถานะของนิติสัมพันธ์ไม่จำกัดแต่เพียงผู้ที่มีสถานะเป็น “ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน (employee)” เท่านั้น ถือว่าเป็นอีกเป้าประสงค์ของทิศทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย ดังนี้ การพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยก็จำเป็นต้องนำเป้าประสงค์ส่วนนี้ไปใช้เป็นแนวทางร่วมในการพัฒนาและการประเมินทิศทางตลอดจนความเหมาะสมของบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบกันด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ได้สนองรับแนวคิดดังกล่าวโดยขยายกรอบการให้ความคุ้มครองไปถึงผู้ใช้แรงงานในทุกสถานะไม่จำกัดแต่เฉพาะลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน อีกทั้งการยกเว้นกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวก็เป็นไปอย่างจำกัด และถึงแม้ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้ก็เขียนข้อยกเว้นทับซ้อนไว้อีกชั้นหนึ่งให้กิจการที่ยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับสามารถออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานเองได้แต่เนื้อหาแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องไม่น้อยไปกว่าสิทธิที่ได้พระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ได้กำหนดรับรองไว้

อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองที่เท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัตินั้น มีข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่ง คือ “ฐานของสัญญาจ้าง” ที่กฎหมายไทยได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันผ่านกฎหมายภาคพื้นยุโรปในครั้งที่มีการร่างประมวลกฎหมาย ทำให้บทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจ้างของไทยยอมรับการใช้จุดประสงค์และความมุ่งหมายของสัญญาเป็นตัวแบ่งระหว่าง “สัญญาจ้างแรงงาน” ที่มุ่งการใช้งานบุคคลเพื่อกระทำการตามที่ผู้ว่าจ้างต้องการ กับ “สัญญาจ้างทำของ” ที่ความสำเร็จของงานซึ่งอาจเป็นได้ทั้งผลิตภัณฑ์ที่มีรูปร่างจับต้องถือเอาได้หรือบริการก็ได้ เหตุที่กฎหมายแรงงานมีรายละเอียดมากกำหนดกติกาต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับงานตามลักษณะงานโดยตรง และที่ไม่เกี่ยวกับงานแต่เป็นบริบทแวดล้อมการทำงานนั้นก็เพราะว่า “การบัญชาหรือการสั่งการ” ที่ทำให้ผู้รับคำสั่งอยู่ในใต้อาณัติของผู้ออกคำสั่ง ซึ่งอาจมองได้ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ด้านหนึ่ง การสั่งการในลักษณะคำสั่งให้ทำการงานอย่างใด ๆ ตามสัญญาที่เสรีชน 2 คนตกลงกันไว้ ซึ่งสถานการณ์จะไม่กลายเป็นอื่นหากคู่สัญญาอยู่ในฐานะที่เสมอกัน สามารถต่อรอง เรียกร้อง เจรจาสอบถามได้อย่างอิสระไม่มีฝ่ายใดอยู่ในสถานะที่สูงกว่าด้วยฐานะทางสังคมหรือเศรษฐกิจ เพราะหากฝ่ายใดอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าแล้วก็จะทำให้อำนาจ

บังคับบัญชาที่ตนมีอาจกลายเป็นอื่น ซึ่งก็คือ ด้านที่สอง คำสั่งการที่กลายเป็นการบัญชาในลักษณะคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจด้วยฐานันดรที่สูงกว่าที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอย่างไม่อาจอิดเอื้อนได้ มิเช่นนั้นแล้วอาจถูกลงโทษอันเป็นวิถีทางในระบบการปกครองที่มีการแบ่งระบบชนชั้น ดังนี้แล้วรายละเอียดต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายแรงงานจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่กำกับอำนาจตามอำเภอใจของผู้ว่าจ้างไว้ไม่ให้มีการใช้เกินขีดจนก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของผู้รับจ้างมากเกินสมควร ความละเอียดอ่อนของกฎหมายแรงงานทำให้ผู้ประกอบกจิการมีภาระหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งที่เป็นภาระที่ต้องจ่ายเป็นตัวเงินและที่เป็นภาระต้องจัดหาสิ่งของหรือบริการอื่นใดให้กับลูกจ้าง หากผู้ประกอบการสามารถจำกัดภาระส่วนนี้ได้ก็จะทำให้ตัวเลขของกำไรจากการประกอบกิจการสูงขึ้น อันเป็นสาเหตุและที่มีของการจ้างด้วยสัญญาจ้างประเภทอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน เช่น สัญญาจ้างทำของ ตลอดจนการเกิดสัญญาจ้างแบบใหม่ เช่น สัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญาจ้างเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน ผลที่ตามมาก็คือการย้อนส่งปัญหาความเป็นธรรมในการจ้างกลับไปยังกฎหมายแรงงานที่แต่ดั้งเดิมกำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะ “ลูกจ้าง” ตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น แต่เมื่อสถาการณ์และบริบทเปลี่ยนไปกฎหมายแรงงานก็จำต้องขยายบทบาทความคุ้มครองให้คลุมไปถึง “ผู้ใช้แรงงาน” ตามสัญญาจ้างอื่นที่แม้ไม่ใช่จ้างแรงงาน แต่เมื่อวิเคราะห์การทำงานและบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ของผู้ใช้แรงงานคนหนึ่งเปรียบเทียบกับลูกจ้างคนหนึ่งก็ปรากฏได้ถึงความคล้ายคลึงอย่างมีนัยยะ ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีจึงได้นำ “หลักการทดสอบความสัมพันธ์ในภาพรวม (Integration Test)” เพื่อใช้เป็นมาตรวัดว่าสัญญาจ้างอื่น ๆ มีลักษณะและความใกล้ชิดเยี่ยงสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ หากใช่ก็ควรทำให้ผู้ใช้แรงงานในสัญญาเช่นว่านั้นได้รับการคุ้มครองเสมือนเป็นลูกจ้าง แต่การให้ความคุ้มครองเช่นว่านั้นย่อมต้องคำนึงถึงความชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับ “ฐานของสัญญา” ที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้แรงงานซึ่งมักจะเป็นสัญญาจ้างทำของ ดังนี้เมื่อฐานของสัญญามีความแตกต่างกันผลที่ตามมาย่อมพึงต่างกันตามมาด้วย มิเช่นนั้นแล้วการบังคับใช้กฎหมายแรงงานก็จะทำให้ธรรมชาติของสัญญาจ้างทำของต้องสูญเสียไป คำถามที่ตามมาจากข้อความรู้นี้ก็คือ การขยายความคุ้มครองเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานตามสัญญาจ้างอื่นได้รับเสมือนลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นควรมีมากน้อยเพียงใด การตอบคำถามข้อนี้อาจพิจารณาจากแนวทางที่สากลยอมรับ นั่นก็คือแนวปฏิบัติที่องค์การแรงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้เป็นกติกาพื้นฐานสำคัญในการจ้างงานตามที่ปรากฏหลักการในอนุสัญญาแกน 8 ฉบับ ประมวลรวมได้ 4 ประเด็นสำคัญ คือ ประเด็นแรก การไม่ใช้แรงงานบังคับการจ้างงานต้องมีกำหนดชั่วโมงการทำงาน วันหยุด เวลาพัก และค่าตอบแทนที่เพียงพอสำหรับแรงงานดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี ประเด็นที่สอง การไม่ใช้แรงงานเด็กและไม่ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเพราะเด็กต้องการการพัฒนาเพื่อเป็นประชากรที่มีคุณภาพในอนาคต ประการที่สาม การใช้แรงงานชายและแรงงานหญิงต้องมีเสมอภาคกันและต้องใช้แรงงานอย่างไม่เลือกปฏิบัติ และ

ประการสุดท้าย การให้เสรีภาพในการสมาคมเพื่อการเจรจาต่อรองทางแรงงานถือเป็นกลไกสำคัญที่จะบริหารจัดการปัญหาแรงงานได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทเฉพาะทั้งที่เกี่ยวกับลักษณะงานและสภาพเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่าง หลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นสิทธิแรงงานพื้นฐานมีคุณค่าเป็นสิทธิมนุษยชนดังนี้แล้ว หากกฎหมายแรงงานต้องขยายบทบาทในการให้ความคุ้มครองออกไปยังผู้ใช้แรงงานที่ไม่ใช่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานแต่ด้วยลักษณะและบริบทในการทำงานของผู้ใช้แรงงานเหล่านั้นย่อมเห็นได้ว่ามีความเหมือนลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงานอยู่มาก ทว่านิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้แรงงานกับผู้ว่าจ้างในสัญญามีความชัดเจนว่าเป็นสัญญาจ้างประเภทอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน การที่กฎหมายจะขยายความคุ้มครองให้กับผู้ใช้แรงงานดังกล่าวเสมอด้วยลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงานทุกประการคงไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายพาณิชย์ที่ได้แยกสัญญาประเภทต่าง ๆ ออกจากกันให้เป็นเอกเทศ โดยใช้ความมุ่งหมายของตัวสัญญาเป็นเหตุผลตั้งต้น เพื่อกำหนดเงื่อนไขและองค์ประกอบของสัญญาให้มีความเฉพาะอันจะนำมาซึ่งผลของสัญญาที่แตกต่างตามประเภทสัญญา อย่างไรก็ตาม การที่จะไม่ให้ความคุ้มครองเลยก็จะเท่ากับว่ากฎหมายแรงงานไม่สามารถพัฒนาให้สอดรับกับการจ้างในรูปแบบใหม่อันเป็นพลวัตรของสังคมได้ ซึ่งก็จะสะท้อนถึงความไม่ทันสมัยของบทกฎหมาย เหตุนี้การให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอที่สะท้อนให้เห็นว่าสิทธิแรงงานของผู้ใช้แรงงานที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างแบบอื่นที่ไมใช่สัญญาจ้างแรงงานได้ถูกรับรองอย่างเพียงพอ กับทั้งสงวนไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะในลักษณะแห่งสัญญาจ้างทำของและสัญญาจ้างอื่นก็ย่อมเป็นแนวทางที่เหมาะสมยิ่ง

การจ้างงานด้วยสัญญาจ้างรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มรูปแบบให้หลากหลายมากขึ้นด้วย ตามเทคนิคของผู้ประกอบการที่จะใช้วิธีการใดเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในแรงงานโดยมีภาระทางกฎหมายน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรืออาจมีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเป็นองค์ประกอบในการสั่งการใด ๆ กับลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น การทำงานผ่านการสั่งงานจากแพลตฟอร์ม หรือแอปพลิเคชันต่าง ๆ ในกิจการที่มีการรับส่งผู้โดยสารไปตามสถานที่ต่าง ๆ หรือการรับส่งอาหารหรือวัสดุอื่น ๆ ตามที่ลูกค้าได้เรียกร้องการใช้บริการผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งเป็นปัญหาในปัจจุบันว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างใดตามกฎหมายเลยเพราะจากข้อสัญญาถือว่าเป็นสัญญาร่วมหุ้นส่วนในการร่วมกันทำงานแบ่งปันกำไร แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วมักปรากฏว่าผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้มีสถานะในการดำรงชีวิตเหมือนกับลูกจ้างรายเดือนตามบริษัททั่วไป โดยสภาพความเป็นอยู่ไม่อาจกล่าวอย่างสนิทใจว่าสามารถเป็นผู้ร่วมลงทุนในกิจการใดอย่างหุ้นส่วนที่เข้าใจกันในวงวิชาชีพการประกอบธุรกิจเพื่อค้าหากำไรได้ ปัญหาในลักษณะนี้กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายประมวลกฎหมาย ได้มองแนวทางแก้ไขแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางหลักด้วยกัน กล่าวคือ แนวทางแรก แนวการตีความและการปรับใช้กฎหมายของศาลฝรั่งเศส โดยมองว่าการจ้างงาน

ผ่านแพลตฟอร์มนั้นแท้จริงแล้วคือการสั่งการมาจากผู้ว่าจ้างตัวจริงผ่านนวัตกรรมแพลตฟอร์มให้เป็นสื่อกลางเพื่อนำคำสั่งของนายจ้างตัวจริงไปยังผู้ปฏิบัติงานให้ทำงานตามคำสั่งการ และเมื่อพิจารณาประกอบกับเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ปรากฏในสัญญาระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้ปฏิบัติงานที่แสดงถึงจำนวนชั่วโมงขั้นต่ำหรือจำนวนครั้งขั้นต่ำในการให้บริการต่อสัปดาห์ที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ความพยายามในการหาลูกค้าเพื่อได้งาน ตลอดจนบทลงโทษต่าง ๆ หากผู้ปฏิบัติงานทำไม่ได้ตามกำหนด รวมถึงกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานปฏิเสธคำสั่งขอใช้บริการจากลูกค้าเป็นจำนวนกี่ครั้งภายในระยะเวลาเท่าใด หรือการปฏิบัติงานผิดพลาดด้วยเหตุต่าง ๆ อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับบทลงโทษ ล้วนแต่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจบังคับบัญชาตามสัญญาจ้างที่นายจ้างมีต่อลูกจ้าง ดังนี้แล้วสัญญาจ้างงานแพลตฟอร์มจึงเป็นสัญญาจ้างแรงงานที่มีวิธีการส่งผ่านอำนาจบังคับบัญชาด้วยรูปแบบใหม่ตามวิวัฒนาการของสังคมที่มีพลวัตร อันจะเห็นได้ว่าศาลฝรั่งเศสพยายามตีความกรอบอำนาจบังคับบัญชาให้เหมาะสมกับกาลสมัยเพื่อรักษาแนวคิดดั้งเดิมของหลักกฎหมายพาณิชย์เกี่ยวกับประเภทของสัญญาที่มีความเป็นเอกเทศไว้ โดยใช้ฐานคิดของสัญญาแต่ละประเภทเป็นตัวแปรหลักในการกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการสัญญาอันจะทำให้ผลที่เกิดขึ้นตามมาสอดคล้องกับหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ การปรับและบังคับใช้กฎหมายบทอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นไปได้โดยง่ายไม่มีอุปสรรค เช่น กรณีจากตัวอย่างเมื่อแรงงานแพลตฟอร์มเป็นลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามบทกฎหมายแรงงานในเรื่องต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดปัญหาว่าแรงงานประเภทนี้เป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลย นอกจากค่าจ้างที่เป็นการตอบแทนการทำงานเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ดี แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่ศาลยุติธรรมเยอรมันแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในพลวัตรของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอันมีผลต่อวิธีการแสดงออกซึ่งอำนาจบังคับบัญชาที่ไม่เหมือนเดิมอย่างอดีตที่ผ่านมา แต่หากจะยอมรับวิธีการจ้างงานผ่านแพลตฟอร์มว่าเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจบังคับบัญชารูปแบบใหม่ก็อาจไม่สนิทใจเท่าใดนัก เพราะข้อสัญญาในการจ้างงานแพลตฟอร์มเองก็มีอยู่หลายส่วนที่ผู้ว่าจ้างพยายามแสดงให้เห็นถึงความอิสระในการตัดสินใจด้วยตัวของผู้ปฏิบัติงานเอง ซึ่งไม่สอดรับกับลักษณะของการใช้อำนาจบังคับบัญชาในสัญญาจ้างแรงงานอย่างที่เคยเป็นมา ดังนี้ อาจมองได้ว่าการจ้างงานแพลตฟอร์มนั้นเป็นการผสมผสานระหว่างความเชื่อในแนวทางการพิจารณาแบบเก่าว่าเงื่อนไขในการสั่งการผ่านแพลตฟอร์มอาจพอรับฟังได้ว่าเป็นอำนาจบังคับบัญชาแต่เป็นการบังคับบัญชาที่มีบริบทและเงื่อนไขอื่นแทรกเข้ามาทำให้พฤติการณ์แบบนี้อาจเป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นโดยอยู่ระหว่างการมีอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าจ้างและความเป็นอิสระในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใด ๆ อันเป็นสาระของการทำงานที่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้ การตรากฎหมายเฉพาะออกมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองลูกจ้างประเภทนี้เป็นการเฉพาะก็อาจเป็นอีกทางออกหนึ่งที่เหมาะสม

ส่วนเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นเช่นใดนั้นก็น่าจะอยู่ในกรอบแนวคิดที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานพื้นฐานดังกล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

ข้อความคิดข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์การจ้างงานในปัจจุบันที่ลักษณะและวิธีการจ้างได้เปลี่ยนไปจากอดีต อันนำมาซึ่งประเด็นพิจารณาสำหรับการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับกการจ้างงานในฐานะเครื่องมือเสริมประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1. ลักษณะการจ้างและกระบวนวิธีการใช้แรงงานแบบใหม่นั้นทำให้สัญญาจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงาน กลายเป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผลที่ตามมาคือผู้ใช้แรงงานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลยตามกฎหมายแรงงานซึ่งมีโครงสร้างและรายละเอียดที่กำหนดสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างไว้อย่างเป็นระบบครบถ้วน อย่างไรก็ตามผู้ใช้แรงงานอาจเรียกเอาได้แต่เพียงค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นเล็กน้อยตามที่ตกลงไว้ในข้อสัญญา อันจะสะท้อนถึงความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติหากลักษณะงานที่ผู้ใช้แรงงานทำนั้นมีความคล้ายกับงานที่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานรับผิดชอบ เพราะจะสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า “ลักษณะงานเหมือนแต่สิทธิประโยชน์ต่าง” การแก้ไขปัญหาส่วนนี้อาจทำได้โดยการขยายกรอบความรับผิดชอบในหน้าที่ของนายจ้างผู้ที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานนั้นโดยตรงให้เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อลูกจ้างผู้ซึ่งมาทำงานให้ในสถานประกอบการของตน โดยเน้นย้ำในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา 8 ฉบับที่อาจประมวลได้เป็น 4 หัวข้อหลัก กล่าวคือ การไม่ใช้แรงงานบังคับ การไม่ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ และการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง จากข้อความรู้นี้เองที่ทำให้อาจตั้งข้อสังเกตเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยได้ประการหนึ่งว่า สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ (การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง) ยังไม่ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานที่มีวิธีการจ้างแบบอื่นที่ไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญารับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น อย่างไรก็ดี การแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ควรกระทบต่อฐานแนวคิดพื้นฐานของเรื่องนั้น ๆ ด้วยเป็นสำคัญ ซึ่งในประเด็นปัญหาข้อนี้ก็คือการขยายกรอบหน้าที่ของนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานไปยังนายจ้างที่จ้างด้วยสัญญาจ้างเหมาซึ่งก็คือสัญญาที่มีลักษณะของสัญญาจ้างทำของ ที่อาจทำได้บางส่วนเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานพื้นฐาน โดยเอกลักษณ์เฉพาะของสัญญาทั้งสองเรื่อง กล่าวคือ จ้างแรงงาน และจ้างทำของยังคงมีอยู่สืบไปดังปรากฏว่าบทขยายหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จ้างงานแบบเหมาให้เสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างเหมาค่าแรงดังปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น หมายถึงแต่เฉพาะการจ้างเหมาค่าแรงซึ่งกิจกรรมที่ให้ลูกจ้างเหมาค่าแรงมาทำนั้นต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการผลิตหรือการประกอบธุรกิจของ

ผู้ประกอบการ อันทำให้เกิดในทางปฏิบัติเกิดคำเรียกการจ้างงานแบบเหมาที่กิจกรรม (งาน) ที่ลูกจ้างเหมาต้องไปทำเป็นงานเสริมงานที่ไม่ใช่งานหลักของกิจการว่า การจ้างเหมาค่าบริการ ที่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จ้างเหมาต้องมีหน้าที่เสมือนเป็นนายจ้างต่อลูกจ้างกลุ่มจ้างเหมาค่าบริการ ก็เพราะเหตุผลที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งสองสถานะ (ลูกจ้างและลูกจ้างเหมาค่าแรง) ซึ่งรับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับการทำงานเหมือนกัน แต่ก็ต้องจำกัดเฉพาะกรณีที่การจ้างแรงงานทั้งสองรายมีลักษณะเหมือนกันหรือแทบไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยยะ หากแต่มีข้อต่างที่ชัดเจนก็คือความแตกต่างของประเภทสัญญาที่ใช้จ้าง ประกอบกับลักษณะของงานที่ผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบนั้นต้องเป็นงานหลักของกิจการ ซึ่งปกติตามประเพณีทางการค้านั้น การจ้างงานในลักษณะและบริบทเช่นว่านี้คงต้องจ้างลูกจ้างเพื่อมาทำงานประจำ

2. “อำนาจบังคับบัญชา” เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดคุณค่าของสัญญาจ้างแรงงาน แต่ด้วยสังคมและเศรษฐกิจที่มีพลวัตรสูง การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนความคิดและวิธีปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย วิธีการสั่งการอันสะท้อนถึงอำนาจบังคับบัญชาก็ย่อมเปลี่ยนไปด้วยตามกาลเวลา เช่น มีการใช้นวัตกรรมแพลตฟอร์มในการส่งผ่านคำสั่งจากผู้ว่าจ้างไปยังผู้รับจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบแห่งสัญญา นายจ้างปล่อยให้ลูกจ้างสามารถใช้อิสระทางความคิดในการสร้างสรรค์ผลงานได้มากขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะวิถีชีวิตและการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในวัยทำงานปัจจุบัน มีความแตกต่างไปจากบุคคลซึ่งเป็นวัยทำงานในอดีตซึ่งปัจจุบันบุคคลเหล่านี้ได้เข้าสู่วัยเกษียณอายุแล้วเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากกระบวนการศึกษาเรียนรู้ที่แต่เดิมอาศัยการท่องจำเป็นหลักครั้นต่อมาการศึกษาเน้นที่การเรียนรู้ซึ่งต้องเกิดจากความคิดและการวิเคราะห์ได้ของผู้เรียน ด้วยเหตุนี้เองการยอมรับในรูปแบบการสั่งการบังคับบัญชาแบบใหม่ที่มีความหลากหลายตามแต่ลักษณะเฉพาะของแต่ละสาขาอาชีพและลักษณะงานย่อมทำให้การประกอบกิจการหลายลักษณะที่ดูผิวเผินแล้วอาจไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่มีชื่ออันทำให้บุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างของกิจการเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์อื่นใดตามกฎหมาย ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในสัญญา กลายเป็นสัญญาจ้างแรงงานที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือผู้ใช้แรงงานเดิมกลายเป็นลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงานทันที ซึ่งก็จะทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการแรงงานอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม อีกแง่มุมหนึ่งย่อมเข้าใจได้ว่าวิวัฒนาการของสังคมที่พัฒนาอย่างก้าวกระโดดย่อมทำให้วิถีทางและรูปแบบที่ใช้สั่งการนั้นเปลี่ยนไปมากอย่างมีนัยยะ ดังนี้แล้วการที่จะให้ยอมรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ว่าเป็นสิ่งเดียวกันกับของเดิมแต่เพียงเปลี่ยนที่บริบทเท่านั้น บางครั้งก็ไม่อาจใช่เรื่องง่ายที่จะทำได้ ในทางตรงกันข้าม การยอมรับว่าของใหม่ที่เกิดขึ้นไม่เหมือนกับของเดิม แต่มีเค้าโครงให้เห็นเป็นทำเนา ดังนี้แล้วการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่เพื่อบริหารจัดการของใหม่ที่อาจอิงกับของเดิมเท่าที่จำเป็นและใช้ได้อย่างไม่

สงสัยก็อาจเป็นอีกวิถีทางหนึ่งที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสัญญาจ้างกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทย ก็ประสบกับปัญหาการตีความลักษณะของสัญญาที่ทำขึ้นสำหรับการจ้างงานบางประเภทว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ หรือเป็นสัญญาจ้างในลักษณะอื่นที่ไม่มีชื่อที่ทำให้เกิดคำถามตามว่าถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ต่อไป

2.2.1.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน : การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยมิได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสารัตถะในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไว้ เพียงแต่กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถประกาศท้องที่ ประเภท และขนาดของกิจการที่ผู้ประกอบการต้องส่งลูกจ้างเข้าฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการปฏิบัติตามกลไกเช่นว่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไปใช้ลดหย่อนภาระบางประการสำหรับการประกอบกิจการได้ เช่น การไม่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน การนำเงินที่ใช้จ่ายในการพัฒนาฝีมือแรงงานไปเป็นเครดิตภาษีสำหรับการนำส่งภาษีเงินได้ประจำปี อันทำให้กลไกดังกล่าวนี้มีลักษณะจูงใจมากกว่าบังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน อันเป็นข้อคิดที่ต้องพิจารณาว่าเมื่อแผนงานในการบริหารประเทศต้องการกระตุ้นให้แรงงานไทยเป็นแรงงานฝีมือมากขึ้นแล้วนั้น เนื้อความในกฎหมายส่วนนี้จำเป็นต้องการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ถูกกำหนดไว้ เช่น อาจต้องมีการบังคับสำหรับกิจการขนาดกลาง และกิจการขนาดใหญ่ที่เมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นได้ว่ามีศักยภาพเพียงพอในการจัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากรของตนเป็นประจำสม่ำเสมอโดยอาจกำหนดกรอบหัวข้อที่ควรอบรมโดยพิจารณาจากแนวโน้มการจ้างงานและทักษะแรงงานซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต เพื่อให้บุคลากรของตนทันสมัยและมีศักยภาพในการทำงานให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้

ข้อพิจารณาประการหนึ่งที่น่าสนใจในกฎหมายฉบับนี้คือ การยอมรับให้มีการทำสัญญาฝึกปฏิบัติงานก่อนเข้าทำงาน โดยผู้ฝึกต้องเข้าทำสัญญาฝึกหัดงานกับบริษัทที่คาดว่าจะรับผู้ฝึกเข้าทำงานในกาลต่อไป โดยต้องทำสัญญาตามแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ต้องถือว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าวคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายไม่มีนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานระหว่างกัน บริษัทที่รับฝึกงานจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานอย่างที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง (พัชราภรณ์ ยศปัญญา, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) ข้อดีของสัญญานี้ก็คือ มีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับประชากรและบริษัท ก็สามารถกรองบุคลากรที่จะทำงานประจำกับกิจการของตนต่อไป แต่ก็อาจพบข้อเสียได้เช่นกัน กล่าวคือ การจัดทำสัญญารูปแบบนี้ สถานประกอบการต้องขึ้นทะเบียนกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและปฏิบัติตามเงื่อนไข

อย่างเคร่งครัด ดังนี้ อาจพิจารณาได้ว่าหากนำแนวทางดังกล่าวมาขยายขอบเขตบังคับใช้ให้สัญญาต่าง ๆ ที่ทำกับนิสิตนักศึกษาที่กำลังศึกษาสามารถฝึกหัดงานเพื่อเอาประสบการณ์การทำงานจริงก็ย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย อย่างไรก็ตาม หากจะดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมจริงนั้น อาจต้องมีแบบและเงื่อนไขของสัญญาเป็นพิเศษ ให้ผู้ฝึกงานได้รับการฝึกงานเพื่อได้ประสบการณ์การทำงานแท้จริง กอปรกับได้สิ่งตอบแทนและการคุ้มครองกรณีประสบภยันตรายจากการทำงานที่พอต่อการดำเนินการฝึกงานนั้นให้ไปได้โดยตลอด ซึ่งควรน้อยกว่าภาระที่นายจ้างต้องจ่ายต่อลูกจ้าง 1 คน อีกทั้งควรกำหนดมาตรการจูงใจด้านภาษีอากรไว้ประกอบกันเพื่อดึงดูดให้ผู้ประกอบการจากหลากหลายสาขาอาชีพงานนำไปใช้ปฏิบัติ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ การกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดของสัญญาไว้มาก ย่อมเกิดสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงอันจะโยงกลับไปยังเรื่องของประสิทธิภาพของการตรวจแรงงานนั่นเอง

2.2.1.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน : ประสิทธิภาพของกลไกที่กฎหมายกำหนด ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้น เดิมทีเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติว่าด้วยคุ้มครองแรงงานและได้แยกออกมาเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะด้วยเหตุที่เห็นว่าประเด็นเรื่องความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญต่อทั้งชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และศักยภาพของกิจการที่ไม่ควรสูญเสียแรงงานที่มีฝีมือไปด้วยเหตุที่ไม่ระมัดระวัง กฎหมายความปลอดภัยฉบับปัจจุบันซึ่งได้ตราขึ้นโดยแยกออกจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความคุ้มครองให้กับบุคคลผู้ใช้แรงงานมากที่สุดเมื่อเทียบกับกฎหมายแรงงานเรื่องอื่น ด้วยบุคคลที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการจะถูกกฎหมายอนุมานให้เป็นลูกจ้างของเจ้าของสถานประกอบการที่ถูกอนุมานให้เป็นนายจ้างเช่นกัน ดังนี้แล้วเจ้าของสถานประกอบการย่อมมีหน้าที่ที่นายจ้างพึงมีต่อลูกจ้างในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับทุกคนที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการแห่งนั้น อันถือเป็นตัวอย่างของการปฏิบัติที่เท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติได้อย่างดี นอกจากนี้แล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยได้ นับว่าเป็นจุดเด่นของบทบัญญัติอีกเรื่องหนึ่งเพราะการตรวจสอบต่าง ๆ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าผู้มีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดมีความเคารพต่อบทบัญญัติกฎหมายหรือไม่ มากหรือน้อยเพียงใด หากปล่อยให้รัฐดำเนินการเองก็อาจประสบปัญหาเรื่องกำลังคน งบประมาณ เครื่องมือ และศักยภาพด้านอื่น ๆ อย่างที่เคยเป็นมา การให้เอกชนเข้ามารับช่วงทำงานตรวจสอบจึงมีความเหมาะสมและถือเป็นจุดแข็งของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการริเริ่มวิธีการแบบใหม่ที่คาดว่าจะเป็นกลไกเสริมสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏกลับพบว่า

ฝ่ายรัฐเองที่มีข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสถานที่ ค้น ยึด อายัด และกระทำการอื่นใดที่เอกชนซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยฯ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้การตรวจเป็นไปโดยสมบูรณ์ แต่การกระทำนั้นติดด้วยข้อห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น (มนตรี มณีรัตน์, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) สถานการณ์เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงข้อกฎหมายที่เปิดกว้างทันสมัยแต่ติดขัดด้วยข้อกฎหมายบางประการ ซึ่งในอันที่จริงแล้วในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ ก็ควรตระหนักถึงข้อจำกัดนี้ด้วย และหากข้อจำกัดนี้เป็นเรื่องที่น่ากังวลเพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้กฎหมายต่อไปก็ควรกำหนดให้เอกชนที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจมีอำนาจเช่นว่านี้เท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเสียทีเดียว ก็จะทำให้กฎหมายที่มีเนื้อหาทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการแรงงานนี้สามารถบังคับใช้ได้จริง

2.2.2 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน

2.2.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่นำหลักการเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) มาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับสมดุลของสังคมแรงงานให้ลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองในประเด็นที่เกี่ยวกับการแรงงานและสภาพการจ้าง ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการระงับข้อพิพาทแรงงานก็ตาม ทว่า กฎเกณฑ์ที่ปรากฏในบทบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ทำให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยไม่เป็นไปตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยการเจรจาต่อรองทางด้านแรงงานใน 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) การรับรอง “เสรีภาพ” ในการสมาคม เนื่องจากการรวมกลุ่มทางแรงงานยังไม่เป็นไปตามหลัก “เสรีภาพ” ในการสมาคมอย่างแท้จริง ซึ่งอาจจำแนกพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็นย่อย ดังนี้

1.1) การจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานไม่ว่าจะเป็นองค์กรของฝ่ายนายจ้าง (สมาคมนายจ้าง) หรือองค์กรของฝ่ายลูกจ้าง (สหภาพแรงงาน) * ต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้ง

* ตามความในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 “องค์กรทางด้านแรงงาน” อาจจำแนกเป็นองค์กรแรงงานระดับล่างสุด ของฝ่ายนายจ้างคือ สมาคมนายจ้าง องค์กรแรงงานระดับล่างสุดของฝ่ายลูกจ้างคือ สหภาพแรงงาน และเหนือชั้นขึ้นมาเมื่อสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานได้รวมตัวกันตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็จะทำให้กลายเป็นองค์กรระดับกลางเรียกว่า สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงาน และเมื่อสมาคมนายจ้าง หรือสหพันธ์นายจ้าง และ

โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน (กระทรวงแรงงาน) ก่อนเป็นเบื้องต้น ซึ่งตามเนื้อหาอนุสัญญาฉบับที่ 87 ถือว่าเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเสรีภาพของภาคีสังคมที่รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซง ดังนี้แล้ว การที่ประเทศไทยกำหนดกระบวนการจัดตั้งด้วยวิธี “การขออนุญาต” จึงเป็นการแย้งกับหลักการสากลดังกล่าวนี้นั่นเอง นอกจากนี้แล้ว ผู้ที่จะจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานได้นั้นต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย ซึ่งในทางสากลนั้น เสรีภาพทางแรงงานควรวิเคราะห์จากสถานะของบุคคลว่าเป็นผู้ใช้แรงงานหรือไม่ โดยไม่มีการนำประเด็นเรื่องสัญชาติ หรือถิ่นกำเนิดมาเป็นปัจจัยประกอบการพิจารณา

1.2) การบริหารจัดการองค์กรทางด้านแรงงานในบทกฎหมายไทยนั้นให้สิทธิแต่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น จึงทำให้ผู้ที่ได้สัญชาติไทยด้วยเงื่อนไขอย่างอื่นและบุคคลต่างด้าวย่อมไม่มีสิทธิในการบริหารจัดการองค์กรทางด้านแรงงาน ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงข้อขัดแย้งระหว่างตัวบทกฎหมายกับหลักสากลที่ว่าการรวมกลุ่มทางแรงงานต้องเป็นเสรีภาพ

1.3) การเลิกองค์กรทางด้านแรงงาน ที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการแทรกแซงโดยรัฐ ทั้งนี้สืบเนื่องจากแนวคิดที่ว่า ภาคีสังคมควรมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ดังนี้แล้ว การรวมกลุ่มทางแรงงานควรมีตราบสืบต่อไปตามแต่เจตนารมณ์ของภาคีสังคม ซึ่งในกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ของไทยกลับให้อำนาจนายทะเบียนใช้ดุลพินิจในการเลิกองค์กรทางด้านแรงงาน (สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน) ได้ด้วยเหตุต่าง ๆ จึงทำให้คิดได้ว่าบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวไม่เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของภาคีสังคมอย่างเพียงพอนั่นเอง

1.4) ประเภทขององค์กรแรงงานที่กฎหมายไทยอนุญาตให้รวมกลุ่มกันได้นั้นต้องมีจุดเกาะเกี่ยวในประเภทของงานหรือต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ดังนี้แล้วการรวมกลุ่มทางแรงงานในสาขาวิชาชีพเดียวกัน หรือรวมกลุ่มที่เป็นสหสาขาอาชีพนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกฎหมายแรงงานไทย อันทำให้เกิดข้อคำถามเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มทางแรงงานอีกส่วนหนึ่งด้วยเช่นกัน

2) การแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐนั้น มีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดและ/หรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ กล่าวคือ บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจสามารถรวมกลุ่มทางแรงงานได้ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าในหนึ่งรัฐวิสาหกิจจะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้นและบุคลากร

สหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน รวมตัวกันตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็จะกลายเป็นองค์กรด้านแรงงานสูงสุดตามกฎหมาย มีชื่อเรียกว่า สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งการกล่าวถึง สมาคมนายจ้าง และสหภาพแรงงาน ในส่วนนี้ย่อมหมายถึง สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้างด้วย

ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นเพียงสหภาพเดียว นอกจากนี้สิทธิในการนัดหยุดงานและปิดงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามในกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองให้กับบุคลากรกลุ่มนี้เลย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับเนื้อหาในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ที่กำหนดข้อยกเว้นว่าอาชีพทหารตำรวจตลอดจนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงอาจได้รับยกเว้นการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพราะด้วยเหตุผลของลักษณะงานที่บุคลากรกลุ่มนี้รับผิดชอบต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ กับบุคลากรที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี ก็ไม่พึงที่จะมีสิทธิในการเรียกร้องสภาพการจ้างแรงงานเพราะด้วยตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยมีข้อสงวนและยกเว้นการบังคับใช้ที่กว้างกว่าหลักการสากล

2.2.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน ประเด็นปัญหาส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานไทยไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียว แต่กระจัดกระจายเป็นพระราชบัญญัติและกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลำดับศักดิ์เดียวกัน ดังนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานขึ้น มักจะมีการเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลแรงงาน แต่ความจริงแล้ว ศาลแรงงานมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เท่านั้น ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ผู้ถูกกระทบสิทธิต้องทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเหตุแห่งการเรียกร้องนั้นเกิดขึ้นตามบทบัญญัติฉบับใด และบทบัญญัติฉบับนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้เป็นเบื้องต้นหรือไม่ ในลักษณะเชิงบังคับหรือเป็นทางเลือก ถ้าเป็นการกำหนดไว้ “เชิงบังคับ” ก็ต้องไปดำเนินกระบวนการดังกล่าวให้แล้วเสร็จก่อน และหากฝ่ายใดไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลแรงงานตามความในมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ แต่หากเป็น “เชิงทางลือก” ซึ่งปรากฏกรณีเดียวเท่านั้น คือ การที่นายจ้างโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับเงินที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยลูกจ้างและทายาทโดยธรรมของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตาย สามารถร้องให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่ง และหากฝ่ายใดไม่เห็นด้วยก็สามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาลแรงงานต่อไป หรือลูกจ้างอาจฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลแรงงานก็ได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ซึ่งเป็นมาตราหลักที่กำหนดกรอบอำนาจของศาลแรงงานในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายแรงงานฉบับ

ต่าง ๆ ไว้ ก็มิได้บัญญัติให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากหรือสืบเนื่องจากการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายแรงงานทุกฉบับอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน มีแต่เฉพาะการพิพาทสิทธิในกฎหมายแรงงานบางฉบับเท่านั้นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ดังนี้แล้ว หากเกิดการพิพาทสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่ไม่ได้มีการกล่าวไว้ในมาตรา 8 ศาลแรงงานสามารถรับคดีไว้ในการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อประธานศาลอุทธรณ์ชำนัญคดีพิเศษมีวินิจฉัย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ หรือหากบทกฎหมายแรงงานที่ว่าเป็นบทกฎหมายใหม่ การตรากฎหมายเฉพาะฉบับนั้นก็ต้องมีถ้อยคำหรือข้อความที่กำหนดให้การพิพาทสิทธิที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายฉบับนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ซึ่งก็จะรับกับมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ นั่นเอง กระบวนการดังกล่าวนี้ทำให้อาจตั้งเป็นข้อสังเกตถึงความหลากหลายที่ยังขาดซึ่งเอกภาพในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานนั่นเอง หากมีการแก้ไขปัญหาข้อนี้และพัฒนาให้เกิดความเป็นเอกภาพในการระงับข้อพิพาทแรงงานแล้วก็อาจทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานไทยลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติอันเป็นสาระสำคัญในแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การนำหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนามาใช้ในระบบกฎหมายแรงงานของไทยที่ปล่อยให้เป็นเสรีโดยแท้ของคู่สัญญาในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาอย่างไรก็ได้หากเงื่อนไขนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานสากล อีกทั้งเสรีภาพดังกล่าวทำให้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ การว่าจ้างและการเลิกจ้างให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญ ทำให้ฝ่ายนายจ้างสามารถบอกเลิกสัญญาจ้างลูกจ้างได้โดยไม่จำต้องแจ้งเหตุผลในการเลิกสัญญา เพียงแต่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยและเคารพในหลักการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นเงื่อนไขแห่งข้อกฎหมายก็ถือว่าเพียงพอแล้ว ซึ่งทำให้ลูกจ้างมักเข้าใจว่าตนถูกนายจ้างกลั่นแกล้งและไปฟ้องร้องต่อศาลแรงงานในประเด็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ซึ่งบทกฎหมายแรงงานไทยเองก็ไม่ได้มีการกำหนดกรอบนิยามว่าอย่างไรเป็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ด้วยเขตอำนาจศาลแรงงานที่จะพิจารณาประเด็นเรื่องการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมนั้น ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ ซึ่งโดยสภาพย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นกฎหมายเชิงวิธีสบัญญัติ ถ้อยคำของมาตรา 49 บัญญัติทางแก้ไว้ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการเลิกจ้างตามฟ้องโจทก์นั้นมีความไม่เป็นธรรม แต่ทางปฏิบัติที่ทำสืบต่อกันมาในคำฟ้องที่อ้างมาตรา 49 เฉกเช่นกฎหมายสาระบัญญัติและศาลรับฟ้องอีกทั้งพิจารณาวางแนวทางว่ากรณีใดเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ทำให้บทบัญญัติมาตรา 49 ที่โดยสภาพเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติกลายเป็นกฎหมายที่ถูกใช้อย่างกฎหมายสาระบัญญัติในกาลต่อมาจนปัจจุบัน ดังนี้แล้วหากเปรียบเทียบกับวิธีการที่กฎหมายในต่างประเทศถือปฏิบัติ โดยทำความเข้าใจว่ากฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายส่วนแพ่งที่ต้องเคารพหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาก็จริงอยู่ ทว่า ความมุ่งหมายของ

กฎหมายแรงงานนั้นต้องการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมโดยเฉพาะลูกจ้างฝ่ายที่อยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยกว่า ฉะนั้น เสรีภาพของเอกชนปัจเจกบุคคลควรถูกจำกัดเพื่อความเป็นธรรมในสังคม อันเป็นที่มาของวิวัฒนาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจ้างงาน เช่น ความจำเป็นในการกำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงาน การกำหนดเงื่อนไขที่พึงปฏิบัติเพื่อความชัดเจนในการเลิกสัญญา อาทิ เลิกจ้างต้องแจ้งเหตุผลซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดหวังให้เป็นที่ยอมรับอย่างสากลดังปรากฏเป็นหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 158 ว่าด้วยการเลิกจ้าง ค.ศ. 1982

ข้อพิจารณาสุดท้ายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการพิจารณาคดีแรงงานก็คือความเชี่ยวชาญเฉพาะของตุลาการที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนมาจากศาลยุติธรรมที่ถือปฏิบัติวิธีพิจารณาความแบบกล่าวหาและเคยชินกับพิธีการตามวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ในทางกลับกันศาลแรงงานใช้วิธีพิจารณาความแบบไต่สวนประกอบกับกระบวนพิจารณาพิพากษาที่พิเศษเฉพาะเน้นการไกล่เกลี่ย ซึ่งลักษณะที่แตกต่างดังกล่าวนี้อาจใช้ตั้งเป็นข้อพิจารณาเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางแรงงานอันทำให้ความมุ่งหมายในการลดความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

2.2.3 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง กล่าวคือกฎเกณฑ์ต้องสอดคล้องกับลักษณะ บริบทเฉพาะ และธรรมชาติของงานนั้น อันทำให้การปฏิบัติตามย่อมนำมาซึ่งความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้แรงงาน ในภาพรวม ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงการงานในงานพิเศษนี้จะค่อนข้างมีความเฉพาะตัว เป็นเรื่องทางเทคนิคที่อาจสรุปได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

2.2.3.1 การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรม และการคุ้มครองงานขนส่งทางบก ในช่วงเวลาที่ผ่านมากว่า 40 ปีของกฎหมายแรงงานไทย การคุ้มครองแรงงานพิเศษที่กล่าวถึงในข้อนี้ ได้แก่ การคุ้มครองในงานเกษตรกรรม การคุ้มครองในงานประมง การคุ้มครองในการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล การคุ้มครองในงานรับไปทำที่บ้าน การคุ้มครองในงานขนส่งทางบก ซึ่งบทกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองเป็นการพิเศษสำหรับแรงงานกลุ่มที่กล่าวนี้อยู่ในรูปของกฎกระทรวงแรงงานที่ออกตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหลัก ครั้นต่อมา การคุ้มครองแรงงานพิเศษบางเรื่องได้รับการพัฒนาทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาและรูปแบบ จนกระทั่งกฎกระทรวงเหล่านั้นได้ถูกยกเลิกและประกาศเป็นพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้แทนที่ อันได้แก่ การคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 การคุ้มครองแรงงานในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และการคุ้มครองแรงงานประมงภายใต้

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ดังนี้แล้ว อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าในส่วนของการคุ้มครองงานเกษตรกรรม และการคุ้มครองงานขนส่งทางบกนั้น บทบัญญัติกฎหมายยังไม่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงเท่าที่ควร จึงอาจถือเป็นความสำคัญและจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์ถึงแนวทางและเหมาะสมในการพัฒนาปรับปรุงต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้ โดยเฉพาะแรงงานเกษตรกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

2.2.3.2 อุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

ตามธรรมเนียมการยกร่างกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ คณะทำงานมักจะอ้างหลักการสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและเอกสารในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันทำให้เอกสารในทางระหว่างประเทศเป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญในการกำหนดทิศทางของกฎหมายแรงงานไทย ทว่า การนำหลักการสากลมาใช้กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ภายในนั้นย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้สัตยาบัน อนุวัติการหลักการและข้อตกลงที่ปรากฏอยู่ในเอกสารลำดับต่าง ๆ ซึ่งเอกสารบางฉบับก็ยอมให้รัฐภาคีตั้งข้อสงวน บางฉบับก็ไม่ได้เขียนข้อสงวนไว้ หรือบางฉบับต้องรับทั้งหมดอย่างไม่มีเงื่อนไข อีกทั้งภาษา ถ้อยคำ และสำนวนที่ใช้ในเอกสารระหว่างประเทศส่วนใหญ่แล้วสามารถตีความได้หลายนัยยะ การตีความเพื่อกำหนดถ้อยคำที่จะใช้ในตัวบทกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อสังเกตต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยดังปรากฏข้อปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเลฯ ได้ยกร่างขึ้นโดยใช้แนวทางที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention (MLC)) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีรายละเอียดมากจัดแบ่งได้ 3 ส่วน คือ ส่วนอารัมภบท ส่วนเนื้อหาแห่งบทบัญญัติ และส่วนกฎและระเบียบปฏิบัติซึ่งเป็นส่วนที่ขยายความส่วนเนื้อหา นับว่าเป็นอนุสัญญาฉบับเดียวที่มีรายละเอียดและการแบ่งส่วน การนำส่วนเนื้อหามาศึกษาและยกร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาในการนำไปใช้การจริงที่ยังขาดในรายละเอียดที่ชัดเจนในการนำไปใช้ปฏิบัติ ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงฯ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ซึ่งการนำเอาหลักการสากลดังกล่าวมาใช้นั้น พบว่าเป็นหลักการที่ใช้มาตราฐานสูงสุดทำให้กฎหมายที่ออกมานั้นมีความเคร่งครัดและเข้มงวดจนเกินกว่าจะเอาไปปฏิบัติได้จริง อีกทั้งยังขัดต่อวิธีการใช้ชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านอีกส่วนหนึ่งด้วยทำให้ผู้ที่ต้องประกอบอาชีพประมงเดือดร้อน อันเป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ทั้งที่กฎหมายเพิ่งประกาศมาไม่เพียงกี่ปีก็ตาม ตัวอย่างเช่น การห้ามใช้แรงงานเด็กทำงานในงานประมง แต่ปรากฏว่าประมงพื้นบ้านมักจะนำเด็กในครอบครัวที่อายุได้ 9 ขวบขึ้นไปลงไปในเรือประมงด้วยเพื่อเรียนรู้การใช้ชีวิตและการจับสัตว์น้ำ

ในส่วนของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเหมาะสมและเพียงพอที่จะสร้างความเป็นธรรมในงานรับไปทำที่บ้านให้กับผู้รับจ้างได้เป็นอย่างดี แต่ด้วยระบบการตรวจแรงงานที่ยังขาดประสิทธิภาพทำให้กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไม่อาจนำไปปฏิบัติใช้งานได้จริง เพราะการกำหนดให้การจ้างงานฯ ต้องทำเอกสารการจ้าง ไว้สำหรับการตรวจสอบดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้เกิดข้อคำถามย้อนกลับถึงประสิทธิภาพการตรวจแรงงานที่กระทรวงเจ้าสังกัดคงประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือที่มีประสิทธิภาเพียงพอ ทำให้วิธีการและแนวทางต่าง ๆ ที่กำหนดลงไว้ในบทกฎหมายนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ก็เพราะว่าการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพนั้นจะช่วยให้วิธีการและแนวทางที่กำหนดในบทกฎหมายได้รับการตอบสนองอย่างเสมอภาคว่าเมื่อนำไปปฏิบัติผลตอบรับเป็นอย่างไร มีการเคารพในเงื่อนไขของกฎหมายมากขึ้น ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองมากขึ้น หรืออัตราการจ้างงานในตลาดแรงงานมากขึ้น หรือไม่เพียงใด ซึ่งจะทำให้เห็นภาพที่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานมีการพัฒนาเป็นลำดับไป ในทางข้อเท็จริงพบว่าเจ้าพนักงานตรวจแรงงานรวมทั้งประเทศมีประมาณ 1,000 อัตราซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เพียงพอสำหรับการตรวจแรงงานในสถานการณ์แรงงาน (ปกติ) สำหรับกิจการต่าง ๆ ทั่วประเทศอยู่แล้ว ดังนี้ย่อมอนุมานได้อย่างแน่แท้ว่าเครื่องมือและกลไกที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษในตัวบทกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การจัดทำเอกสารหรือหนังสือสัญญาการจ้างที่มีรายละเอียดเฉพาะเรื่องเพื่อสร้างการจ้างงาน หรือการคุ้มครองแรงงานเป็นพิเศษนั้นย่อมไม่ได้รับการสนองตอบอย่างคุ้มค่าและเพียงพอต่อการลงทุนเพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้ได้ผลลัพธ์ดังกล่าวมาใช้ปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

2.2.4 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ดังได้กล่าวไว้ในขอบเขตงานวิจัยแล้วว่างานเขียนฉบับนี้มิได้เน้นเนื้อหาที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ ทว่า แรงงานรัฐวิสาหกิจเคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานเอกชนมาระยะหนึ่ง (พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2533) กล่าวคือ ช่วงที่ยังไม่มีการแบ่งแยกสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ของแรงงานทั้งสองประเภทนี้ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้เพื่อความสมบูรณ์ของงานจึงต้องมีการกล่าวถึงปัญหาบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐไว้ในงานเขียนฉบับนี้ด้วย และส่วนที่เลือกมากล่าวนี้ก็เป็นส่วนที่เกี่ยวกับกับแรงงานเอกชน ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์กับบุคลากรรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดี เพื่อจัดกลุ่มระบบความคิดในการนำเสนองาน และเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนในการนำเสนองาน คณะผู้วิจัยได้เสนอประเด็นปัญหาของกฎหมายฉบับนี้ไว้ร่วมกับหัวข้อ 2.2.2 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน หัวข้อย่อย 2) การแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ

2.2.5 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม

2.2.5.1 ความเข้าใจในระบบความมั่นคงทางสังคม หากเปรียบเทียบหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นสำหรับการเยียวยาภัยทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวของไทยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการทำความเข้าใจระบบกฎหมายความมั่นคงทางสังคมของไทยยังคงขาดความชัดเจน กล่าวคือ ประการแรก การนำบทบัญญัติว่าด้วย “เงินทดแทน” ไปบัญญัติรวมไว้กับกฎหมายแรงงาน ตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานสมัยใหม่ฉบับแรกของประเทศไทย และธรรมเนียมปฏิบัติการติดต่อผูกพันของกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนไปกับกฎหมายแรงงานก็ยังคงเป็นเช่นนี้สืบมาจนปัจจุบันจนทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเงินทดแทนว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานซึ่งอันที่ความจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับความมมั่นคงของสังคม (ผ่านกฎหมายประกันสังคม) และประการที่สอง ประชากรในประเทศสามารถเข้าถึงความมั่นคงทางสังคมได้โดยผ่านระบบที่แตกต่างกันตามแต่สถานะของบุคคล ตัวอย่างเช่น การได้รับสิทธิประกันสังคมนั้นผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์จำต้องมีส่วนร่วมโดยการส่งเงินสมทบ ในส่วนของผู้ที่ไม่เป็นผู้ประกันตนและไม่อาจได้รับสิทธิในการประกันสังคมได้ ก็อาจได้รับเงินหรือความช่วยเหลือในลักษณะอื่นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ ได้เช่นกัน เช่น เบี้ยผู้สูงอายุ ที่ถือเป็นการจัดสิทธิประโยชน์ให้เปล่าโดยรัฐที่ทางหลักวิชาการเรียก “สวัสดิการสังคม” อันเปรียบได้กับลักษณะของกาจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามสิทธิประกันสังคมนั่นเอง แต่วิธีการในการอธิบายและการทำความเข้าใจในองค์ความรู้เช่นว่านี้ยังไม่ปรากฏชัดนักในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิทธิประโยชน์นั้นมีความหลากหลายและลักลั่น ซึ่งหากปล่อยให้การทำความเข้าใจเช่นว่านี้ยังคงมีอยู่สืบไปก็จะทำให้กฎหมายประกันสังคมไทยขาดการบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นสากลแท้จริง

2.2.5.2 การบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ ข้อเท็จจริงประการหนึ่ง ที่ยืนยันถึงการขาดระเบียบการบริหารจัดการที่ดีของระบบความมั่นคงทางสังคมไทยก็คือการประกาศเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิค-19 และมาตรการอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐที่ใช้เป็นการทั่วไปสำหรับประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ทั้งสิทธิที่จะได้รับก็มีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ อีกทั้งการจ่ายสิทธิก็ยังมีข้อพลาดอันทำให้เกิดการเรียกคืนเงินจากผู้รับประโยชน์เมื่อมีการดำเนินการตรวจสอบในภายหลังว่าเป็นการจ่ายสิทธิซ้ำซ้อน ด้วยเหตุนี้เอง การบูรณาการงานประกันสังคมเข้ากับงานเงินทดแทนก็จะทำให้เห็นภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภัยสังคมโดยอาจถือเป็นความช่วยเหลือสำหรับกลุ่มผู้ที่มีความสามารถในการสนับสนุนตนเองได้บ้าง

บางส่วนมากน้อยต่างกัน และเมื่อพิจารณาประกอบกับงานเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ แล้ว ก็ย่อมช่วยทำให้เห็นภาพที่รัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะว่าควรจัดทำอย่างไรสำหรับประชาชนสองกลุ่ม คือ กลุ่มพื้นฐานหรือกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพความสามารถที่จะร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่โดยตรงของกระทรวงสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะต้องรนับผิดชอบ และกลุ่มที่สองกลุ่มที่พอมีความสามารถในการร่วมบริหารจัดการได้บ้างซึ่งอาจมีหลายระดับด้วยกัน และผู้ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ย่อมมีหน้าที่ร่วมส่งเงินสมทบอันจะทำให้สิทธิที่ได้รับทดแทนนั้นเป็นการต่อยอดจากฐานของกลุ่มแรก เมื่อวิเคราะห์ร่วมกันในภาพรวมแล้วย่อมเห็นภาพของสิทธิที่ประชาชนเข้าถึงในระดับต่าง ๆ และเมื่อเกิดเหตุอันสุดวิสัยและเป็นภัยต่อความมั่นคงในการดำเนินชีวิตอย่างปกติของประชาชนขึ้นแล้ว ก็สามารถกำหนดแนวทางในการเยียวยาที่เหมาสมและมีประสิทธิภาพได้ทันท่วงทีและเหมาะสม

นอกจากการบูรณาการข้ามหน่วยงาน (สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับการประกันสังคม) แล้ว การบูรณาการภายในหน่วยงาน กล่าวคือ การประกันสังคมที่ประกอบด้วย ภาระด้านประกันสังคม และภาระด้านเงินทดแทนให้เสมอกันนั้นจะส่งผลดีอย่างไร ข้อคำถามนี้ควรพิจารณาจากความมุ่งหมายแท้จริงอันเป็นที่มาในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทดแทนในกฎหมายทั้ง 2 เรื่อง ที่มุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและเป็นภัยอันปกติที่มนุษย์ทุกคนอาจเผชิญได้ แต่ด้วยภัยที่เกิดจากการทำงานมีความพิเศษในลักษณะที่ “ความเสี่ยง” ที่จะเกิดภัยนั้น คือ “โอกาส” ของคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งที่จะได้มาซึ่งประโยขน์จากการประกอบการทำให้คิดย้อนกลับได้ว่าผู้ซึ่งมีโอกสได้ประโยชน์ย่อมควรร่วมรับผิดชอบมากเป็นพิเศษต่อความเสี่ยงที่จะเกิดภัย แต่ท้ายที่สุดแล้วภัยที่เกิดขึ้นย่อมมีลักษณะ รูปแบบ และความเสียหายในทำนองเดียวกับ การเยียวยาความเสียหายควรเป็นในทิศทางเดียวกัน เช่นกรณีที่มีการตายเกิดขึ้นค่าทำศพก็ควรกำหนดให้ได้อย่างเดียวกัน แต่สิ่งที่ปรากฏในความเป็นจริงนั้น การเสียชีวิตด้วยเหตุจากการทำงานย่อมทำให้ผู้จัดการศพมีสิทธิได้ค่าปลงศพเป็นเงินหนึ่งร้อยเท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันสูงสุด ณ เวลาปัจจุบันประมาณได 36,000 บาท ในขณะที่หากเป็นเหตุมรณะที่ไม่เกิดจากการทำงานก็จะทำให้ผู้จัดการศพได้รับเงินช่วยเหลือถึง 40,000 บาท อันเป็นผลที่แตกต่าง แม้ผลนั้นจะเกิดจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งข้อคำถามนี้อาจใช้ที่มาของเงินที่ถูกจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์เป็นเหตุผลอธิบาย ซึ่งจะได้ความว่า การที่เงินทดแทนจ่ายน้อยกว่านั้นเพราะนายจ้างผู้ประกอบการฝ่ายเดียวที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเงินสมทบ ในขณะที่การประกันสังคมจ่ายมากกว่าเพราะเงินสมทบได้มาจากสองทางคือฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือผู้ประกันตนคนเดียวที่ต้องจ่ายเป็นทวีคูณ (ส่วนนายจ้างรวมกับส่วนลูกจ้าง) ดังนี้จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ผลสุดท้ายคนสองกลุ่ม กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ภายใต้การเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายเงินทดแทน และผู้ที่อยู่ภายใต้การเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย

ประกันสังคม ย่อมได้ประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินต่างกัน ในทางตรงกันข้าม การข้ามรายละเอียดเรื่องที่มาของเงินกองทุนไปโดยถือว่าเป็นข้อพิจารณารอง และมุ่งไปที่ข้อพิจารณาหลัก อันเป็นความมุ่งหมายสุดท้ายในการกำหนดสิทธิประโยชน์ดังกล่าวทั้ง 2 คือ การที่รัฐควรจัดบริการสาธารณะในการจัดการงานศพและปลงศพให้เป็นที่เรียบร้อยเพื่อไม่ให้นำมาซึ่งผลร้ายอื่น เช่น กลิ่นรบกวน แมลงและเชื้อโรค รวมถึงโรคระบาดที่อาจตามมาได้หากมีการทิ้งศพไว้ ซึ่งจะทำให้อัตราค่าจัดการงานศพควรเท่าเทียมไม่ลักลั่นกัน ส่วนประเด็นเรื่องที่มาของเงินแตกต่างกันในจำนวนนั้นก็ต้องหวนไปทบทวนตัวตนของผู้ที่มีหน้าที่ดังกล่าวนี้ซึ่งหากมองว่าเป็นเรื่องสามัญที่รัฐควรมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ เพราะเป็นเรื่องการบริการสาธารณะแล้ว การกระจายความรับผิดชอบโดยการส่งเงินเข้าร่วมมาในกองทุนย่อมเป็นเรื่องที่บริหารจัดการได้ภายใน กล่าวคือ หากเงินสมทบจากกองทุนเงินทดแทนที่เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียวนั้นมีจำนวนที่น้อยกว่าและไม่เพียงพอหากจะจัดสรรประโยชน์ทดแทนให้ในอัตราเท่ากับที่ประกันสังคมจ่าย รัฐก็อาจต้องพิจารณาปรับขึ้นอัตราเงินสมทบสำหรับเงินทดแทนที่เหมาะสมเพราะอัตราที่จัดเก็บนั้นน้อยกว่าที่จะนำไปบริหารจัดการได้อย่างเพียงพอ หรือรัฐอาจต้องยอมอุดหนุนส่วนต่างนั้นเอง เพราะความจริงแล้วหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นของรัฐ แต่ที่ต้องให้เอกชนร่วมจัดการนั้นก็เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของผลสุดท้ายที่คาดหวังไว้นั่นก็คือบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนี้ย่อมเห็นได้ว่าภาพใหญ่สุด คือ งานความมั่นคงทางสังคม ที่แบ่งเป็นสองส่วนย่อยส่วนแรกรัฐจัดให้เองในลักษณะของสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ยากไร้หรือผู้ที่ไม่มีปัจจัยเพียงพอในการดำรงชีพ หรือผู้ที่ต้องการการอุดหนุนเป็นพิเศษด้วยเหตุบางประการจากรัฐ ได้แก่ ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และส่วนที่สองคือผู้ที่มีปัจจัยพอในการดำรงชีพซึ่งรัฐกำหนดให้มีหน้าที่ร่วมบริหารจัดการในส่วนการจัดเก็บรายได้ที่จะนำไปใช้เป็นการจ่ายเพื่อประโยชน์ทดแทนหรือซึ่งก็คืองานเงินทดแทนและงานประกันสังคม ด้วยเหตุนี้เอง การกำหนดให้สิทธิประโยชน์ทดแทนมีความเท่าเทียมย่อมตอบวัตถุประสงค์ของระบบความมั่นคงได้มากกว่า แต่การยืนยันในความแตกต่างของสิทธิประโยชน์ด้วยที่มาของเงินมาจากแหล่งที่ต่างกันและจำนวนไม่เท่ากันอาจทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะได้

2.3 ประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ บทกฎหมายแรงงานหลายฉบับของไทยมีเนื้อหาค่อนข้างสมบูรณ์ ด้วยเหตุที่ชั้นยกร่างมักจะมีการเทียบเคียงกับแนวคิดหลักการและแนวปฏิบัติของสากลโดยเฉพาะหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้น ทว่าการนำมาปรับใช้จริงเพื่อบริหารจัดการแรงงานในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานนั้นกลับพบอุปสรรคมากบ้างน้อยบ้างตามแต่กรณี อันทำให้บทกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่อาจบังคับใช้เต็มส่วนหรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้นั่นเอง สำหรับสาเหตุที่ทำให้บทกฎหมายแรงงานขาดประสิทธิภาพนั้นก็มีหลายสาเหตุด้วยกันอันได้แก่

2.3.1 ตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง อันต้องพิจารณาทางแก้อื่นประกอบ ปัญหาข้อนี้อาจอธิบายได้ว่าบทกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่งอาจมีความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาแรงงานเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มุ่งคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง โดยเฉพาะการหลอกลวงไปทำงานยังต่างประเทศ แต่ปัญหาการหลอกคนงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศกลับปรากฏอยู่เนือง ๆ จึงเกิดการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติจัดหางานฯ ฉบับนี้ว่ายังไม่ครอบคลุมปัญหาได้ดีพอ ทำให้เกิดการหลอกลวงคนงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น บางครั้งอาจพบว่าการที่คนงานไทยถูกหลอกไปทำงานยังต่างประเทศนั้น เป็นกรณีที่คนงานไทยสมัครใจไปทำงานยังต่างประเทศแบบผิดกฎหมายเองด้วยคาดหวังผลตอบแทนที่น่าจะได้รับในต่างประเทศเป็นอัตราที่สูงกว่าการที่ตนทำงานต่อไปในประเทศไทย ทั้งนี้สืบเนื่องจากคำบอกเล่าของเครือญาติหรือเพื่อนแรงงาน ครั้นต่อมาเมื่อไปถึงต่างประเทศกลับไม่ได้งานและ/หรือค่าตอบแทนตามที่คาดหมายไว้ หรือถูกกระทำทารุณ อันทำให้กลายเป็นปัญหาที่แรงงานไทยในประเทศนั้นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งหากนำข้อเท็จจริงลักษณะนี้มาพิจารณาประกอบบทกฎหมายจัดหางานแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายจัดหางานมุ่งคุ้มครองคนหางานที่หางานโดยผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ตัวกฎหมายมุ่งควบคุมผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเป็นสำคัญ แต่ข้อเท็จจริงปัญหาการถูกหลอกของแรงงานไทยกลับไม่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเลยแต่เกี่ยวกับตัวคนงานที่ลักลอบออกไปทำงานเอง อันเกี่ยวกับปัญหากฎหมายคนเข้าเมือง ดังนี้แล้วความสมบูรณ์ของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานให้มีประสิทธิภาพจึงอาจจำเป็นต้องแยกข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาแห่งปัญหาว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตของกฎหมายแรงงานโดยแท้ หรือการบริหารจัดการต้องการการบูรณาการกับบทบัญญัติกฎหมายเรื่องอื่นด้วยประกอบกัน

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ถือเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวใน 2 ประเด็นสำคัญด้วยกัน กล่าวคือ ประเด็นแรกเกี่ยวด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ที่หากพิจารณาประกอบกับบริบทโครงสร้างสังคมและประชากรวัยแรงงานไทยแล้วควรที่จะจำกัดการนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้และควรหันมาให้ความสำคัญกับการผลักดันแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานให้มากที่สุด ลดอัตราการว่างงานของพลเมืองชาวไทย แต่ในทางตรงกันข้ามด้วยอุปนิสัยของคนไทยที่เลือกงานและมีการต่อรองกับนายจ้างค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าว ทำให้ภาคการผลิตและการบริการอันเป็นเศรษฐกิจสำคัญของประเทศต้องการให้มีการนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้เพื่อสภาพคล่องของกระบวนการผลิตและการให้บริการ ทำให้รัฐบาลจำต้องนำไปเป็นข้อพิจารณา

และกำหนดมาตรการให้การนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้ ให้มีขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจน โปรงใส่ ไม่ทำให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ สามารถเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งเปิดโอกาสให้มีการประกอบธุรกิจจัดหาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศได้ง่ายขึ้นเพื่อความทั่วถึงในการควบคุม และประเด็นที่สองเกี่ยวด้วยการหามาตรการและวิถีทางที่จะรับรองสิทธิแรงงานให้กับแรงงานกลุ่มนี้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ดังจะเห็นได้จากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฯ ซึ่งเป็นกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่นั้นให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวมากกว่ากฎหมายแรงงานต่างด้าวฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะประเด็นที่ยอมให้ต่างด้าวที่ถูกบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงานซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดของตัวลูกจ้างสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นระยะเวลาอีกไม่เกิน 15 วันเพื่อหาการจ้างงานรายใหม่ และเมื่อได้รับการจ้างงานก็สามารถพำนักอยู่ต่อไปในราชอาณาจักรได้จนกว่าใบอนุญาตให้ทำงานฉบับเดิมจะหมดอายุ กระนั้น สภาพปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานยังปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องทำให้อาจอนุมานกันถึงมาตรการทางแรงงานที่ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้หรือไม่ ซึ่งหากนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาพิเคราะห์ลึกลงในรายละเอียดแล้วพบได้ว่า การละเมิดสิทธิแรงงานเหล่านั้นอาจเป็นเรื่องทั่วไปตามสภาพสังคมและบริบททางเศรษฐกิจ เช่น การที่ผู้ประกอบการจ่ายค่าตอบแทนล่าช้าด้วยปัญหาทางตลาดบริการและการผลิตที่ชะลอตัวทำให้ผู้ประกอบการไม่มีเงินสดหมุนเวียนมาจ่ายค่าแรงงานซึ่งเกิดขึ้นกับทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว นอกจากนั้น อาจเกิดจากการวิวาทระหว่างลูกจ้างด้วยกันหรือระหว่างลูกจ้างกับหัวหน้างานเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องความไม่เข้าใจที่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ และนำมาซึ่งการใช้กำลังประทุษร้ายซึ่งแรงงานผู้ถูกกระทำเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าว อันส่งผลลบในเชิงภาพลักษณ์ของประเทศ ดังนี้ การแก้ไขปัญหาในลักษณะนี้อาจไม่ใช่การแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาเรื่องกระบวนการยุติธรรม และประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับด้วยประกอบกัน

2.3.2 ความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ กฎหมายแรงงานบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แต่กลับถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะต่างฉบับกันทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของกฎหมายดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมที่เป็นกฎหมายของหน่วยงานเดียวกันคือสำนักงานประกันสังคม เมื่อพิจารณาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมโดยละเอียดแล้วย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความเกี่ยวข้องกันมากและชัดเจน ในบางประเทศได้มีการผนวกกฎหมายสองฉบับนี้เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์

การให้ความคุ้มครองและวิธีการเข้าถึงสิทธิให้เป็นไปในทิศทางและลักษณะเดียวกัน ไม่เหลื่อมล้ำกัน แต่ในส่วนของกฎหมายไทยนั้น หากบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและขณะเดียวกันมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมขอเข้ารับสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายสองฉบับก็อาจต้องปฏิบัติตามแบบพิธีที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น หากลูกจ้างเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานซึ่งสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนเพื่อค่ารักษาพยาบาลได้ตามกฎหมายเงินทดแทน ลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยนั้นต้องไปขอรับการรักษาที่คลินิกโรคจากการทำงานหรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปในเบื้องต้นแล้วนำใบเสร็จไปเบิกคืนที่สำนักงานประกันสังคมได้ในภายหลังตามอัตราที่กำหนดไว้สำหรับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ออกตามความพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ในทางกลับกันหากลูกจ้างผู้นั้นเจ็บป่วยทั่วไปอันทำให้เกิดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็สามารถที่จะขอรับการรักษาได้ตามสถานพยาบาลที่รับรองการใช้สิทธิประกันสังคมซึ่งมีอยู่หลายแห่งด้วยกันและมีจำนวนที่มากกว่าคลินิกโรคจากการทำงาน อีกทั้งสามารถได้รับสิทธิประโยชน์เบิกจ่ายได้ตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดไว้ซึ่งมีความครอบคลุมโรคต่าง ๆ ที่มากกว่าและสามารถเบิกจ่ายในอัตราที่โดยรวมแล้วเป็นคุณกว่าการขอรับสิทธิตามกฎหมายเงินทดแทน ทำให้เกิดคำถามว่าผู้ได้รับ ความเสียหายจากการเจ็บป่วยที่ใช่และไม่ใช่จากการทำงานคือตัวบุคคลลูกจ้างผู้ประกันตนเหตุใด การเยียวยาจึงแตกต่างกัน ถ้าเพียงเพราะเหตุแห่งการเจ็บป่วยว่าเกี่ยวเนื่องกับการทำงานหรือไม่ ก็อาจฟังดูแล้วไม่ค่อยเป็นธรรมนัก และหากจะวิเคราะห์ว่าที่มาของเงินที่ใช้จ่ายในเรื่องเงินทดแทนและการประกันสังคมมาจากคนละกองทุนกันก็อาจพอรับฟังเป็นเหตุผลได้ แต่ปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องการบริหารจัดการที่จะต้องบริหารให้ได้ผลลัพธ์ที่ไม่กระทบกับตัวประชาชนจึงน่าจะถูกต้องมากกว่า

2.3.3 กฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ ปัญหาข้อนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เด่นชัดของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยการเทียบเคียงเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างละเอียด ทว่า วิธีทางปฏิบัติในหลายประเด็น เช่น การตรวจเรือ การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน คุณค่าทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ว่ามีขอบเขตและนัยยะกว้างแคบประการใด ยังเป็นข้อถกเถียงอันนำมาสู่ความจำเป็นในการที่ส่วนงานที่เกี่ยวข้องต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อออกมาขยายความและกำหนดวิธีทางปฏิบัติของกฎเกณฑ์เหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นน่าสนใจว่ากฎหมายแรงงานประมงเพิ่งประกาศใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมา ซึ่งในกฎหมายฉบับใหม่นี้มีการกำหนดเนื้อหาการให้ความคุ้มครองตลอดจนกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างไปจากกฎหมาย

ฉบับเดิมอยู่ค่อนข้างพอสมควร ดังนี้แล้ว การตรากฎหมายขึ้นใหม่และมีเนื้อหาที่ทันสมัยทันต่อเหตุการณ์มากขึ้นจะทำให้เกิดปัญหาในทางการนำไปปฏิบัติให้ได้ผลจริงและมีประสิทธิภาพเฉกเช่นกฎหมายแรงงานทางทะเลหรือไม่ ซึ่งก็เป็นข้อน่าคิดที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตั้งเป็นอีกประเด็นที่สำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงาน

วิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของบทกฎหมายด้านแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อนำกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับมาศึกษาเทียบกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านที่มีสาระเกี่ยวกับการแรงงานนั้น ย่อมเห็นถึงความสัมพันธ์และการเกี่ยวข้องกันได้ดังนี้

ตารางสรุปความสัมพันธ์ของกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านที่มีสารัตถะเกี่ยวกับการแรงงาน

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ด้านความมั่นคง	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย									✓				
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	✓		✓		✓						✓		
ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		✓	✓							✓			
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21			✓										
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย				✓	✓		✓						✓
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	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

จากตารางที่แสดงข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมีบทกฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการแรงงานอย่างครบถ้วน หากแต่เป็นความสอดคล้องในทางจำนวนที่เมื่อศึกษาลึกลงในเนื้อหาแล้วพบได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยยังมีประเด็นข้อคำถามและช่องว่างที่อาจได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น ให้สามารถนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อสัมฤทธิ์ผลของแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง โดยอาจแยกพิจารณาตามเนื้อหาของยุทธศาสตร์แต่ละด้านได้ดังนี้

1 ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ด้วยยุทธศาสตร์ชาติด้านนี้มุ่งเน้นทั้งความมั่นคงในชีวิต (1.1) ความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย (1.2) และการพัฒนาศักยภาพของประเทศ (1.3) ซึ่งจากตารางที่แสดงข้างต้นพบว่า มีกฎหมายแรงงาน 9 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องนี้โดยตรงซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ความมั่นคงในชีวิต กฎหมาย 7 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาที่มุ่งให้แรงงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งสิ้น โดยกฎหมายดังกล่าวนี้มีลำดับการพัฒนาปรับปรุงเรื่อยมา ทำให้มีความเป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับหลักการสากลค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามเนื้อหาและวิธีการนำบทบัญญัติทั้ง 7 ฉบับดังกล่าวนี้ไปใช้บังคับยังปรากฏข้อคำถามถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปรับปรุงทั้งส่วนเนื้อหาและวิธีการดังนี้

1.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เน้นควบคุมกิจการจัดหางานทั้งในเรื่องการให้บริการกับผู้หางานที่ต้องมีประสิทธิภาพ ไม่มีการหลอกลวงคนหางานมีการเก็บค่าธรรมเนียมอย่างเป็นธรรม ทว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนหางานนั้นคือแรงงานที่ถูกหลอกโดยเฉพาะแรงงานที่ไปทำงานยังต่างประเทศมักมีสาเหตุมาจากคนหางานเองยอมสมรู้ที่จะผ่านกระบวนการจัดหางานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งบทลงโทษของกฎหมายฉบับนี้จะเน้นไปที่ผู้จัดหางานที่ไม่เคารพต่อกฎหมาย โดยมิได้มีการกล่าวถึงโทษที่คนหางานควรได้รับหากมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังว่านี้ขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง ความไม่สอดคล้องของกฎหมายจัดหางานกับยุทธศาสตร์ชาติจึงอาจอยู่ที่การแสวงหามาตรการที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะป้องกันการไปทำงานยังต่างประเทศที่ผิดกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้มีสาเหตุมาจากผู้จัดหางานฝ่ายเดียว แต่ตัวผู้หางานเองก็ย่อมมีส่วนในความผิดอันทำให้เกิดความไม่มั่นคงในคุณภาพชีวิตของตนตามมาเป็นผลลัพธ์ท้ายที่สุดนั่นเอง

1.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มีเนื้อหาและสาระที่ค่อนข้างครอบคลุมในประเด็นความมั่นคงในคุณภาพชีวิตแรงงาน กล่าวคือ บทบัญญัติทั้งสองกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานที่เคารพต่อหลักการไม่ใช้แรงงานบังคับ มีการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาการคุ้มครองแรงงานพื้นฐานและความปลอดภัยในการทำงานไว้อย่างสอดคล้องกับหลักสากล อย่างไรก็ตาม ปัญหาของกฎหมายสองฉบับนี้ไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาแต่กลับอยู่ที่วิถีทางในการปฏิบัติโดยเฉพาะการตรวจแรงงานและการตรวจความปลอดภัยที่ทั้งบุคคลผู้เกี่ยวข้อง กระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการยังอาจไม่สนองตอบต่อลักษณะ ประเภท และจำนวนธุรกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.1.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะเน้นการให้สิทธิในการรวมกลุ่มกับผู้ใช้แรงงาน เพื่อยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งหากพิเคราะห์อย่างผิวเผินแล้วย่อมคิดได้ว่าเป็นเรื่องเชิงโครงสร้างและระบบกลไกการแรงงานโดยแท้ ที่ไม่น่าจะเกี่ยวกับความมั่นคงในชีวิตของประชากรได้โดยตรง ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวไม่ผิดแต่ก็ไม่ถูกต้องเสียทั้งหมด เพราะว่าการแรงงานสัมพันธ์เปรียบเสมือนกลไกที่เป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนการแรงงานให้บรรลุเป้าประสงค์ซึ่งก็คือ การอยู่ดีมีสุขของผู้ใช้แรงงานที่จะยังให้เกิดสันติสุขในสังคม เหตุที่เป็นเช่นก็ด้วยหลักนิติศาสตร์แรงงานยอมรับว่า ที่มาของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้แรงงานมีอยู่ด้วยกัน 2 แหล่งที่สำคัญ คือ แหล่งแรก รัฐเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงาน โดยกฎหมายที่รัฐบัญญัตินี้จะเป็นเรื่องทั่วไป เป็นหลักการ และมาตรฐานขั้นต่ำ และแหล่งที่สองกลุ่มวิชาชีพหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงานร่วมกันกำหนดกติกาในการใช้แรงงานที่เป็นรายละเอียดของแต่ละสาขาอาชีพ ดังนี้แล้วหากองค์กรด้านแรงงานทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแข็งแกร่งย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการต่อรองเพื่อกำหนดกติกาการใช้แรงงานที่เกิดจากข้อตกลงของภาคีสองฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งจะทำให้เกิดการยอมรับและการปฏิบัติตามได้ง่ายเพราะกติกาที่ออกมานั้นย่อมถูกจริตวิสัยของผู้ต้องปฏิบัติตาม ด้วยเหตุที่กติกาที่มาบังคับตนได้เกิดจากตนหรือตัวแทนของตนนั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาภาพรวมของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยแล้ว โดยผิวเผินอาจเข้าใจได้ว่ามีการรับรองทั้งสิทธิในการรวมกลุ่ม การกำหนดกระบวนการในการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง การรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานและการกำหนดกลไกที่ไม่ให้นายจ้างกลั่นแกล้งลูกจ้างอันเนื่องมาจากการที่ลูกจ้างใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ แต่ในทางข้อเท็จจริงกลับพบว่า การตั้งสหภาพแรงงานไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะต้องมีเงื่อนไขตามกฎหมายอีกทั้งการจำกัดประเภทของสหภาพแรงงานไว้เพียง 2 ประเภทเท่านั้นก็ยิ่งทำให้เกิดขอบเขตจำกัดในการรวมกลุ่ม ส่วนการยื่นนข้อเรียกร้องนั้น ถ้าจะให้ประสบความสำเร็จก็จำเป็นต้องมีแรงหนุนจากสหภาพแรงงานด้วย (วีระสุข แก้วบุญปัน, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2564) ดังนี้แล้วย่อมคิดได้ว่า

การแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเด็นที่ให้การรวมกลุ่มเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น เป็นเสรีภาพ ไม่ใช่สิทธิ นั้นจะยังมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศโดยทางอ้อมนั่นเอง

1.1.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้มุ่งกำหนดกระบวนการในการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาของบทกฎหมายแล้วย่อมพบได้ว่ามีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีกระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่สั้นกระชับ รวดเร็ว และไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอันเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของผู้ใช้แรงงานอย่างมาก อย่างไรก็ดี บทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงานมีประเด็นพิจารณาที่น่าสนใจอยู่ 2 เรื่องด้วยกัน กล่าวคือ

เรื่องแรก แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดกระบวนพิจารณาในการระงับ ข้อพิพาทอันเกิดจากการโต้แย้งสิทธิด้านแรงงานไว้ก็ตาม แต่พบว่าข้อพิพาทฯ บางเรื่องก่อนที่จะมาสู่ศาลเพื่อเข้าสู่การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองระบบการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะไตรภาคี (กระบวนการบังคับ) ตามแต่เรื่องแห่งข้อพิพาท ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะในกฎหมายแต่ละฉบับมาเป็นการเบื้องต้นก่อน เช่น คณะกรรมการเงินทดแทน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฯลฯ ซึ่งกระบวนการเช่นว่านี้มีข้อดีกล่าวคือ เป็นการกลั่นกรองเบื้องต้นที่อาจทำให้ข้อพิพาทระหว่างกันระงับโดยไม่ต้องไปดำเนินการใด ๆ ทางศาลซึ่งการระงับข้อพิพาทในลักษณะนี้คู่ความมักจะไกล่เกลี่ยเข้าใจและประนีประนอมกันได้ อันทำให้ทั้งสองฝ่ายยังคงสามารถกลับไปทำงานด้วยกันได้ดั้งเดิม แต่ก็อาจมีข้อเสียเช่นกันกล่าวคือกระบวนพิจารณาที่แตกต่างย่อมทำให้เกิดความลักลั่นในการเข้าใจและเข้าถึงกระบวนพิจารณาที่ถูกต้องได้ อันเป็นความยากลำบากสำหรับประชากรบางกลุ่มที่จะเข้าถึงองค์ความรู้ดังกล่าวได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ดังนี้แล้วกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระ กระบวนการ และขั้นตอนที่ละเอียดอ่อนเฉพาะเรื่องและเฉพาะประเด็น ย่อมมีลักษณะเป็นดาบสองคม กล่าวคือ มีข้อดีในแง่ที่ว่าปรากฏกระบวนการพิเศษเฉพาะเรื่องที่สามารถตอบปัญหาเฉพาะได้อย่างแท้จริง แต่ความละเอียดเฉพาะเหล่านี้ก็อาจทำให้เข้าถึงได้ยาก ซึ่งการเข้าถึงได้ยากอาจเป็นการทำลายกระบวนการยุติธรรมโดยทางอ้อมนั่นเอง ดังนี้แล้ว กระบวนการยุติธรรมที่ละเอียดเกินไปอาจกลายเป็นผลร้ายต่อคุณภาพชีวิตของประชากร การบูรณาการบทบัญญัติกฎหมายให้มีความร้อยเรียงและสอดคล้องกันในรูปประมวลกฎหมายอาจมีความจำเป็นเพื่อการเข้าถึงได้ของประชาชนซึ่งรวมถึงการร้อยเรียงขั้นตอนและกระบวนการในการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการโต้แย้งสิทธิด้านแรงงานนี้ด้วย

นอกจากกระบวนการกลั่นกรองเรื่องโดยบังคับ ซึ่งคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบไตรภาคีในกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลแรงงานดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว กรณีที่นายจ้างโต้แย้งสิทธิของลูกจ้างที่เกี่ยวกับเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง

แรงงาน พ.ศ. 2541 ลูกจ้างมีสิทธิเลือกที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานโดยตรง หรือจะเลือกใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อวินิจฉัยเป็นเบื้องต้นก่อนก็ได้ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 123) อันถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก และเมื่อพนักงานตรวจแรงงานมีคำวินิจฉัยอย่างใด ๆ แล้วปรากฏว่าคู่พิพาทหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตายไม่พอใจในคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็สามารถนำคดีไปฟ้องศาลแรงงานต่อไปได้ (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 125)

เรื่องที่สอง แม้ว่าการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลแรงงานจะมีกระบวนการพิเศษที่เน้นการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่ความเป็นสำคัญ แต่หลังจากที่พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประกาศใช้ ทำให้การระงับข้อพิพาทในทุกชั้นศาลสามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้ ก่อนเริ่มกระบวนพิจารณา อันทำให้โอกาสการระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นเสมือนหัวใจสำคัญของการระงับข้อพิพาทแรงงานกลับมามีบทบาทมากขึ้นผ่านกฎหมายฉบับใหม่นี้ แต่ก็อาจทำให้เกิดข้อคำถามถึงความซ้ำซ้อนของการไกล่เกลี่ยที่อาจเกิดขึ้นทั้งก่อนเริ่มกระบวนพิจารณา ระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณา ไปจนถึงก่อนที่จะมีการอ่านคำพิพากษา ถึงความซ้ำซ้อนของกระบวนการโอกาสและความคุ้มค่าในการดำเนินกระบวนไกล่เกลี่ยในช่วงเวลาต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ความไม่ชัดเจนและความคลุมเคลือดังกล่าวนี้ หากทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติก็จำต้องกลับไปพิจารณาถึงหลักทั่วไปว่าด้วยการใช้และการตีความกฎหมายระหว่างกฎหมายพิเศษกับกฎหมายทั่วไป ที่ต้องนำหลักกฎหมายพิเศษมาบังคับก่อนกฎหมายทั่วไป

1.1.5 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นเวลากว่า 30 ปีนับถึงปัจจุบันที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้มีการพัฒนาทั้งด้านเนื้อหาและด้านกลไกในการบังคับใช้ให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันบุคคลที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานและผู้ใช้แรงงานอิสระทั่วไปต่างก็สามารถเป็นผู้ประกันตนที่พึงได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมได้ทั้งนั้น อีกทั้งสิทธิประโยชน์ที่จ่ายแก่ผู้ประกันตนก็มีการขยายสิทธิครอบคลุมความรุนแรงของโรคมากกว่าที่เป็นมาในอดีต รวมถึงการให้ความช่วยเหลืออันเป็นภัยเฉพาะที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวตามบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น ช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ช่วงที่มีภัยสึนามิ ช่วงที่มีอุทกภัยน้ำท่วมใหญ่ และปัจจุบันเมื่อมีการระบาดของเชื้อโควิค-19 อันเป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจต้องชบเซา มีการเลิกจ้างจำนวนมาก ซึ่งกิจการประกันสังคมก็ได้กำหนดมาตรฐานให้ควาช่วยเหลือตามลำดับขั้นและช่วงเวลา อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกันตนได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม แม้การประกันสังคมจะมีการพัฒนามาตามลำดับช่วงเวลาและสอดคล้องกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนที่เป็นภัยสังคม แต่หากพิเคราะห์ตาม

หลักวิชาการแล้วพบว่ากฎหมายประกันสังคมไทยยังมีข้อพิจารณาสำคัญ 3 ประการที่สะท้อนให้เห็นปัญหาที่หากได้รับการพิจารณาแก้ไขแล้วย่อมทำให้กฎหมายประกันสังคมไทยมีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรมากขึ้น

ประการที่หนึ่ง ตามหลักวิชาการนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม ดังนี้การพัฒนาระบบการประกันสังคมให้ครบถ้วนสมบูรณ์จำเป็นต้องพิเคราะห์ประกอบสิทธิประโยชน์อื่นที่อาจไม่ใช่ส่วนของการประกันสังคม แต่เป็นวิถีทางในการช่วยเหลือสังคมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยวิธีอื่น ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อค่ารักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยนั้นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมสามารถเบิกจ่ายได้ตามสิทธิตามแต่ประเภทของผู้ประกันตน แต่สำหรับผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนแต่มีสัญชาติไทยย่อมได้รับความช่วยเหลือจากบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบความมั่นคงทางสังคมของไทยมีทั้งส่วนที่รับผิดชอบโดยงานประกันสังคมและรับผิดชอบโดยส่วนราชการอื่น ดังนี้แล้ว ในการทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรมีความมั่นคงควรทำความเข้าใจในระบบความมั่นคงทางสังคมที่มีการประกันสังคมเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ และเรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตและความรับผิดชอบของงานประกันสังคมก็ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานให้มีหน่วยงานที่เป็นหลักทำหน้าที่ประสานงานเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบบและสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือตามแต่สถานะที่ตนมีสิทธินั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งเป็นการย้ำถึงความคลุมเครือของระบบประกันสังคมไทยก็คือการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนที่มีต่อกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ดังปรากฏความว่ากฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนปรากฏเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานมาตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แม้ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไป และมีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติโดยออกเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานซึ่งเนื้อหาส่วนหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็มีการกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน และเป็นดังนี้เรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อันทำให้เข้าใจโดยปริยายว่ากฎหมายเงินทดแทนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงาน แต่เมื่อพิจารณาประกอบหลักการเรื่องความมั่นคงทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วกลับพบว่า ในทางสากลกฎหมายเงินทดแทนมีพื้นฐานความคิดเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมที่กฎหมายทั้งสองเรื่องล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของสังคม ดังนี้แล้ว องค์ความรู้ที่ไม่แจ้งชัดอาจมีส่วนทำให้การบูรณาการเพื่อความสมบูรณ์ของตัวบทกฎหมายมีปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาความไม่ครอบคลุมอย่างครบกระบวนตามมาด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมแล้วพบว่า รัฐพยายามที่จะให้ประชากรเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยมีสถานะเป็นผู้ประกันตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะย่อมหมายความว่าประชากรจะได้รับเยียวยาและบรรเทาทุกข์จากความเสี่ยงภัยทางสังคมจากระบบประกันสังคมซึ่งถือเป็นระบบที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับระบบการให้ความช่วยเหลือทางอื่นที่รัฐเป็นผู้จัดให้ เช่น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่การที่จะเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมนั้นโดยหลักการบุคคลนั้นต้องเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานประการหนึ่งหรือเป็นผู้ที่สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันโดยอาจเคยเป็นลูกจ้างที่สัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลงและประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่เคยเป็นลูกจ้างแต่ประสงค์จะสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจก็ได้ อย่างไรก็ตาม การมีสถานะเป็นผู้ประกันตนต่างประเภทกันย่อมทำให้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับก็ย่อมแตกต่างกันตามไปด้วย ซึ่งผู้ประกันตนโดยบังคับเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนมากที่สุดเมื่อเทียบกับผู้ประกันตนประเภทอื่น ทว่าปัญหาการเป็นผู้ประกันตนโดยบังคับที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ การตีความสถานะของบุคคลนั้นว่าเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ ข้อเท็จจริง 2 เรื่องที่ปรากฏเป็นข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาระบบกฎหมายประกันสังคมเพื่อความมั่นคงในชีวิตของประชากร มีดังนี้ เรื่องแรก กรณีที่นิติบุคคลโดยคณะกรรมการบริหารนิติบุคคลได้มีมติตั้งให้ผู้ถือหุ้นข้างมากเป็นกรรมการผู้จัดการหรือกรรมการผู้บริหารซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการบริหารตามกฎระเบียบและข้อบังคับของนิติบุคคล มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเสมือนลูกจ้างคนหนึ่งที่มีเวลาเข้าออกงาน มีการกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการลาและการหยุดรวมถึงการต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและบทลงโทษของบริษัท ซึ่งในทางหลักวิชาการย่อมถือว่าบุคคลนั้นมีสถานะหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้น อีกสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานของนิติบุคคล แต่บุคคลในลักษณะนี้มักถูกตีความว่ามีสถานะเป็นลูกจ้างที่เป็นนายจ้างซึ่งไม่อาจมีสถานะเป็นผู้ประกันตนโดยบังคับได้ อันด้วยเหตุแห่งความทับซ้อนทางสถานะของบุคคลนั้นซึ่งการประเมินเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้บริหารนิติบุคคลที่เป็นลูกจ้างเสียสิทธิในการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะเป็นผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลด้วยก็ตาม แต่ในฐานะประชากรของประเทศก็ควรเข้าถึงสิทธิอันพึงได้รับเฉกเช่นประชาชนคนอื่นด้วย เรื่องที่สอง วิถีการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงตามพลวัตรสังคม มีวิถีการจ้างงานเฉพาะ เช่นการจ้างนักกีฬาอาชีพ การจ้างนักแสดงในลักษณะการแสดงเสมือนจริงถ่ายทอดทางโทรทัศน์ (Reality TV show) รวมถึงการจ้างงานที่มีการสั่งการเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ผ่านการใช้แอปพลิเคชันที่เป็นแพลตฟอร์ม ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในงานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้หากพิจารณาในเนื้อหาแห่งนิติสัมพันธ์พบว่ามีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่ด้วยผลที่ตามมากล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายแรงงานกับบุคคลที่มีลักษณะการจ้างงานดังกล่าวนี้ อาจเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ เพราะระบบกฎหมายแรงงานไทยยังไม่มีการแยกเงื่อนไขการบังคับใช้ให้เหมาะสมกับ

กลุ่มอาชีพงาน หากแต่เป็นกฎหมายที่คำนึงถึงพนักงานตามบริษัทห้างร้านที่มีเวลาทำงานที่สามารถกำหนดไว้อย่างแน่นอนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เองผู้ใช้แรงงานในงานวิถีใหม่เหล่านี้จึงถูกตีความว่าไม่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นแรงงานนอกระบบ อันทำให้เขาเหล่านั้นไม่อาจที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบนโยบายของรัฐบาลที่พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบและกำหนดความคุ้มครองให้กับแรงงานกลุ่มนี้ให้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานได้มากขึ้น ก็ยิ่งเห็นข้อพิจารณาที่สวนทางซึ่งกันและกันระหว่างสิ่งที่ปรากฏในข้อเท็จจริงและสิ่งที่เป็นนโยบายอันเป็นความคาดหวังของรัฐที่มุ่งจะพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกับปัญหาที่เกิดขึ้น

ประการที่สาม เนื้อหาการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนของกฎหมายประกันสังคมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็วในสภาวะปัจจุบันที่สังคมโลกประสบปัญหากับการระบาดของเชื้อโควิค-19 อันทำให้การศึกษาทำความเข้าใจในรายละเอียดของสิทธิที่ผู้ประกันตนพึงได้รับตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นปริมณฑลค่อนข้างมีรายละเอียดและความซ้ำซ้อน ซึ่งในส่วนนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความยากต่อการทำความเข้าใจในกฎเกณฑ์เพื่อการได้รับสิทธิและสิทธิที่จะได้รับ ดังนี้แล้วการปรับปรุงระบบกฎหมาย กลไกการนำเสนอ ความชัดเจนแห่งสิทธิย่อมมีส่วนสำคัญที่สะท้อนถึงความมั่นคงในชีวิตของประชากรส่วนหนึ่งด้วย

1.1.6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในอันที่จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้เปรียบเสมือนตัวอย่างของกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคลากรภาครัฐที่สะท้อนความแตกต่าง ความเหลื่อมล้ำ และการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทางแรงงานของบุคลากรภาครัฐอย่างเพียงพอ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้กำหนดสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ที่จำกัดสิทธิแรงงานพื้นฐานหลายด้านของบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ เช่น การห้ามใช้สิทธินัดหยุดงาน การให้ใช้สิทธิในการรวมกลุ่มอย่างจำกัด ซึ่งหากกล่าวถึงสิทธิทั้งสองเรื่องดังตัวอย่างนี้สำหรับบุคลากรของรัฐประเภทข้าราชการ พนักงานราการ และบุคลากรของรัฐที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นแล้วก็พบได้ว่ายังไม่มีการรับรองสิทธิดังกล่าวแต่ประการใดเลย อันสะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องแต่เฉพาะด้านความมั่นคงในคุณภาพชีวิตประชากรเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ข้อ 6 ว่าด้วยสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งไม่อยู่ในกรอบของงานวิจัยนี้ เนื่องจากงานวิจัยนี้ได้กำหนดกรอบการพิจารณาภายใต้กฎหมายแรงงานเพียง 13 ฉบับ ดังนี้แล้วจึงอาจตั้งเป็นข้อสังเกตสำหรับการศึกษาต่อยอดเพื่อความสมบูรณ์สำหรับบริบทอันมีความเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการคุ้มครอง พัฒนาและส่งเสริมสิทธิแรงงานให้กับบุคลากรภาครัฐ

1.2 ความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย *พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560* เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับอธิปไตยของประเทศ เพราะกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการคนต่างด้าวทั้งที่เป็นแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเข้ามาประกอบการงานรูปแบบต่าง ๆ ในราชอาณาจักร บทเรียนจากอดีตแสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้แก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างไม่เพียงพอจนเกิดการกดดันจากภายนอกประเทศดังกรณีการกำหนดให้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง (Tier 3) โดยสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวให้มีความชัดเจน มีกลไกและกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิแรงงานให้กับต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยอย่างเพียงพอ อันเป็นสาเหตุของการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่ให้การรับรองสิทธิในการหางานและการมีงานทำภายใต้กรอบจำกัดที่ยอมรับได้อย่างมีสัดส่วนระหว่างเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล (ต่างด้าว) กับความมั่นคงของอธิปไตยแห่งรัฐ กลไก 2 เรื่องที่เด่นชัดและสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ก็คือ กลไกประการแรก การอนุญาตให้มีการจัดหางานให้ต่างด้าวที่ประสงค์เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรได้อย่างถูกต้อง อันเป็นการสนองต่อความต้องการในการใช้แรงงานของผู้ประกอบการในประเทศไทย ที่แต่เดิมการจัดหางานนั้นจะอนุญาตให้แต่เฉพาะการหางานให้คนไทยทำเท่านั้น อันทำให้เกิดกระบวนการลักลอบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่มีสัญชาติของประเทศซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศไทย เหตุการณ์ในอดีตที่ผ่านมาเป็นบทเรียนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของกระบวนการค้ามนุษย์นี้ได้เป็นอย่างดี และกลไกประการที่สองคือ การอนุญาตให้ต่างด้าวที่ถูกนายจ้างเลิกสัญญาจ้างก่อนกำหนดเวลาที่ได้ทำข้อตกลงระหว่างกันไว้โดยที่การเลิกสัญญานั้นไม่ใช่ความผิดของฝ่ายลูกจ้างสามารถหางานทำในราชอาณาจักรได้ต่อไปได้อีก 15 วันโดยไม่ถูกส่งตัวกลับอย่างเช่นที่เคยเป็นมาอันสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง กอปรกับสิทธิประโยชน์ที่ต่างด้าวพึงได้รับเพื่อการรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วยโดยแยกเป็นการได้รับสิทธิสำหรับช่วงเวลาแรกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรผ่านวิธีการซื้อประกันโดยบังคับสำหรับต่างด้าว และช่วงเวลาต่อมาเมื่อมีการจ้างงานแล้วอย่างถูกต้องแล้วก็จะทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิต่าง ๆ ในระบบประกันสังคมเฉกเช่นลูกจ้างทั่วไปคนหนึ่ง และบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเสมอเหมือนแรงงานสัญชาติไทยโดยไม่มีการแบ่งแยกยิ่งทำให้เห็นถึงการเคารพในหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติที่บทกฎหมายแรงงานไทยมีต่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสื่อว่ามีการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวในลักษณะของการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยว่ายังไม่เพียงพอนั้น อาจทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายแรงงานไทยยังมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขพัฒนาเพื่อการคุ้มครองแรงงานที่ดีและเป็นไปตามหลักความเสมอภาค แต่เมื่อวิเคราะห์ในเนื้อหาของบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วย่อมเห็นได้ว่า เนื้อหาแห่งกฎหมายแรงงานในบางเรื่องที่ให้ความคุ้มครองแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวอาจมีบทบัญญัติคนละฉบับกัน แต่เนื้อหาโดยรวมสามารถสรุปเข้าใจได้ว่าไม่มีความแตกต่างกันในหลักการเท่าใดนัก จะมีก็แต่กระบวนการในการอนุญาตให้ต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร และการกำหนดให้งานบางอย่างเป็นงานต้องห้ามสำหรับต่างด้าวทำด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง การสงวนไว้ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ก็ถือเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ในสากล ดังนี้แล้วในหลักวิชาการกฎหมายแรงงานอาจประเมินบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้ว่าอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และครอบคลุม ด้วยเหตุนี้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้มีสาเหตุจากปัญหาข้อกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ การนำกฎหมายไปใช้บังคับ และอาจเกี่ยวกับบทกฎหมายเรื่องอื่น เช่น การตรวจคนเข้าเมือง ที่ยังมีจุดบกพร่องทำให้เกิดการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และมีการใช้แรงงานต่างด่าวที่ไม่เคารพกฎหมายแรงงานเป็นผลพวงตามมานั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้ถึงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ประเทศไทยยังคงสงวนสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานและการบริหารสหภาพแรงงานไม่ให้เป็นสิทธิของแรงงานต่างด้าวด้วยเหตุผลทางการเมืองที่เกรงอิทธิพลลัทธิคอมมิวนิสต์จะแทรกซึมเข้าสู่ระบบการปกครองไทยผ่านทางกลุ่มผู้ใช้แรงงานในครั้งสมัยสงครามอินโดจีน ซึ่งแนวความเชื่อดังกล่าวก็ยังส่งผลต่อเนื้อหาบทบัญญัติกฎหมายไทยหลายเรื่องกระทั่งปัจจุบันกระนั้น อาจตั้งขอสังเกตได้ว่าในส่วนของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้แต่ผู้ใช้แรงงานไทยเองก็ยังถูกจำกัดสิทธิบางประการที่ทำให้สิทธิทางแรงงานข้อนี้ไม่เป็นไปตามหลักสากล เช่น การรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเป็นสิทธิที่รัฐยังมีอำนาจในการตรวจสอบแทรกแซงได้ โดยกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้การรวมกลุ่มนี้เป็นเสรีภาพตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้อนุสัญญาฉบับที่ 87 ดังนี้ จึงอาจถือเป็นเรื่องน่าพิจารณาหากจะมีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ ซึ่งนอกจากกจะเป็นการยกระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทยแล้วยังอาจเป็นแนวทางในการส่งเสริมกลไกเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยอ้อมอีกทางหนึ่งด้วย ด้วยเหตุที่การแรงงานสัมพันธ์จะทำให้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของทั้งสองฝ่าย ซึ่งหากเงื่อนไขนั้นไม่ต่ำไปกว่าที่

กฎหมายกำหนดก็จะทำให้เกิดกติกาการจ้างงานในลักษณะสมานฉันท์ กล่าวคือ เป็นไปตามกรอบแนวทางที่รัฐกำหนดแต่มีรายละเอียดที่เกิดจากความเห็นพ้องของภาคีสังคม ทำให้เกิดกฎเกณฑ์เช่นว่านั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ปฏิบัติได้จริง อันยังให้เกิดสันติสุขในวงแรงงานซึ่งย่อมส่งผลถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศโดยทางอ้อมนั่นเอง

1.3 การพัฒนาศักยภาพของประเทศ ในประเด็นข้อนี้ต้องการเน้นเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งแรงงานในประเทศและการส่งแรงงานออกไปทำงานยังนอกประเทศ รวมถึงการบูรณาการให้เกิดความร่วมมือระดับภูมิภาคและทวิภาคีในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนี้แล้วจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวด้วยความไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นส่วนนี้ความว่า

1.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ดังได้กล่าวไว้แล้วว่ากฎหมายฉบับนี้เน้นควบคุมสำนักงานจัดหางานและบริษัทจัดหางานไม่ให้หลอกลวงและเอาเปรียบคนหางาน ตลอดจนคนหางานผ่านบริษัทจัดหางานเพื่อไปทำงานยังต่างประเทศจะต้องมีการทดสอบฝีมือแรงงานอันสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการส่งแรงงานฝีมือเท่านั้นเพื่อไปทำงานนอกประเทศ อันทำให้ในภาพรวมกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีข้อขัดแย้งกับเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่มักพบว่าผู้หางานเองมีส่วนผิดในความผิดที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแรงงานที่ถูกหลอกไปทำงานยังต่างประเทศ เพราะคนหางานไทยเองที่สมยอมเดินทางไปทำงนยังต่างประเทศด้วยตนเองไม่ได้แจ้งอธิบดีกรมการจัดหางานตามที่กฎหมายกำหนด ครั้นเมื่อถูกผิดสัญญาและตนต้องเดือดร้อนเป็นภาระให้สถานทูตและสถานกงสุลช่วยจัดการในการส่งตัวกลับประเทศ ซึ่งแม้ในท้ายที่สุดแล้วตัวผู้หางานเองจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ส่วนราชการไทยในต่างประเทศต้องเสียไปเพื่อการที่ต้องนำตัวผู้นั้นกลับประเทศก็ตาม แต่เมื่อผู้นั้นไม่มีโทษต้องรับผิดตามกฎหมายแต่อย่างใดเลย ก็อาจทำให้คนหางานที่แอบลักลอบไปทำงานด้วยวิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ไม่หลาบจำ มีโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำอีกได้ดังนี้แล้วการกำหนดโทษเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่เดินทางไปทำงานนอกราชอาณาจักรด้วยตนเองโดยไม่มีการแจ้งให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องทราบย่อมเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้หางานคนไทย อีกทั้งการแจ้งดังกล่าวยังเป็นโอกาสให้ทดสอบฝีมือแรงงานของผู้ที่จะไปหางานทำยังต่างประเทศ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการบริหารจัดการประเด็นข้อนี้ให้ลุล่วงด้วยดีนั่นเอง

1.3.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ดังที่ปรากฏในชื่อกฎหมายว่ากกฎหมายฉบับนี้เน้น “การส่งเสริม” ให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนี้แล้วหาก

สถานประกอบการใดสามารถทำได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์บางประการที่เป็นคุณต่อการประกอบการ แต่หากกิจการใดไม่ทำตามเงื่อนไขดังกล่าวก็จะไม่มีโทษแต่คงไม่ได้รับประโยชน์ อันทำให้เจ้าของกิจการต้องชั่งน้ำหนักระหว่างภาระที่เกิดขึ้นเพื่อการทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับเป็นการตอบแทนว่าจะได้สัดส่วนและคุ้มค่าในการจัดทำหรือไม่ ซึ่งทำให้บทกฎหมายไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศ รวมถึงแรงงานที่ส่งออกไปทำงานยังต่างประเทศอย่างแท้จริง ดังนี้แล้ว การพัฒนาฝีมือแรงงานควรเกิดได้ทุกโอกาส การกำหนดให้กิจการทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ตระหนักถึงกิจกรรมที่ต้องจัดให้กับลูกจ้างในลักษณะกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมมทักษะฝีมือแรงงานก็อาจกลายเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมี โดยกฎหมายอาจกำหนดเชิงบังคับให้ทุกกิจการต้องมีการจัดกิจกรรมในลักษณะสร้างเสริมทักษะฝีมือแรงงาน ในทุกช่วงเวลา 3 ดือน และกิจกรรมดังกล่าวก็ควรสอดคล้องกับทักษะฝีมือแรงงานที่เป็นที่ต้องการของงานในอนาคต (จารีย์ภรณ์ ลาภักดิ์, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2564) ซึ่งข้อมูลส่วนนี้ย่อมเป็นเรื่องที่สามารถเข้าถึงได้โดยไม่ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงแรงงานผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในพันธกิจนี้

นอกจากนี้แล้ว การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาสอาจเป็นอีกข้อคิดหนึ่งที่น่าสนใจและควรได้รับการพัฒนาต่อยอดจากบทบาทที่กฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การขยายขอบเขตของสัญญาฝึกหัดงานเพื่อเตรียมพร้อมก่อนเข้าสู่การทำงาน ซึ่งถือเป็นสัญญาพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงาน แต่เป็นโอกาสที่ภาคีสังคมสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียม โดยฝ่ายผู้ฝึกหัดงานซึ่งเป็นว่าที่ลูกจ้างของกิจการที่รับเข้าฝึกหัดงานแม้จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่ก็ได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้สมควรแก่การรับฝึกหัดงานแต่ที่สำคัญคือ การได้รับประสบการณ์และองค์ความรู้ในการทำงาน ส่วนฝ่ายนายจ้างผู้รับเข้าฝึกหัดงานก็จะได้รู้จักนิสัยใจคอและพฤติกรรมของผู้ที่มาฝึกหัดงานก่อนที่จะรับบุคคลนี้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของตนอย่างแท้จริง จึงเป็นเรื่องน่าเสียดายถ้ากฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานยอมรับให้มีการฝึกหัดงานเฉพาะก่อนที่จะรับผู้ฝึกหัดงานเป็นลูกจ้างของกิจการนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งหากพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในปัจจุบันจากการที่มีนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประสงค์จะเรียนรู้ประสบการณ์จริงจากการทำงานและขอรับการฝึกงาน ซึ่งหากวิเคราะห์ตามหลักวิชาการแล้วก็ย่อมได้ความว่าหากการฝึกงานดังกล่าวไม่เป็นข้อตกลงพิเศษเฉพาะระหว่างสถานที่ฝึกงานกับสถาบันการศึกษาแล้วก็ต้องนับว่าการที่นักเรียนนักศึกษาเดินไปยื่นใบสมัครขอฝึกงานกับบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ด้วยตนเองนั้นก็เหมือนกับการจ้างแรงงานอย่างหนึ่งที่คู่สัญญาต่างต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ดังนี้หากใช้แนวคิดและรูปแบบวิธีในการทำ

สัญญาฝึกหัดงานเฉกเช่นการฝึกหัดงานก่อนเข้าทำงานมาใช้แล้วก็จะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความอุ่นใจด้วยเหตุที่มีความชัดเจนในประเภทของสัญญาพิเศษเฉพาะ มีการยกเว้นภาระหน้าที่บางประการที่นายจ้างทั่วไปพึงมีต่อลูกจ้าง ส่วนนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่เป็นผู้ฝึกหัดงานก็จะมีความชัดเจนในสถานะและสิทธิประโยชน์ที่ตนได้รับตลอดเวลาที่ฝึกหัดงานเช่นกัน ซึ่งการฝึกงานในลักษณะนี้ย่อมเป็นการสร้างแรงงานฝีมือในลักษณะของหลักวิชาการควบคู่ประสบการณ์อันทำให้เกิดแรงงานฝีมืออย่างแท้จริง

1.3.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นเรื่องว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาฝีมือแรงงานอันถือเป็นการพัฒนาศักยภาพของประเทศแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การมีสหภาพแรงงานที่แข็งแกร่งทั้งส่วนที่เป็นภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจย่อมยังให้เกิดอำนาจในการเจรจาต่อรองเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานด้วย เพราะสหภาพแรงงานสามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานในด้านต่าง ๆ ได้เสมอ ดังนี้ การสนับสนุนให้เสรีภาพในการสมาคมเกิดขึ้นอย่างแท้จริงย่อมส่งผลดีในหลากหลายมิติที่เกี่ยวกับการแรงงาน

2. ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

หัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ด้านนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ ต้องการให้ประชากรมีการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิต มีการพัฒนาที่สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มีการตระหนักถึงพหุปัญหาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย และมีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ซึ่งในบรรดากฎหมายทั้ง 8 ฉบับที่เกี่ยวข้องดังแสดงให้ปรากฏในตารางข้างต้นนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ประเด็นที่กฎหมายยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของตลอดชีวิตของประชากร (2.1) ประเด็นที่กฎหมายยังมิได้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 (2.2) และยังไม่ได้พิจารณาถึงพหุปัญหาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย (2.3) พร้อมกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ (2.4)

2.1 ข้อกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพของประชากรมีประเด็นที่น่าสังเกตอันสะท้อนความไม่สอดคล้องกับเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ดังนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์หลักเพื่อกำหนดหลักการพื้นฐานในการใช้แรงงานให้เป็นไปตามการเคารพสิทธิแรงงานสากล

อันได้แก่ กำหนดวันเวลาทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน การจ้างแรงงานพิเศษ การจัดสวัสดิการแรงงาน การเลิกสัญญาจ้างแรงงาน และเอกสารเกี่ยวกับการจ้างงาน แต่ก็มีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน นั่นคือ สิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ที่ให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถที่เป็นประโยชน์ต่อการแรงงานและสวัสดิการสังคมในทางที่เป็นการเพิ่มทักษะความชำนาญหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างได้ ซึ่งการลาในส่วนนี้รวมถึงการลาเพื่อทดสอบวัดผลทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม นายจ้างเองไม่จำต้องจ่ายค่าจ้างสำหรับวันลาและนายจ้างอาจปฏิบัติเสธไม่ให้ลูกจ้างได้ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถนี้ได้หากปรากฏว่าในปีปฏิทินนั้นลูกจ้างได้มีการลาลักษณะนี้มาแล้วสามสิบวันหรือสามครั้ง หรือการลาเช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อการประกอบธุรกิจของนายจ้าง อันทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานไม่ได้บังคับให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้แต่อย่างใด เพราะเมื่อพิจารณาจากทั้งหน้าที่ในการต้องจ่ายค่าตอบแทนระหว่างการลาและเหตุที่นายจ้างอาจปฏิบัติเสธไม่ให้ลูกจ้างลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้นี้ ก็ย่อมพออนุมานเป็นทำเนาได้ว่านายจ้างหลายรายมีโอกาสที่จะใช้เงื่อนไขการไม่จำต้องจ่ายค่าจ้างระหว่างลาและเหตุแห่งการปฏิเสธการลาเป็นช่องทางที่จะไม่ให้ลูกจ้างได้ลาเพื่อการพัฒนาฝีมือและเพิ่มพูนความรู้นี้เอง ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ในส่วนที่เป็นตัวกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการลาและการปฏิเสธการลาประเภทนี้พบว่าเป็นความในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนี้แล้ว หากรัฐต้องการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของประชากรจริง จึงควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนเจตจำนงดังกล่าวนี้ ตัวอย่างเช่น ศึกษาความเป็นไปได้ในการที่จะให้ลูกจ้างที่ทำงานกับสถานประกอบการนั้น ๆ ทุกรอบอายุงาน 2 - 5 ปี ได้มีโอกาสในการเพิ่มพูนทักษะฝีมือหรือองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาทักษะแรงงานโดยนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายและรับผิดชอบค่าตอบแทนสำหรับวันลาให้กับลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวของนายจ้างที่เกิดเป็นมูลค่าใช้จ่ายนั้น รัฐก็ต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งอาจมาในรูปของการอนุญาตให้ใช้คำนวณเป็นค่าลดหย่อนภาษีอากรสำหรับการเรียกเก็บภาษีประจำปีสำหรับสถานประกอบการด้วย

2.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาศักยภาพของประชากรให้เกิดการพัฒนาตลอดชีวิต อย่างไรก็ตาม เนื้อหาโดยรวมของบทกฎหมายไม่ได้เป็นไปในเชิงบังคับแต่อย่างใด จากการประมวลทั้งชื่อกฎหมายและเนื้อหาพบว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยมุ่งเน้นจูงใจให้นายจ้างผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำคัญนี้ ดังเห็นได้จากข้อกฎหมายที่ส่งเสริมให้นายจ้างผู้ประกอบการได้มีการจัดกิจกรรมให้มีการฝึกฝีมือแรงงานทั้งเพื่อการเข้าทำงานใหม่ การเปลี่ยนงาน

เพิ่มความเชี่ยวชาญและการทดสอบความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยรัฐสนับสนุนด้วยมาตรการอุดหนุนที่สามารถบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นเป็นพิเศษจากกิจกรรมดังกล่าว และมาตรการที่ว่านี้ส่วนใหญ่ก็คือมาตรการทางภาษีอากรทั้งที่เป็นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อการลดหย่อนเงินได้ประจำปีและภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน นอกจากนี้แล้ว สำหรับกิจการขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปยังได้มีการบังคับให้มีการจัดกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ลูกจ้างได้มีโอกาสเข้าร่วมอยู่อย่างเนือง ๆ สำหรับสถานประกอบการใดที่ไม่ให้ความสำคัญกับพันธะข้อนี้ก็อาจจ่ายเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนแทนได้ในอัตราที่กฎหมายกำหนด หากมองอย่างผิวเผินแล้วย่อมเห็นได้ว่าเงื่อนไขและกติกาทั้งหมดที่กฎหมายเป็นอยู่นั้นค่อนข้างตอบโจทย์กับข้อท้าทายที่รัฐมุ่งหมายให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของประชากร ซึ่งหากจะให้มีการบังคับผู้ประกอบการและลูกจ้างให้เข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานมากไปกว่านี้ก็อาจเป็นการใช้อำนาจรัฐก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากเกินความจำเป็น

2.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นภายใต้การตีความแนวทางสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้สำหรับการใช้แรงงานในงานประมง (Fisherman) อย่าเคร่งครัดทำให้บทกฎหมายมีทั้งความทันสมัย ตอบโจทย์หลักการสากลไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ ความมั่นคงทางสังคม แต่ความน่าสนใจของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การกำหนดกฎกติกาที่ทันสมัยและเป็นสากลที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชุมชนและท้องถิ่นที่มีทำการประมงแบบดั้งเดิม ข้อมูลประการหนึ่งที่ได้จากการ ระดมความคิด (สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น, 20 มกราคม 2564) และมีความน่าสนใจก็คือการกำหนดให้แรงงานที่อายุต่ำกว่า 18 ปีห้ามประกอบการในแรงงานประมงนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขั้นสูงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทว่า กลับเป็นปฏิปักษ์กับวิถีชุมชนซึ่งมีการทำประมงเพื่อยังชีพและการประมงที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กล่าวคือ เป็นการประมงที่ชาวบ้านผู้อยู่แวดล้อมชายทะเลเป็นผู้ดำเนินการซึ่งอาจเป็นการจับสัตว์น้ำมาบริโภคบ้างมาขายหรือแลกเปลี่ยนบ้างตามอัธยาศัย ซึ่งจำต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานก็คือ การห้ามแรงงานเด็ก (อายุตั้งแต่ 15 ปีแต่ไม่เกิน 18 ปี) ทำการประมง ซึ่งวิถีชาวบ้านดั้งเดิมตามฉบับของชุนชนชายฝั่งทะเลมักจะให้เยาวชนที่เป็นสมาชิกครอบครัวติดตามผู้ปกครองออกหาปลาและจับสัตว์น้ำเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทั้งเป็นการช่วยเหลือตัวเองและเป็นการสืบทอดอาชีพและวิชาชีพความรู้พื้นบ้านให้แก่ลูกหลานอีกด้วย ดังนี้แล้วจึงกลายเป็นว่าบทกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการสากลมากเกินไปอาจกลายเป็นดาบสองคมที่ส่งผลเชิงลบต่อการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังเห็นได้จากงานประมง ดังนี้แล้ว การกำหนดหรือจำแนก

ประเภทแรงงาน ตัวอย่างเช่น การใช้แรงงานทางอุตสาหกรรมทั่วไป และการใช้แรงงานที่มีวิถีชุมชนรวมอยู่ด้วยอาจจำต้องเข้าใจในบริบทที่แตกต่างและมีผลสำคัญต่อวิธีการการใช้แรงงาน ทำให้เกิดความจำเป็นในการต้องแยกประเภทกฎเกณฑ์การจ้างงานที่เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการจ้างงานอย่างแท้จริง ซึ่งการแยกกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลเชิงบวกต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังเห็นได้จากแรงงานประมงเป็นตัวอย่างสำคัญ

2.2 ข้อกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องประเด็นดังกล่าวคือพระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ในส่วนของเงื่อนไขในการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นยังคงไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ในทางปฏิบัติได้ความว่ากระทรวงแรงงานมีสถิติเกี่ยวกับอาชีพที่อาจสูญหายไปในอนาคตเนื่องจากวิถีการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องจากการระบาดของเชื้อโควิค-19 และอาชีพที่น่าจะมีบทบาทสำคัญกับตลาดแรงงานในอนาคต ดังนี้แล้ว มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดเมื่อมีกติกากำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไปจำต้องให้มีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานแล้ว ควรมีเงื่อนไขซึ่งอาจจะเป็นเชิงจูงใจว่าหากการพัฒนาฝีมือแรงงานดังกล่าวสอดรับกับแนวทางอาชีพหรือการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 หรือเป็นการพัฒนาเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยแล้ว สถานประกอบการอาจได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากการกำหนดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานทั่วไปเพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถสอดรับกับแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติข้อนี้ได้อย่างแท้จริง

2.3 การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย

2.3.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มิได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์โดยตรง โดยกฎหมายฉบับแรกเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์กำหนดวิถีการในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอันเกี่ยวด้วยสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงาน ส่วนกฎหมายฉบับที่สองเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน สำหรับเหตุที่ต้องยกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มากล่าวไว้ในประเด็นการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ก็เพราะในส่วนรายละเอียดของยุทธศาสตร์ข้อนี้ต้องการเน้นเรื่องพหุปัญญาที่การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์จะต้องพิจารณาบริบทแวดล้อมประกอบด้วย ดังนี้แล้ว จึงอาจคิดได้ว่าการรวมกลุ่มทางแรงงานจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงาน มีการถ่ายทอดเทคนิคและประสบการณ์การทำงานให้กับสมาชิกอันเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์แท้จริง กล่าวคือการรวมกลุ่มทางแรงงานไม่ได้เป็นไปเพื่อเรียกร้องหรือต่อรองประโยชน์กับฝ่ายนายจ้างเพียงอย่างเดียว

แต่อาจเป็นไปเพื่อช่วยพัฒนาสร้างสรรค์การทำงาน ฝีมือแรงงาน และประสบการณ์ตลอดจนเทคนิคเฉพาะของแต่ละสาขาอาชีพได้อีกด้วย ดังนี้แล้วการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มจึงควรมองประโยชน์ที่จะได้รับในเชิงสร้างสรรค์และบูรณาการณ์ที่อาจได้มากกว่าข้อเรียกร้องทางด้านแรงงาน แต่อาจได้บริบทแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงานในสาขาวิชาชีพหนึ่ง ๆ ด้วยประกอบกันในส่วนประเด็นเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้น ปรากฏว่ามีกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดสำหรับความปลอดภัยในการทำงานของแต่ละสาขาวิชาชีพไว้ ดังนี้แล้ว ทั้งผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงานจำต้องคำนึงถึงมาตรการความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สอดรับกับงานหรือบริบททางวิชาชีพที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้ด้วยไว้ประกอบกันอันจะทำให้นายจ้างและลูกจ้างเริ่มตระหนักและเรียนรู้ในบริบทแวดล้อมที่อาจมีส่วนช่วยเสริมถึงการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์ต่อไปได้

2.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 การรับงานไปทำที่บ้านเป็นวิธีทางหนึ่งที่ยอมรับกันมากในตลาดแรงงานไทยปัจจุบัน เพราะเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการได้อย่างดี แต่การทำงานนอกสถานประกอบการอย่างรับงานไปทำที่บ้านนี้มักเกิดข้อคำถามเกี่ยวกับความเท่าเทียมในการคุ้มครองแรงงานให้กับลูกจ้างประเภทนี้ว่ามีค่อนข้างแตกต่างจากลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านฯ ที่เนื้อหาส่วนใหญ่อ้างอิงสาระสำคัญจากกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะเรื่องกำหนดวันเวลาทำงาน และการจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน และกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานที่เกิดขึ้นนอกสถานประกอบการของนายจ้างที่มักเกิดขึ้นในเคหะสถานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำให้เป็นการยากต่อการตรวจสอบความถูกต้องของสภาพการจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้แล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านฯ จึงให้ความสำคัญกับการจัดทำเอกสารการจ้างไว้สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องสภาพการจ้างงานนั่นเอง อย่างไรก็ดี กลไกเช่นว่าจะเกิดสัมฤทธิ์ผลได้แท้จริงก็ต่อเมื่อมีการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพมารองรับในทางข้อเท็จจริงนั้น ดูเหมือนว่าการตรวจแรงงานไทยประสบปัญหาทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ (วีรสุข แก้วบุญปัน, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2564 และ มนตรี มณีรัตน์, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้การตรวจแรงงานเป็นไปได้แต่ในเชิงรับเท่านั้น กล่าวคือต้องเกิดปัญหาขึ้นแล้วจึงเริ่มกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะเป็นอุปสรรคยิ่งต่อการพัฒนาเนื้อหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านฯ อันทำให้สภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีเป็นมิตรต่อการพัฒนาแรงงานในรูปพหุปัญญาที่มีความหลากหลายไม่เกิดขึ้นแท้จริง

2.3.3 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เมื่อพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ เป็นกลไกหนึ่งเพื่อการพัฒนาแรงงานเชิงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย ด้วยมุ่งหวังให้สภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีเป็นมิตรต่อการพัฒนาแรงงานแล้ว นายจ้างที่แม้จะมีการจัดมาตรการเพื่อความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีเพียงไรย่อมมีข้อผิดพลาดหรือเกิดอุบัติจากการทำงานได้เสมอ ซึ่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนก็ต้องมารองรับเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ทว่าปัญหาสำคัญของกฎหมายไทย คือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน กับที่เกิดจากภัยทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานนั้น ได้กำหนดอัตราการเยียวยาในรูปประโยชน์ทดแทนไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ถูกมองว่าเงินสมทบซึ่งเข้ามาเพื่อการจ่ายในกิจการของเงินทดแทนหรือการได้รับอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยจากาการทำงานนั้นมาจากนายจ้างฝ่ายเดียว ในทางตรงกันข้ามเงินสมทบเพื่อการจ่ายในกิจการของงานประกันสังคมหรือการได้รับอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วยที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานนั้นมาจากส่วนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจ่ายสมทบซึ่งมีมากกว่า ดังนี้แล้วประโยชน์ที่จ่ายออกไปก็ควรมากน้อยแตกต่างกันตามสัดส่วนด้วย อันเป็นการใช้แหล่งที่มาด้านการเงินของกองทุนเป็นตัวกำหนดสิทธิประโยชน์ โดยมิได้มีการพิจารณาแนวคิดเบื้องหลังการจ่ายสิทธิประโยชน์ว่าแท้จริงแล้วรัฐควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานโดยมิควรพิจารณาว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นด้วยเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานก็ตาม ทั้งนี้ความมุ่งหมายสำคัญที่สุดควรเป็นการหวังให้ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้ฟื้นเป็นปกติกลับไปประกอบอาชีพการงานให้เกิดความก้าวหน้าต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ ในส่วนของการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนน้อยกว่าการเรียกเก็บเงินสมทบสำหรับกองทุนประกันสังคมนั้น ต้องถือว่าเป็นเรื่องการบริหารจัดการที่ไม่ควรนำมาพิจารณาและทำให้เกิดผลกระทบต่อเป้าหมายสุดท้ายของการเสริมศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์

2.4 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร

2.4.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 การหางานอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ตัวผู้หางานแสวงหาการจ้างงานด้วยตนเองประการหนึ่ง และตัวผู้หางานแสวงหาการจ้างงานโดยผ่านตัวแทนหรือนายหน้าจัดหางานซึ่งตั้งขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกประการหนึ่ง ซึ่งการจัดหางานโดยผ่านตัวแทนจัดหางานและเป็นการหางานในต่างประเทศนั้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ได้บังคับให้ผู้เป็นนายหน้าจัดหางานต้องทดสอบฝีมือแรงงานให้กับผู้หางานที่จะเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศเสียก่อน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการส่งออกแรงงานฝีมือเท่านั้น ดังนี้แล้ว เมื่อรัฐกำหนด

แนวนโยบายในการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ควรสอดคล้องกับงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิตแล้ว การทดสอบฝีมือแรงงานในส่วนนี้ควรตอบโจทย์แนวนโยบายดังกล่าวนี้ด้วยไม่มากก็น้อย อีกทั้งการจัดหางานในประเทศเอง หากเป็นไปได้ก็ควรหาวิธีการสอดแทรกแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานรวมเข้าไว้กับผู้หางานในประเทศด้วย อันเป็นบทเสริมที่จะทำให้สภาพแวดล้อมการจัดหางานส่งเสริมและตอบรับกับแนวคิดในการพัฒนาฝีมือแรงงานได้อย่างแท้จริง

2.4.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บริบทอันเป็นพลวัตรของสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะเทคโนโลยีนวัตกรรมสมัยใหม่และการระบาดของโรคโควิค-19 ทำให้วิถีทางในการทำงานของผู้ใช้แรงงานต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การจำต้องยอมรับในชีวิตวิถีใหม่ (new normal) และการทำงานจากที่บ้าน (work from home) ทำให้กฎเกณฑ์ในการจ้างงานต้องมีความยืดหยุ่นสอดรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบันยึดหน่วงอำนาจในการบริหารจัดการไว้กับรัฐเป็นส่วนใหญ่ (วีรสุข แก้วบุญปัน, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2564) การกระจายอำนาจให้กับกลุ่มสหภาพหรือกลุ่มอาชีพเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสำหรับแต่ละลักษณะงานมีค่อนข้างน้อยทำให้บทกฎหมายแข็งกระด้างเป็นกฎเกณฑ์สำหรับอุตสาหกรรมภาคการผลิตและการใช้แรงงานในสำนักงานเสียส่วนใหญ่ (ผู้พิพากษาประจำศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2564) ดังนี้ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปอย่างกะทันหัน การทำงานจากที่บ้านอันทำให้ผู้ใช้แรงงานมีสภาพแวดล้อมการทำงานเดียวกันกับสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวและการใช้ชีวิตประจำวันทั่วไป กฎเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างงานที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ จึงต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้สอดรับกับพลวัตรใหม่นี้อันจะนำมาซึ่งความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวอย่างที่ควรเป็นในปัจจุบันนั่นเอง ในส่วนของประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพัฒนานั้น อาจต้องมีการกำหนดบทบัญญัติที่รองรับการทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดีย อย่างที่ในภาษาต่างประเทศเรียกว่า telework หรือ télétravail ซึ่งประกอบด้วยวิธีการในการตกลงกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานทางไกลและการทำงานในสำนักงาน รายละเอียดและเงื่อนไขของเวลาทำงาน การควบคุมกำกับโดยนายจ้างต่อการที่ลูกจ้างทำงาน ความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน การมีชีวิตส่วนตัวและการเคารพต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของลูกจ้าง เช่น การไม่ยอมรับการทำงานจากทางไกลผ่านมัลติมีเดียจะเป็นเหตุแห่งการเลิกสัญญาได้ก็แต่โดยข้อจำกัดเท่านั้น

2.4.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า อำนาจในการตรากฎเกณฑ์การจ้างแรงงานในระบบกฎหมายแรงงานไทยส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจรัฐ สหภาพแรงงานและกลุ่มอาชีพเองไม่ได้รับการกระจายอำนาจมาให้เพื่อตรากฎเกณฑ์ลำดับรองสำหรับใช้

บังคับตามลักษณะงานหรืออาชีพที่มีความพิเศษเฉพาะเฉกเช่นในต่างประเทศ ข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกการรวมอำนาจไว้ที่รัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานย่อมทำให้เกิดความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติแต่ข้อเสียคือกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่มีความพิเศษเฉพาะเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องมีความหลากหลายสอดรับกับพลวัตรในแต่ละสาขาอาชีพดังนั้นความเป็นกลางที่มีเพียงมาตรการเดียวไม่ปรับแต่งให้ยืดหยุ่นเหมาะสกับอาชีพย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานเกิดปัญหาในประเด็นเรื่องความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้ ในทางตรงกันข้าม ลักษณะที่สอง ระบบกฎหมายแรงงานที่ยอมรับกฎเกณฑ์ลำดับรองที่เกิดจากการเจรจาและข้อตกลงของสหภาพแรงงานหรือกลุ่มวิชาชีพย่อมมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับความเฉพาะตัวของแต่ละอาชีพ แต่ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในอาชีพหรืองานลักษณะหนึ่งมีการทำงานหลายแบบหรือหลายลักษณะผสมกันก็จะเป็นการยากว่าควรนำกฎเกณฑ์การใช้แรงงานแบบใดมาบังคับจึงเหมาะสมที่สุด อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้นเมื่อการให้สหภาพแรงงานและกลุ่มอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายลำดับรองค่อนข้างน้อย (วีรสุข แก้วบุญปัน, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2564) แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการเชิญภาคีฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมาให้ความเห็นบ้างก็ดีในการตรากฎหมายลำดับรอง (มนตรี มณีรัตน์, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) แต่ก็ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ของแต่ละช่วง ณ ขณะเวลานั้น อันไม่มีความแน่นอนซึ่งก็ไม่สามารถประกันการมีส่วนร่วมของภาคีสังคมในการตรากฎหมายเพื่อมาบังคับกับกลุ่มวิชาชีพของตนได้ ด้วยเหตุนี้เพื่อให้กฎเกณฑ์การจ้างแรงงานสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในการทำงานและชีวิตส่วนตัวของผู้ใช้แรงงานในแต่ละสาขาอาชีพการกำหนดให้ภาคีสังคมทั้งสองฝ่ายมาเป็นกรรมการร่วมเมื่อมีการพิจารณากฎหมายลำดับรอง โดยกรรมการดังกล่าวต้องเป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับวิชาชีพที่จะมากำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นย่อมมีประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาและสร้างศักยภาพให้เกิดขึ้นจริงกับทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อีกทั้งการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เข้มแข็งย่อมเป็นกลไกช่วยคิดระบบการจัดการแรงงานผู้สูงอายุให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริง มีการใช้แรงงานผู้สูงอายุให้ถูกกับลักษณะงานอันเป็นเอกลักษณะเฉพาะ ภายใต้กฎเกณฑ์การคุ้มครองที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละสาขาอาชีพนั่นเอง

2.4.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานพิเศษซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่สอดคล้องกับการจ้างงานทั่วไป กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้อิงจากหลักการพื้นฐานในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เป็นสำคัญ อันทำให้ผู้ใช้แรงงานในงานรับไปทำที่บ้าน และคนงานในเรือเดินสมุทรได้รับความคุ้มครองเฉกเช่นแรงงานทั่วไปแต่อาจมีวิธีการในการคุ้มครองที่พิเศษที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของการทำงานอันเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าการจ้างงานพิเศษนี้ไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดเลยที่กำหนดเนื้อหาในเชิงส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงาน ด้วยเหตุนี้เองจึงอาจพิจารณาได้ว่าหากงานทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 ก็ควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์การพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพนั้นด้วยเพื่อให้เกิดการพัฒนาในลักษณะพหุปัญญาอย่างแท้จริง โดยการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาศักยภาพของแรงงานประเภทนี้อาจกำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ หรือส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานประเภทนั้น ๆ ก็ได้

2.4.5 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้ประชากรคนไทยมีความกินดีอยู่ดี มีความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว ก็คือ ความมั่นคงทางสังคมและการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากภัยอันมีมาเป็นทุกข์ แก่ประชากรในสังคมอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็น การเจ็บไข้ การประสบอุบัติเหตุ การตาย ฯลฯ ซึ่งในระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการแรงงานของประเทศไทยนั้น ได้ยึดถือกฎหมาย 2 ฉบับนี้เป็นหลักสำคัญในการเยียวยาประชากรที่ได้รับผลร้ายจากความไม่มั่นคงของสังคมด้วยภัยต่าง ๆ ทว่าการเยียวยาของกฎหมายทั้งสองฉบับมีอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนมากน้อยแตกต่างกันด้วยข้อพิจารณาที่ว่าที่มาของเงินทุนที่จะใช้จัดสรรเพื่อจ่ายทดแทนกลับไปของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนั้นมีความแตกต่างกันจึงมีความจำเป็นที่สิทธิประโยชน์จำต้องต่างกันตามไปด้วย ซึ่งหากพิจารณาในอีกมุมหนึ่งที่ว่า โดยพื้นฐานแล้ว การเยียวยาให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขมีความสามารถในการทำงานนั้นเป็นภารกิจของรัฐ แต่ด้วยรัฐไม่อาจมีงบประมาณที่ใช้จัดสรรให้เพียงพอต่อประชาชนทุกคนได้ กอปรกับประชาชนเองก็มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน ประชาชนบางคนมีศักยภาพที่จะดูแลทุกข์สุขของตนได้ดีกว่าที่รัฐจัดให้ ประชาชนบางคนไม่มีความสามารถในการดูแลทุกข์สุขของตนเลย ด้วยเหตุนี้เอง การมีระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม เสมือนเป็นการช่วยเสริมพื้นฐานหน้าที่ของรัฐให้มีความมั่นคงมากขึ้น รัฐควรตระหนักถึงวิธีการที่จะช่วยเหลือเยียวยาในเบื้องต้นก่อนเป็นพื้นฐาน ส่วนงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมนั้นย่อมเปรียบได้กับการช่วยเสริมศักยภาพของรัฐในการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับประชาชน ที่ท้ายสุดแล้ว ไม่ว่าประชาชนจะเจ็บป่วยหรือได้รับอุบัติเหตุอันเกิดขึ้นจากเรื่องทั่วไป หรืออันเกิดขึ้นจากการทำงาน แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ควรได้รับการเยียวยาบนพื้นฐานความคิดเดียวกันคือให้ประชาชนซึ่งเป็นแรงงานของประเทศสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน

และจัดทำการงานเพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองกับตลาดแรงงานต่อไปได้เป็นสำคัญ มิใช่ว่าหากมีเงินเข้ามามากต้องจ่ายออกไปมาก หากมีเงินเข้ามาน้อยต้องจ่ายออกไปน้อย ระบบประกันสังคมและระบบเงินทดแทนไม่ใช่ระบบประกันของภาคเอกชนที่ทำเป็นธุรกิจ ดังนั้น แนวคิดที่ผลตอบแทนมากน้อยย่อมผกผันตามกระแสเงินไหลเข้าอันเป็นแนวของการดำเนินธุรกิจนั้นจึงไม่ควรนำมาใช้

3. ความไม่สอดคล้องของกฎหมายแรงงานต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ความไม่สอดคล้องดังกล่าวอาจแบ่งย่อยออกเป็นสามประเด็นอันได้แก่การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ (3.1) การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี (3.2) และการเสริมสร้างพลังงานทางสังคม (3.3) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ข้อควรพิจารณาในการลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติอาจพิจารณาได้ดังนี้

3.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในมาตรา 15 ก็ตาม แต่เป็นการกำหนดหลักความเสมอภาคให้กับลูกจ้างที่เป็นชายและลูกจ้างที่เป็นหญิงเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมการไม่เลือกปฏิบัติจากบริบทหลายด้านไม่ว่าจะเป็นเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ภาษา วัฒนธรรม แนวคิดทางการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติที่มีชื่อเฉพาะบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 สามารถตอบข้อปัญหาบางประการของช่องว่างแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานได้ แต่ก็เฉพาะบางประเด็นเท่านั้น ครั้นจะอ้างว่าความเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแล้วอย่างชัดเจนก็ตามทีแต่ก็ย่อมเข้าใจได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้เป็นการรับรองพื้นฐานแห่งสิทธิที่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติบัญญัติรายละเอียดเพื่อคุ้มครองสิทธินั้น ๆ อีกชั้นหนึ่งด้วยเหตุนี้เองเพื่อให้สอดคล้องกับทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติและสอดคล้องกับเนื้อหาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว การแก้ไขบทมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้สอดคล้องครอบคลุมการไม่เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากพื้นฐานแห่งความแตกต่างด้านต่าง ๆ ที่ไม่เฉพาะแต่เรื่องเพศเท่านั้นจึงเป็นข้อควรพิจารณาสำคัญ

3.1.2 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้เกิดการส่งเสริมการมีงานทำ ซึ่งอาจคิดได้ว่าไม่น่าจะมีประเด็นเกี่ยวกับการจ้างงานโดยเฉพาะการจ้างงานที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติและความไม่เสมอภาคทางโอกาส ทว่า ข้อเท็จจริง

ประการหนึ่งที่มักปรากฏขึ้นอยู่เสมอคือ การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานที่ระบุเพศ หรือระบุไม่รับบุคคลข้ามเพศหรือมีความหลากหลายทางเพศ เข้าทำงาน อันสะท้อนให้เห็นถึงการใช้เงื่อนไขการจ้างงานที่อยู่บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติ ซึ่งประเด็นปัญหาข้อนี้ได้มีการร้องเรียนมายังกระทรวงแรงงานสม่ำเสมอ แต่ด้วยข้อกฎหมายที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงฯ ไม่ได้มีการบัญญัติถึงความผิดหรือข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ความแตกต่างของบุคคลเป็นพื้นฐานในการจ้างงานแต่อย่างใดอันทำให้เกิดเป็นข้อคำถามที่ควรปฏิบัติสำหรับหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน ด้วยเหตุนี้เอง การบัญญัติบทกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานฯ ให้มีเนื้อหาครอบคลุม การหางานทั่วไปทั้งที่ผ่านตัวแทนจัดหางานตามกฎหมาย และเป็นการสมัครงานโดยตรงว่าห้ามมีการตั้งเงื่อนไขการจ้างบนพื้นฐานความแตกต่างของบุคคลก็ย่อมแสดงถึงการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และเพิ่มโอกาสของบุคคลในการเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเท่าเทียมด้วย

3.1.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ตามหลักคิดความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัตินั้น “ข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกันย่อมต้องปฏิบัติเสมือนกัน หากข้อเท็จจริงต่างกันย่อมพึงปฏิบัติให้แตกต่างกันได้” ดังนี้ การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานสำหรับงานที่มีลักษณะเฉพาะ มีความแตกต่างกันทางบริบทย่อมอาจมีความแตกต่างกันได้ แต่ความแตกต่างเช่นว่านั้นจำต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการแรงงานสากลพื้นฐาน 4 เรื่องด้วยกัน กล่าวคือ การไม่ใช้แรงงานบังคับ การไม่ใช่แรงงานเด็กที่ผิดรูปแบบ การใช้แรงงานตามหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ และการให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองทางด้านการแรงงาน ซึ่งหากพิเคราะห์กฎหมายทั้ง 6 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 พบได้ว่ากฎหมายดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่ต้องการให้มีการใช้แรงงานที่เป็นธรรม บทบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับเน้นการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการตรวจสอบเชิงเอกสารอันเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เคารพในหลักว่าด้วยเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งหากพิจารณาโดยผิวเผินย่อมเข้าใจได้ว่ากฎหมายแรงงานไทยค่อนข้างมีความครบถ้วนสมบูรณ์ในเนื้อหาที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของทั้งงานทั่วไปและงานเฉพาะในแต่ละสาขาอาชีพ ทว่า การพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวมักเริ่มจากข้อเท็จจริงที่เป็นข้อเรียกร้องของอาชีพนั้น ๆ ว่ามีประเด็นปัญหาใด และประเด็นเรื่องนั้นแนวทางขององค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศได้กำหนดเงื่อนไขหรือกติกาไว้อย่างไรบ้าง ก็จะมีการศึกษาความเป็นไปได้ของหลักการนั้น ๆ เพื่อนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายไทย อันทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีความเป็นสากลแต่บางครั้งอาจขาดความเป็นไปได้ในการบังคับใช้เพราะเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ร่างขึ้นมิได้พิจารณาจากบริบทเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ที่เกิดขึ้นจริงในบริบทและสังคมไทย กอปรกับการร่างกฎหมายแต่ละฉบับยังขาดการบูรณาการ กล่าวคือ มิได้มีการมองภาพรวมของการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานอาชีพพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันไม่มีความแตกต่างกันอันถือเป็นหลักการสำคัญข้อหนึ่งในทางแรงงานนั่นเอง

ในทำนองเดียวกันเนื้อหาของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นบทสะท้อนดียิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของบทบัญญัติแรงงนไทย ที่การตรากฎหมายได้กระทำขึ้นบนหลักคิดเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกาลที่ขาดการบูรณาการหลักคิดและความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ แม้กฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดหลักการแรงงานสัมพันธ์เพื่อบุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจครอบคลุมหลากหลายประเด็นปัญหาก็ตาม แต่ก็ปรากฏความแตกต่างระหว่างการให้ความคุ้มครองแรงงานเอกชนกับแรงงานรัฐวิสาหกิจในอีกหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการรวมกลุ่มระหว่างกัน สิทธิในการนัดหยุดงาน อีกทั้งการรับรองสิทธิแรงงานให้กับบุคลากรรัฐวิสาหกิจผ่านกฎหมายฉบับนี้กลับกลายเป็นบทพิสูจน์สำคัญที่เน้นย้ำข้อสงสัยของการรับรองสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ให้กับบุคลากรของรัฐที่มีสถานะอื่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ฯลฯ อันสะท้อนถึงความแตกต่างและการเลือกปฏิบัติในโอกาสและความเท่าเทียมกัน

3.1.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ดังได้กล่าวมาแล้วกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี แต่ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์บางประการทำให้จำเป็นต้องแยกเนื้อหาส่วนเกี่ยวกับเงินทดแทนออกจากกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และเมื่อเวลาผ่านไปกฎหมายทั้งสองฉบับก็มีวิวัฒนาการและพัฒนาการมาจนปัจจุบัน เห็นได้ว่ากฎหมายประกันสังคมค่อนข้างครอบคลุมความคุ้มครองโรคได้มากขึ้น รวมถึงโรคร้ายและโรคที่จำเป็นต้องรักษาต่อเนื่อง อีกทั้งการที่ผู้ต้องการได้รับประโยชน์ทดแทนมีส่วนทำให้ความเสียหายเกิดขึ้น เช่น การทำร้ายตนเอง ก็มีสิทธิได้รับการเยียวยารักษาตามกฎหมายประกันสังคมด้วย แต่ในกรณีดังกล่าวกลับไม่ได้รับความทดแทนตามกฎหมายเงินทดแทน นอกจากนี้แล้วข้อยกเว้นของกิจการที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนก็ยังมีความลักลั่นกัน ดังปรากฏว่าบุคคลที่ทำงานให้กับหน่วยงานที่เป็นของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีการจ้างงานในประเทศไทยยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามระบบกฎหมายประกันสังคมแต่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเงินทดแทนอันสะท้อนให้เห็นถึงความลักลั่นของผู้พึงได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อย่างชัดเจน ดังนี้แล้วควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้อย่างบูรณาการเพื่อ

การสร้างโอกาสและความเท่าเทียมให้กับบุคคลพึงเข้าถึงและได้รับสิทธิต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับอย่างเสมอภาคหรือมีความแตกต่างน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามเหตุผลอันสมควรและมีสัดส่วน

3.2 การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในประเด็นดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ *พระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545* ในกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมไม่มากเท่าที่ควร จึงควรกระจายอำนาจเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้ความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีกระจายไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศ

3.3 การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม ในประเด็นดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.3.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 การเสริมสร้างพลังงานทางสังคมคือ การพิจารณาทิศทางของแรงงานตามพลวัตรของสังคม ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมแรงงานผู้สูงอายุ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการจ้างงานผู้สูงอายุตามความเหมาะสมและลักษณะงานของแรงงานผู้สูงอายุเองโดยเฉพาะการจัดหางานที่เหมาะสมให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตลอดจนบทบาทการพัฒนาฝีมือแรงงานผู้สูงอายุ เช่น การถ่ายทอดบทเรียน ประสบการณ์ และความชำนาญให้แก่แรงงานรุ่นใหม่ นอกจากนี้แล้วการประกันสังคมและการจ่ายเงินทดแทนต้องพิจารณาถึงการใช้ชีวิตหลังเกษียณของแรงงานผู้สูงอายุด้วย

3.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 การแรงงานสัมพันธ์เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างภาคีสังคม อันทำให้การกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานเป็นไปด้วยความพึงพอใจของทุกฝ่ายไม่เกิดปัญหาในการจ้างงานขึ้น ดังนี้แล้ว หากกลไกข้อนี้มีความสมบูรณ์ย่อมนำมาซึ่งสันติสุขในวงแรงงานได้อย่างดี สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยได้กำหนดรับรองสิทธิให้กับลูกจ้างและนายจ้างเกี่ยวกับการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองไว้อย่างหลากหลายและส่วนใหญ่ก็สอดรับกับหลักการสากล อย่างไรก็ตาม บทกฎหมายบางมาตรการยังคงสะท้อนข้อจำกัดของการแรงงานสัมพันธ์ในบทกฎหมายแรงงานไทยอยู่อย่างชัดเจน อีกทั้งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างในการปฏิบัติต่อลูกจ้างแต่ละกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมีใจความสำคัญ 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรก การไม่รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มให้กับลูกจ้างต่างด้าวอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ลูกจ้างต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยมีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น แต่ยังไม่มีสิทธิในการก่อตั้งสหภาพและร่วมบริหารสหภาพแต่ประการใด ซึ่งปัญหาข้อนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรังและ

ค้างคากับสังคมไทยมานาน จนเกิดเป็นข้อคำถามถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ และในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ปรากฏร่างกฎหมายแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ หลายฉบับที่พยายามขจัดอุปสรรคปัญหาดังกล่าว แต่จากการถามความเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาข้อนี้ ก็ได้คำตอบเชิงแบ่งรับแบ่งสู้ คือ อาจจะยังไม่เหมาะสมที่จะให้สิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานกับลูกจ้างต่างด้าวอย่างเต็มที่ด้วยต้องพิเคราะห์ถึงความได้สัดส่วนกับความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงแห่งรัฐเป็นสำคัญ แต่การให้ต่างด้าวเข้ามามีบทบาทในการบริหารสหภาพแรงงานนั้นอาจเป็นไปได้ค่อนข้างสูงแต่ควรมีการกำหนดสัดส่วนทีเหมาะสมระหว่างผู้บริหารสหภาพที่มีสัญชาติไทยและต่างด้าว สำหรับข้อพิจารณาประการที่สองนั้น เป็นการรับรอง “เสรีภาพ” ให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อประโยชน์ในกลุ่มแรงงานและวิชาชีพอย่างสมบูรณ์ ด้วยปัจจุบันนี้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยยังเปิดโอกาสให้รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อพิจารณากลั่นกรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานอันทำให้เกิดปัญหาความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจของเจ้าเหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงสิทธิในการรวมกลุ่มทางแรงงานได้ และเมื่อพิจารณาตามหลักการสากลประกอบที่มุ่งให้การรวมกลุ่มพึงเป็นไปโดยเสรีภาพมากกว่าเป็นสิทธิที่รัฐจะเข้ามารับรองอันเป็นเหตุแห่งความไม่เท่าเทียมด้วยแล้วนั้น ก็ควรมีการแก้ไขปัญหาข้อนี้ให้หมดสิ้นไปโดยปรับให้การรวมกลุ่มเพื่อการแรงงานควรเป็นเสรีภาพไม่จำเป็นต้องมีการจดแจ้งกับหน่วยงานรัฐแต่อย่างใด

แนวทางในการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในประเด็นความสอดคล้องของกฎหมายแรงงานไทยกับยุทธศาสตร์ชาติ

ปัญหาความไม่สอดคล้องของบทกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับกับยุทธศาสตร์ชาติ 3 ประเด็นที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานทำให้พิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ออกเป็น 3 ประการสำคัญ กล่าวคือ การแก้ปัญหาเชิงบูรณาการ (1.) การแก้ไขปัญหาเชิงรูปแบบ (2.) และการแก้ไขปัญหาเชิงเนื้อหา (3.)

1. การแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการ

การแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการประกอบด้วย 2 ส่วนอันได้แก่ แนวทางในการบูรณาการ (1.1) และการบูรณาการโดยแสวงหากลไกอื่นมาใช้ร่วมกับการพัฒนาบทกฎหมาย (1.2)

1.1 แนวทางในการบูรณาการ การศึกษาพบว่าการบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยมักจะกระทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องหนึ่ง ๆ อันเป็นข้อเท็จจริงและเป็นประเด็นปัญหาที่มีการเรียกร้องจากประชาชนให้เสร็จสิ้นไป โดยการบัญญัติกฎหมายเรื่องนั้น ๆ มักอิงจากหลักการแรงงานสากลอันทำให้กฎหมายไทยมีความทันสมัย แต่ความทันสมัยดังกล่าวกลับลืมหลักการสำคัญในการบัญญัติกฎหมาย นั่นก็คือ การดูภาพรวมของบทกฎหมายที่จะใช้บังคับว่ามีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมและวิถีประชาอย่างไทยหรือไม่ ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงที่มีข้อท้วงติงจากชาวประมงเลี้ยงชีพและมีการจำหน่ายสัตว์น้ำเป็นรายได้ที่ไม่เป็นไปในลักษณะของการประกอบการอุตสาหกรรมอย่างเต็มรูปแบบ ว่าบทกฎหมายไม่เหมาะสมกับวิถีประชา บทกฎหมายมีความโน้นเอียงการประมงที่เป็นอุตสาหกรรมมากเกินกว่าชาวบ้านทั่วไปจะนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้ได้ผลสัมฤทธิ์ (สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น, 20 มกราคม 2564) นอกจากนี้แล้ว การขาดการบูรณาการกฎหมายที่มีรากคิดเดียวกันอย่างเช่นกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนและกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมก็ทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนของประชาชนถึงลักษณะและความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้งสองเรื่องที่มีต่อบทบัญญัติกฎหมายแรงงาน ตลอดจนความสมานสอดคล้องของเนื้อหาแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ และประการสุดท้าย การบัญญัติกฎหมายแรงงานสำหรับการใช้แรงงานบางประเภท เช่น แรงงานในเรือเดินสมุทร แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน พบได้ว่าเนื้อหาแห่งกฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์แต่การนำไปปฏิบัตินั้นเป็นปัญหา ที่ยังขาดแนวทางที่ชัดเจนซึ่งโดยปกติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ประกาศออกมาในรูปของกฎหมายลำดับศักดิ์รอง อีกทั้งข้อสำคัญของความสำเร็จของหลักการการใช้แรงงานก็คือ การตรวจแรงงาน ซึ่งเมื่อนำหลักการข้อนี้มาพิจารณาประกอบกับการรับงานไปทำที่บ้านและการทำงานในเรือเดินสมุทรแล้วพบว่ายังเป็นปัญหา เป็นข้อถกเถียงที่ยังคงแสวงหาแนวทางที่ชัดเจนเพื่อควบคุมกำกับในรายละเอียดและการตรวจสอบแรงงานที่ยังต้องการความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้แล้ว การจะทำให้กฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับ สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์ชาตินั้น สิ่งที่พึงกระทำข้อหนึ่งก็คือ การทำความเข้าใจหลักการแรงงานสากลพื้นฐานร่วมกันอย่างบูรณาการ กล่าวคือต้องเข้าใจเสียก่อนว่าการแรงงานสากลต้องการเน้น การไม่ใช้แรงงานบังคับ การไม่ใช้แรงงานเด็กที่ผิดรูปแบบ การไม่เลือกปฏิบัติ การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ซึ่งกฎหมายแรงงานทุกเรื่องควรตอบสนองต่อแนวคิดหลักทั้ง 4 ประการดังกล่าวนี้ จากนั้น บริบทและข้อจำกัดอย่างไทยต้องเป็นข้อคิดเพื่อกำหนดปัญหาอันมีความเฉพาะในการบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยและทำให้ประจักษ์ในปัญหาข้อนี้ซึ่งอาจตั้งเป็นข้อสงวนหรืออาจทำให้เห็นได้อย่างแจ้งชัดว่ารัฐมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเฉพาะเจาะจงนี้อย่างไร ตัวอย่างเช่น อาจจำเป็นต้องจัดกลุ่มแรงงานโดยแยกเป็นแรงงานอาชีพเดียวกัน เป็นส่วนหลักและส่วนรอง เช่น แรงงานประมงสำหรับการอุตสาหกรรมและส่วนที่ไม่ใช่เพื่อการ

อุตสาหกรรมแต่เป็นการประมงท้องถิ่น เพื่อที่จะให้กลุ่มอาชีพที่แยกนี้มีส่วนร่วมในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรองในการใช้แรงงานที่มีความพิเศษเฉพาะในแต่ละงานหรืออาชีพ นอกจากนี้รัฐจะต้องมีความชัดเจนในการนำกฎเกณฑ์เรื่องต่าง ๆ ไปใช้บังคับให้ได้ผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงตลอดจนต้องจัดให้มีระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพทั้งเรื่องกำลังคน ความรู้ ความเชี่ยวชาญและเครื่องมือในการตรวจแรงงาน และข้อสุดท้ายการทำความเข้าใจระบบความมั่นคงทางสังคมที่เป็นพื้นฐานหลักของการประกันสังคมและเงินทดแทน จำเป็นต้องมีการศึกษาและการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ด้วยเนื้อหาเรื่องนี้อาจไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานเพียงหน่วยงานเดียว แต่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยอาจต้องมีส่วนในการทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อการบูรณาการอย่างแท้จริง

1.2 การนำกลไกอื่นมาใช่ร่วมกับการพัฒนาบทกฎหมาย การบูรณาการมิได้หมายความแต่เฉพาะการแก้ไขตัวบทกฎหมายที่มองอย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การบูรณาการยังรวมถึงการมองภาพกว้างให้บทกฎหมายที่มีการแก้ไขในส่วนของรูปแบบและเนื้อหาแล้วนั้นสามารถนำมาปฏิบัติและใช้งานได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริง กล่าวคือการกำหนดกลไกและเครื่องมือเสริมอย่างอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายอาจเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้ระบบการบังคับใช้กฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงกฎหมายมักจะนึกถึงโทษหรือผลร้ายที่พึงได้รับหากไม่ปฏิบัติตาม อันเป็นการนำผลในแง่ลบมาเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในทางกลับกัน การนำหลักการเชิดชู การประกาศเกียรติคุณ การให้สิทธิประโยชน์พิเศษ เช่น การลดหย่อนภาษีเงินได้เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกฎหมายระดับหนึ่งระดับใดแล้ว หรือการแสดงอื่นใดที่เป็นไปในเชิงบวกเมื่อมีการปฏิบัติตามบทกฎหมายแรงงาน มาประยุกต์ใช้ร่วมด้วยก็จะทำให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายมีมากขึ้น ทว่า การนำกลไกเชิงบวกดังกล่าวนี้มาใช้ควรต้องเป็นไปในลักษณะของการผสมผสานกับโทษที่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องได้รับเป็นพื้นฐานก่อน กล่าวคือบทกฎหมายแรงงานควรได้รับการลำดับความสำคัญของเนื้อหา โดยอาจแบ่งเป็นส่วนที่เป็นพื้นฐานมาตรฐานสากลที่ตอบโจทย์ความเป็นสิทธิมนุษยชนส่วนหนึ่ง ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนส่วนนี้ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ในทางทฤษฎีดังนี้ผู้ฝ่าฝืนคงต้องได้รับโทษ แต่อีกส่วนหนึ่งกฎหมายแรงงานก็ควรสะท้อนให้เห็นมาตรการที่ดีกว่ามาตรการขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่สากลกำลังให้ความสนใจ หรือเป็นประเด็นเด่นของประเทศไทยที่สะท้อนถึงการยกระดับการบังคับใช้กฎเกณฑ์การจ้างงาน โดยการตรากฎหมายส่วนนี้อาจเป็นไปในลักษณะข้อแนะนำเพื่อการมีเงื่อนไขการทำงานหรือสภาพการจ้างที่ดีและเหมาะสมยิ่งขึ้นไปกว่ามาตรฐานปกติ การไม่ปฏิบัติตามข้อกฎหมายส่วนนี้ย่อมไม่ควรกำหนดโทษ ในทางตรงกันข้าม หากนายจ้างผู้ประกอบการปฏิบัติตามก็แสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมใน

การช่วยยกระดับมาตรฐานการจ้างงานและมาตรฐานของกฎหมายแรงงานไทย ทำให้คนกลุ่มนี้ควรได้รับรางวัลด้วยการประกาศเกียรติคุณเชิดชู หรือได้รับสิทธิในการนำค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปเพื่อช่วยยกระดับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไปใช้ในการลดหย่อนภาษีเงินได้ที่ตนพึงต้องเสียเพิ่มเติม อันเป็นการจูงใจให้ภาคีสังคมอยากที่จะปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น และไม่เห็นกฎหมายเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำเนินธุรกิจหรือกิจการของตน อันจะยังให้เกิดการจรรโลงระหว่างเนื้อหาของกฎหมายและการบังคับใช้บทกฎหมายที่ขับเคลื่อนไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

2. การแก้ไขปัญหาเชิงรูปแบบ

แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานถือเป็นหลักสำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงานเชิงรูปแบบ (2.1) ทว่า เรื่องดังกล่าวนี้มิใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่เคยมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณากันแล้วก่อนนี้ ดังนี้การนำองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ก่อนแล้วมาพัฒนาต่อยอดย่อมทำให้ผลการศึกษามีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและข้อจำกัดต่าง ๆ อันมีแนวโน้มให้แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายอาจเกิดขึ้นเป็นจริงได้ (2.2)

2.1 ประมวลกฎหมายแรงงาน สืบเนื่องจากงานปฏิรูปกฎหมายข้อหนึ่งที่ต้องการให้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไปที่สามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจกฎหมายเรื่องต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมได้ง่ายขึ้นและอย่างเป็นระบบ ตามข้อเท็จจริงปัจจุบันพบว่า กฎหมายแรงงานไทยมีความกระจัดกระจายมีกฎหมายแรงงานที่เป็นการคุ้มครองแรงงานทั่วไป และกฎหมายแรงงานที่เป็นการคุ้มครองแรงงานบางอาชีพที่มีลักษณะเฉพาะ อันสะท้อนถึงบทกฎหมายที่ค่อนข้างครอบคลุมประเด็นด้านการแรงงาน ทว่า ในการนำบทบัญญัติไปใช้บังคับนั้น ประชาชนต้องทำความเข้าใจกรอบของกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีความแตกต่างลักลั่นกัน ตลอดจนการทำความเข้าใจกฎหมายในบางเรื่องจำเป็นต้องศึกษาภูมิหลังและที่มาของบทบัญญัตินั้น ๆ ให้ถ่องแท้เพื่อเข้าใจถึงหลักคิดพื้นฐานอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เข้าใจที่มาและเหตุผลแห่งกฎหมายได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เองการสนับสนุนให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและประมวลกฎหมายความมั่นคงทางสังคมนอกจากจะสนองรับกับแผนปฏิรูปประเทศแล้วยังสะท้อนให้เห็นหนทางที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหลักการและข้อยกเว้นต่าง ๆ ของกฎหมายแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมได้อย่างกระจ่าง ถ่องแท้ และมีความเป็นระบบอันยังประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายอีกด้วย

2.2 การต่อยอดแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานก็ได้มีการเริ่มต้นมาแล้วถึงสองครั้งใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

ใน พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2553 (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น.48 และน.98-100) แต่ด้วยอุปสรรคปัญหาและความหลากหลายทางความคิดทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานอย่างที่เรียกว่ามีองค์รวมทั้งระบบตามแนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปี 2553 นั้นไม่สำเร็จ ซึ่งในส่วนนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทเรียนที่เกิดขึ้นอาจเป็นข้อคิดหนึ่งที่การเปลี่ยนอย่างฉับพลันอาจไม่เหมาะสมกับบริบทอย่างไทยเพราะการเปลี่ยนแปลงย่อมมาพร้อมกับความหวาดระแวงในการสูญเสียประโยชน์และความยากต่อการต้องเผชิญกับสิ่งแปลกใหม่ที่จะเข้ามาบริหารจัดการหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้น ดังนี้แล้ว หากจะมีการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน อาจเริ่มต้นอย่างง่ายด้วยการรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วค่อย ๆ พัฒนาปรับปรุงแก้ไขทีละเล็กน้อยอาจทำให้ความมุ่งหวังที่ตั้งไว้สามารถประสบผลสำเร็จได้โดยง่ายขึ้น อีกทั้ง การรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นหมวดหมู่ไม่มีการแก้ไขเนื้อหาอย่างก้าวกระโดด ย่อมไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกิดความจำเป็นอันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ว่าด้วยการประเมินประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายอีกโสตหนึ่งด้วย

นอกจากนี้แล้ว การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานจำเป็นต้องทบทวนกรอบเนื้อหาที่มุ่งหวังให้ปรากฏอยู่ในประมวล กล่าวคือ ข้อเสนอที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย 2553 ได้เคยกำหนดไว้นั้นเป็นการรวมทั้งหลักการทั่วไป การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ และการประกันสังคมตลอดจนความมั่นคงและสวัสดิการสังคมไว้ด้วยกัน (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ก, น.112-114) ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ความมั่นคงทางสังคมเป็นเรื่องที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่ใคร่มีความชัดเจนเท่าใดนัก การทำความเข้าใจความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคมเป็นพื้นฐานของระบบความมั่นคงทางสังคมที่จะสมบูรณ์ได้ด้วยการบูรณาการกับการสวัสดิการสังคมและความช่วยเหลือทางสังคมด้านอื่น ๆ ที่รัฐจัดให้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสองกระทรวงหลัก คือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในทางตรงข้ามประมวลกฎหมายแรงงานที่รวมหลักการทั่วไป การจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องที่ล้วนอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานเท่านั้น ดังนี้แล้วการแยกเรื่องการแรงงานออกจากเรื่องความมั่นคงทางสังคมและจัดทำประมวลกฎหมายคนละฉบับกันอาจเป็นทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ในเรื่องเงื่อนไขการจ้างงานและการทำงานที่กฎหมายคุ้มครองนั้นสามารถเกิดขึ้นเป็นจริงได้ง่ายกว่า

3. การแก้ไขปัญหาเชิงเนื้อหา

กฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาแห่งกฎหมายเพื่อความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงานทั้ง 3 ประการ ซึ่งอาจจำแนกพิจารณาได้ตามกลุ่มกฎหมาย 5 กลุ่มคือ กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล (3.1) กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน (3.2) กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท (3.3) กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ (3.4) และ กลุ่มความมั่นคงทางสังคม (3.5) ซึ่งมีรายละเอียดนี้

3.1 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (3.1.1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (3.1.2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 (3.1.3) และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 (3.1.4)

3.1.1 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ควรเพิ่มการให้ความคุ้มครองคนหางานทั้งที่ผ่านตัวแทนจัดหางานและที่หางานด้วยตนเองว่าได้รับการคุ้มครองตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน กับทั้งการจัดหางานในประเทศที่ผ่านตัวแทนจัดหางานเองควรเพิ่มมาตรการที่เป็นการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิต นอกจากนี้ กฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ควรได้รับการปรับปรุงให้สะท้อนการกำหนดคนในตลาดแรงงานว่าจะมีแนวทางหรือวิธีการใดที่ให้ประชากรของประเทศมีงานทำตามความรู้ความสามารถและสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนงานระดับต่าง ๆ มากไปกว่าการมุ่งป้องกันการหลอกคนคนหางานอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ มิใช่เฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ นอกจากนั้นหากเป็นไปได้ควรพิจารณาการนำบทบัญญัติไปใช้ว่าปัจจุบันวิถีการจ้างงานเปลี่ยนไปจากอดีตที่ผ่านมามาก การนำบทบัญญัติไปใช้บังคับยังคงยึดติดกับกรอบเดิม ๆ ที่การจ้างงานเป็นการจ้างงานพนักงานในสำนักงานที่สามารถกำหนดเวลาเข้างานและสิ้นสุดการทำงานในแต่ละวันได้เป็นการแน่นอน แต่เมื่อวิถีการทำงานที่เปลี่ยนไป เช่น แนวคิดในการเว้นระยะห่างทางสังคม การใช้แรงงานที่มีแพลตฟอร์มเป็นสื่อกลาง อาจทำให้กฎหมายแรงงานที่เป็นอยู่ไม่ทันสมัย ไม่สอดรับกับความเป็นปัจจุบัน ดังนี้แล้ว แนวทางในการกำหนดประเภท

การปฏิบัติและการทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานตามกฎหมายให้มีความหลากหลายสอดคล้องกันอาจเป็นวิธีการในการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยให้เป็นไปตามพลวัตรและบริบทที่ควรจะเป็น ในต่างประเทศมีการนำแนวคิดการทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดียมาใช้โดยบทกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการยอมรับข้อตกลงให้ทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดียระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเดิม และนายจ้างกับลูกจ้างใหม่ รวมถึงขอบเขตในการที่นายจ้างสามารถควบคุมกำกับการทำงานของลูกจ้างที่ทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดียได้แบบไม่ให้เป็นการรบกวนสิทธิส่วนบุคคลกว่าที่ควรจะเป็น ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันเนื่องจากการทำงาน รวมถึงการจำกัดสิทธิของนายจ้างในการเลิกสัญญาที่ควรเป็นไปอย่างจำกัดเมื่อลูกจ้างไม่พึงประสงค์จะทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดีย เว้นเสียแต่ว่ากรณีที่มีเหตุสุดวิสัย เช่น การระบาดของโรคโควิค - 19 ที่ย่อมเข้าใจได้โดยสากลว่านายจ้างชอบที่จะบังคับให้ลูกจ้างต้องยินยอมทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดียได้

นอกจากนี้แล้ว ความเข้มแข็งของระบบการตรวจแรงงานเองก็เป็นเรื่องที่ต้องได้รับการพัฒนาแก้ไขปรับปรุง เพราะการพัฒนาแก้ไขบทกฎหมายและกฎเกณฑ์การจ้างงานในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตมีแนวโน้มที่จะยืดหยุ่นให้คู่สัญญาจ้างแรงงานสามารถกำหนดเงื่อนไขและกติกาในการทำการงานได้ง่ายขึ้นกว่าปัจจุบันอันจะสอดรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด อีกทั้ง ความคิดที่จะนำกลไกใหม่ ๆ เช่น การใช้สัญญาจ้างแรงงานพิเศษกับลูกจ้างที่ว่างงานด้วยเหตุโรคระบาดโควิค-19 มาใช้เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนให้ตลาดแรงงานตื่นตัวและเดินหน้าต่อไปได้ภายใต้สภาวะโรคระบาดและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกเทคโนโลยี ก็ยิ่งต้องการการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพเป็นกลไกเสริมที่จะทำให้เกิดการจ้างงานภายใต้เงื่อนไขพิเศษที่ช่วยลดภาระนายจ้างผู้ประกอบกิจการอย่างที่ไม่เอาเปรียบลูกจ้างจนเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐาน

3.1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

แม้กฎหมายฉบับนี้มีชื่อในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานก็ตาม แต่เนื้อหาบางส่วนสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางเชิงบังคับที่ผู้ประกอบการสำหรับกิจการใหญ่ ๆ ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานดังนี้แล้วควรเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายลำดับรองให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชากรให้สอดคล้องกับแนวคิดการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ปรากฏและมีทางให้เกิดผลจริง ก็จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติมากขึ้น อีกทั้ง การนำหลักการการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อฝึกงานก่อนเข้าทำงาน มาขยายผลโดยใช้วิธีการในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ให้ผู้ประกอบการมีแนวทางในการจ้างลูกจ้างกลุ่มนี้ที่ชัดเจน มีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรัฐอาจยกเว้นหน้าที่บางอย่างให้กับ

ผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานลักษณะดังกล่าว เช่น การไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย (พัชราภรณ์ ยศปัญญา, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) โดยขยายผลให้รวมถึงการจ้างงานนักเรียนนักศึกษาทั่วไปที่ไม่เฉพาะแต่นักเรียนนักศึกษาที่เตรียมเข้าทำงานอย่างปัจจุบัน ก็จะทำให้การจ้างนักเรียนนักศึกษาฝึกงานมีความถูกต้องชัดเจนและคุ้มครองประโยชน์ของเยาวชนชาติมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการตอบโจทย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการพัฒนาศักยภาพของประชากรอีกส่วนหนึ่งด้วย

3.1.4 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมเพื่อการกำหนดความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีให้กับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานก็ตาม แต่ดูเหมือนวิธีการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัตินั้นยังมีอุปสรรคปัญหา กล่าวคือ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยฯ บางเรื่องยังไม่ปรากฏ แต่บางเรื่องก็ปรากฏและมีรายละเอียดมาก รวมถึงการตรวจความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และการนำกลไกที่ให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยและรับรองความปลอดภัยให้กับกิจการต่าง ๆ ได้นั้น ก็ควรได้รับการสานต่อเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแท้จริงอย่างเป็นรูปธรรม (มนตรี มณีรัตน์, สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2564) รวมถึงเป็นแบบอย่างให้กับระบบการตรวจสอบควบคุมในบทกฎหมายฉบับอื่น เช่น การตรวจแรงงานในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้การสอดแทรกหลักการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอย่างบูรณาการให้สอดคล้องกับพหุปัญญาเพื่อการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ให้กลุ่มวิชาชีพเป็นผู้ถ่ายทอดและช่วยเหลือในระหว่างกันเพื่อสั่งสอนดูแลความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในแต่ละสาขาอาชีพหรือวิชาชีพ ก็ย่อมจะทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องความปลอดภัยลดลง เพราะเมื่อผู้ที่เชี่ยวชาญและชำนาญในศาสตร์และบริบทนั้น ๆ มาร่วมกันทำงานแล้วย่อมที่จะดีกว่าการบริหารจัดการทั่วไปอย่างไม่เฉพาะเจาะจง

3.2 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาท ด้านแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (3.2.1) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (3.2.2)

3.2.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไขเรื่องการรับรองเสรีภาพในการสมาคมที่ปัจจุบันเป็นเพียงแต่สิทธิเท่านั้น อีกทั้งการให้สิทธิในการจัดตั้งและบริหารจัดการสหภาพแรงงานแก่ลูกจ้างต่างด้าวยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละสาขาอาชีพ การแสวงหากลไกและมาตรการที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพและสาขาอาชีพระดับชาติที่สอดรับกับบริบทอย่างไทยจึงเป็นกลไกที่จำเป็นเพื่อการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงาน

สัมพันธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้งในประเด็นความมั่นคงในชีวิต การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ภายใต้การตระหนักถึงแนวคิดพหุปัญญาของมนุษย์ และเสริมสร้างพลังทางสังคม เพราะการออกกฎเกณฑ์ที่ออกโดยผู้ใช้กฎเกณฑ์อย่างมีส่วนร่วมและทั่วถึง สอดคล้องกับความเฉพาะตัวของกลุ่ม ย่อมทำให้กฎเกณฑ์เหล่านั้นได้รับการยอมรับที่จะปฏิบัติ การฝ่าฝืนย่อมนำมาซึ่งโทษและการบังคับการทางสังคมที่แม้ อาจจะไม่ได้เป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินหรือเนื้อตัวร่างกายเฉกเช่นบทกำหนดโทษทางกฎหมาย แต่โทษดังกล่าวมีความหลากหลายและเกี่ยวข้องกับเรื่องทางจิตใจตลอดจนสถานะของผู้ถูกลงโทษในสังคมนั้น อันเป็นแรงบีบที่ทำให้ผู้ต้องถูกลงโทษจำยอมได้รับโทษ และยอมรับที่จะปรับปรุงหรือพัฒนาตนไม่ให้เกิดกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ที่กลุ่มได้ร่วมกันกำหนดลงไว้นั้นอีก อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขและสันติภาพแท้จริง

3.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในอันที่จริงนั้น กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนสมบูรณ์ในฉบับอยู่แล้ว ทว่า ตามหลักวิชาการแล้ว เนื้อหาของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานจำต้องมีวิธีที่หลากหลายแตกต่างตามประเภทและบริบทอันเฉพาะของปัญหาแต่ละเรื่อง อันทำให้หลักเกณฑ์และกระบวนการในการระงับข้อพิพาทแรงงานมิได้ปรากฏอยู่แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ เท่านั้น หากแต่กระจัดกระจายไปตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงาน อันทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้แล้ว การประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับหลักการไกล่เกลี่ยในศาลแรงงานก็อาจทำให้เกิดความสับสนและความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับลำดับก่อนหลังในการนำหลักการไกล่เกลี่ยในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับไปใช้ในการปฏิบัติงาน ดังนี้แล้วการทบทวนแนวคิดในการนำวิธีการประมวลและจัดหมวดหมู่กฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายอาจมีความสำคัญและบทบาทเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการระงับข้อพิพาทนี้

ข้อสังเกตประการหนึ่ง ที่อาจกำหนดไว้สำหรับการพัฒนากฎหมายฉบับนี้ ก็คือการต่อยอดงานศึกษาต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วจำนวนไม่น้อยเกี่ยวกับประเด็นและข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน โดยเฉพาะงานศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อ พ.ศ. 2553 (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558ข, น.52-53) ที่ได้รวบรวมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยกระบวนการยุติธรรมไว้ว่า ควรให้กระบวนพิจารณาคดีแรงงานที่เป็นระบบไต่สวนมีความเฉพาะเจาะจงได้รับการพัฒนาอย่างขจริงจังเพื่อประโยชน์ต่อการแรงงานที่ผลการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทย่อมกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่ผู้พิพากษาศาลแรงงานเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมก็ย่อมชำนาญและคุ้นเคยกับกระบวนพิจารณาในระบบกล่าวหาที่

เป็นหลักทั่วไปในศาลยุติธรรมมากกว่า การทำงานมากับระบบกล่าวหานตั้งแต่เริ่มต้นและย้ายมาใช้ระบบไต่ส่วนเพียงชั่วคราวและย้ายกลับไปใช้ระบบกล่าวหา ย่อมไม่มีความถนัดกับกลไกของระบบการพิจารณาคดีแบบไต่ส่วนได้แท้จริง นอกจากนี้แล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนพิจารณาคดีแรงงานนั้น ย่อมสำเร็จลงได้โดยง่ายหากผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานฯ ได้กำหนดให้ผู้พิพากษานั้นเองและผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างร่วมกันทำหน้าที่นี้ มีประสบการณ์และความชำนาญ ตลอดจนศิลปะการเจรจาต่อรองที่ส่วนมากผู้อาวุโส และมีประสบการณ์ชั้นเชิงในทางธุรกิจและตลาดแรงงานย่อมทำได้ดีกว่าผู้พิพากษาที่มีอายุน้อยและขาดประสบการณ์ชีวิต ซึ่งก็ถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญที่อาจใช้สร้างความเฉพาะทางให้กับกระบวนพิจารณาและองค์ประกอบต่าง ๆ ของกระบวนพิจารณาคดีแรงงาน ซึ่งรวมถึงผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบว่าควรมีคุณสมบัติเฉพาะและประสบการณ์ที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือไม่เพียงใด

3.3 กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท ประกอบด้วยพระราชบัญญัติ 4 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 (3.3.1) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 (3.3.2) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (3.3.3) และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 (3.3.4)

3.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เนื้อหาของกฎหมายค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ประเด็นที่ต้องพัฒนาก็คือ การแสวงหากลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง นอกจากนี้แล้ว ควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้

3.3.2 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปัญหาสำคัญของกฎหมายคือ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปัจจุบันยังมีข้อคำถามเกิดขึ้นในหลายประเด็น ด้วยปรากฏเนื้อหาแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติแต่วิธีการในการปฏิบัติที่ยังคงต้องรอการประกาศในรูปของกฎหมายลำดับรอง

3.3.3 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 บทบัญญัติกฎหมายค่อนข้างสมบูรณ์และตอบโจทย์สำคัญของมาตรการการใช้แรงงานสากลได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในปัจจุบันไม่ได้มีผลมาจากช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงล้วนสะท้อนให้เห็นถึงกลไกการตรวจคนเข้าเมืองที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนี้แล้ว การบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว อาจต้องมองภาพรวมอย่างบูรณาการถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้องทำทั้งระบบไม่ใช่การเจาะจงกฎหมายเพียงฉบับเดียว

3.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เนื้อหาของกฎหมายเป็นไปตามหลักการแรงงานสากลและอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานประมง แต่การนำหลักการสากลมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในสามารถปรับให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศได้ ทว่า การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ของประเทศไทยได้ยึดหลักสากลอย่างเคร่งครัด ทำให้หลายประเด็นในบทกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ได้แก่ กรณีการห้ามใช้แรงงานเด็กในงานประมง แต่วิถีชีวิตชาวประมงพื้นบานมักจะให้บุตรหลานติดตามลงเรือไปทำการประมงเพื่อการเรียนรู้เทคนิคการประมงที่จะเป็นเครื่องมือในการดำรงชีพสำหรับพวกเขาเหล่านั้นต่อไป นอกจากนี้แล้ว การประมงในประเทศไทยควรแบ่งประเภทเป็นการประมงเพื่อการอุตสาหกรรม และการประมงพื้นบ้าน ซึ่งเนื้อหาของกฎเกณฑ์การใช้แรงงานสำหรับประมงทั้งสองประเภทก็ต้องมีความแตกต่างกันอันจะทำให้กฎหมายสามารถใช้ปฏิบัติกันได้จริง

3.4 กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในกรอบงานศึกษานี้เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เนื้อหากฎหมายสองส่วนที่สำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ คือ การให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้สิทธิรวมกลุ่มได้เพียงสหภาพเดียวในแต่ละรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งการห้ามบุคลากรรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันกับเอกชนรวมกลุ่มกัน นอกจากนี้แล้ว ควรยกเลิกสิทธิในการหยุดงานของบุคลากรรัฐวิสาหกิจอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเจรจาต่อรองทางแรงงาน

3.5 กลุ่มความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (3.5.1) และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (3.5.2)

3.5.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาตินั้น ต้องเริ่มจากการทบทวนองค์ความรู้ภาพรวมเพื่อการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย และจากระบบความมั่นคงทางสังคมนี้เอง ให้มองย้อนกลับมาที่กฎหมายประกันสังคมก็จะทำให้ทราบความชัดเจนของปัญหาระบบประกันสังคมไทยได้อย่างดีขึ้น อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาระบบกฎหมายประกันสังคมที่สมบูรณ์ต่อไป อย่างไรก็ดี การดำเนินกระบวนการดังกล่าวนี้อาจต้องใช้เวลาและทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร และส่วนงานที่รับผิดชอบและประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาของกฎหมายฉบับนี้เบื้องต้นอาจทำได้ด้วยการเปรียบเทียบเพื่อลดประเด็นความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมาย

ประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนด้วยเหตุที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีรากฐานแนวคิดร่วมกัน ดังนั้น การปรากฏรายละเอียดที่แตกต่างเกี่ยวกับบุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นข้อพิจารณาที่ควรได้รับการทบทวนให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในบริบทการบังคับใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในทำนองเดียวกันข้อยกเว้นของการไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์ในกฎหมายเงินทดแทนยังคงปรากฏอยู่หากว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำ หรือเป็นกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ซึ่งข้อยกเว้นทำนองเดียวกันก็เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายประกันสังคม แต่ต่อมาได้ถูกยกเลิกทำให้ผู้ประกันตนที่เข้าเงื่อนไขของการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนประเภทต่าง ๆ จากกองทุนประกันสังคมสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทดแทนอันเป็นกลไกเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเสี่ยงภัยทางสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้เพื่อกำหนดและเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ผ่านมาที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิค - 19 ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเร่งออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือและอุดหนุนให้กับทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการ ผู้ประกันตน และบุคคลที่เคยเป็นผู้ประกันตน อันทำให้เกิดเป็นข้อมูลจำนวนมหาศาลที่ถูกประกาศใช้ตามแต่ช่วงเวลาและบริบทของเรื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาของชุดข้อมูลใหม่นี้จำเป็นต้องมีทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมเป็นทุนเดิมกอปรกับการเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลในลักษณะร้อยเรียงอย่างเป็นระบบมีการจัดกระบวนคิด ซึ่งแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายตามแผนการทำงานของการปฏิรูปประเทศก็น่าจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาถึงประเด็นปัญหาข้อนี้ด้วย แต่ต้องเป็นการแยกกันระหว่างประมวลกฎหมายแรงงาน และประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมที่มีการประกันสังคมเป็นหนึ่งในองค์ประกอบย่อย

3.5.2 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบุคคลและประเภทกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การพิจารณายกเลิกเหตุยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ยังปรากฏอยู่ 2 กรณีตามความในมาตรา 22 คือกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำ หรือกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ก็ย่อมทำให้เนื้อหาของกฎหมายเงินทดแทนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว กรณีที่ลูกจ้างผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตาย กฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของตัวลูกจ้างด้วย ทว่าคู่สมรสในที่นี้ย่อมหมายถึงชายและหญิง และในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอดูทะเบียนสมรส ซึ่งวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันพบว่ามีกลุ่มเพศทางเลือก

และการอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้มีการจดทะเบียนสมรส ดังนี้แล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดรับกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

ข้อพิจารณาสำคัญของความสอดคล้องของกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมก็คือประโยชน์ทดแทนที่ผู้มีสิทธิได้รับจากกฎหมายสองฉบับนี้ในบางเรื่องนั้นแตกต่างกัน ด้วยเหตุที่เงินสมทบที่เป็นต้นน้ำสำคัญในการจ่ายประโยชน์ทดแทนของกฎหมาย 2 ฉบับนั้น ได้เรียกเก็บต่างกันย่อมทำให้ประโยชน์ที่จ่ายออกไปให้ผู้รับย่อมแตกต่างตามไปด้วย ซึ่งหากเป็นกิจการของเอกชนคงไม่ใช่เรื่องแปลก แต่ด้วยแนวคิดร่วมกันของทั้งกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนก็เพื่อความมั่นคงทางสังคมซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องเป็นหลักในการจัดให้ แต่ความสามารถของรัฐที่จำกัดอันเนื่องมาจากทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่มากกว่า กอปรกับศักยภาพของประชากรเองที่แตกต่างด้วยเหตุผลของเศรษฐกิจและสังคม เมื่อพิจารณาประกอบหลักภราดรภาพหรือการเป็นพี่น้องกันของคนในชาติต้องช่วยเหลือเกื้อกูลอุปถัมภ์ดูแลกันตามเหมาะสม ผู้ที่มั่งมีพึงต้องช่วยผู้ที่ด้อยกว่าให้พ้นจากความทุกข์เข็ญ ดังนี้ ย่อมคิดได้ว่าประชากรที่เจ็บป่วยหรือได้รับอุบัติเหตุย่อมพึงได้รับการเยียวยาให้พ้นจากทุกข์นั้นเท่าที่วิสัยของคนในสังคมนั้นจะเข้าใจได้ ส่วนเหตุของการเจ็บป่วยจะเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือเป็นการเจ็บป่วยทั่วไปนั้นไม่ควรนำมาเป็นข้อพิจารณาเพื่อการจ่ายเงินเยียวยา หากจะนำมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาก็พึงได้แต่การใช้เป็นเงื่อนไขในการบริหารจัดการ ระบบการทำงานเพื่อจ่ายสิทธิประโยชน์อันเป็นการเยียวยาบรรเทาทุกข์ของประชาชนเท่านั้น ตัวอย่างที่ทำให้เห็นภาพได้ชัดเจน คือ กรณีที่ผู้ใช้แรงงานคนหนึ่งตาย หากเหตุแห่งการตายเกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ซึ่งกรณีนี้เป็นสิทธิตามกฎหมายเงินทดแทนจะได้รับการช่วยเหลือค่าทำศพ 50,000 บาท (ข้อมูลเดือนกรกฎาคม 2564) หากเหตุแห่งการตายไม่เกี่ยวกับการทำงานผู้ได้รับประโยชน์ก็จะได้ค่าทำศพอันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมในอัตรา 40,000 บาท (ข้อมูลเดือนกรกฎาคม 2564) ทำให้เห็นได้โดยง่ายว่า ความตายต่างเหตุกันทำให้ผู้จัดการศพหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือค่าทำศพได้ประโยชน์ต่างกัน หากเหตุแห่งการตายต่างกัน กรณีแรกเป็นผลจากการที่เงินทดแทนนั้นมีการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างฝ่ายเดียว ขณะที่เหตุแห่งการตายกรณีที่สองการประกันสังคมได้เรียกเก็บเงินสมทบจากทั้งนายจ้างและลูกจ้างร่วมกัน ผลคือการจ่ายประโยชน์จึงจำเป็นต้องต่างกันนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้องเท่าใดนัก ด้วยเหตุที่การให้ประโยชน์ทดแทนที่แตกต่างเช่นนี้เป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยหลักการ เพราะควรพิจารณาว่าเป็นหน้าที่ที่รัฐที่ต้องจัดบริการสาธารณะในการช่วยทำศพให้เป็นการเรียบร้อยเป็นเบื้องต้น การมีคนตายและปล่อยให้ศพเน่าเปื่อยไปโดยไม่มีการจัดการอย่างถูกต้องย่อมเป็นโอกาสนำมาซึ่งโรคระบาดได้ ดังนี้หากรัฐมีหน้าที่ในการจัดการศพ การให้เงินช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อจัดการศพจึงเป็นหน้าที่รัฐและควรให้อย่างเท่าเทียมกันมิพักต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งการตาย

ส่วนรัฐจะนำเงินที่จ่ายเป็นประโยชน์เพื่อการจัดการศพให้กับประชากรมาจากที่ใดนั้นก็เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในที่ไม่ควรให้กระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับนั้นต้องกระทบไปด้วย

แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นด้านการแรงงานตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

ในช่วงเวลา 2 ปีที่ผ่านมานับแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ในฐานะผู้แทนของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการแรงงานเพื่อแก้ไขและเยียวยาปัญหาแรงงานในประเด็นต่าง ๆ โดยดำเนินการผ่านการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการการแรงงานอยู่มิใช่น้อย (1.) ซึ่งการนำข้อมูลส่วนนี้มาพิจารณาประกอบกับประเด็นปัญหาที่กฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับไม่สอดคล้องกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติและแนวทางในการแก้ไขที่มีทั้งหลักการทั่วไปและข้อสังเกตเฉพาะประเด็นดังที่คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้ก่อนนี้แล้ว ย่อมทำให้เห็นทิศทางที่ควรจะเป็นไปของสมาชิกสภาพผู้แทนทั้ง 3 ด้าน (2.) ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1. การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานผ่านคณะกรรมาธิการ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2562 ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งกุมภาพันธ์ 2564 (ช่วงเก็บข้อมูลการวิจัย) ปรากฏว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานในนามของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ไม่น้อย (1.1) ทว่า บางประเด็นที่เป็นข้อค้นพบของคณะผู้วิจัยที่คณะกรรมาธิการยังมิได้ดำเนินการก็ควรนำมาตั้งเป็นข้อสังเกตเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานต่อไป (1.2)

1.1 การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการด้านการแรงงาน ในช่วงปี 2562 กระทั่งกุมภาพันธ์ 2564 ที่คณะผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ผ่านคณะกรรมาธิการสามัญนั้น พบว่ามีทั้งส่วนที่ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว (1.1.1) ส่วนที่ถือว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ (1.1.2) และส่วนที่อยู่ในแผนการดำเนินงาน (1.1.3)

1.1.1 เรื่องที่ดำเนินนการแล้วเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการแรงงาน เรื่องที่ดำเนินการแล้ว คือเรื่องที่หากนำหลักวิชาการหรือแนวคิดทฤษฎีมาประเมินสัมฤทธิ์ผลที่ประจักษ์หรือแสดงออกสู่สาธารณะย่อมเห็นได้ว่าเป็นที่ยอมรับได้ในทางหลักการ แม้คำตอบที่สังคมได้รับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอาจยังไม่คมชัดทุกประเด็น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบริบทแฝงที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากความคิดต่างหรือบริบทเฉพาะของเศรษฐกิจและสังคม แต่ในภาพรวมสามารถประเมินและเข้าใจคำตอบของปัญหา

หรือข้อท้าทายดังกล่าวได้ภายใต้หลักวิชาการทางนิติศาสตร์แรงงาน ซึ่งได้แก่ เรื่องการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 คนต่างด้าวโดยเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติของประเทศที่มีพรมแดนติดไทยสามารถขึ้นทะเบียนและเป็นแรงงานที่ถูกต้องในสัดส่วนที่สูงขึ้น อีกทั้งพระราชกำหนดฉบับนี้ได้เพิ่มสิทธิในการหางานกรณีที่สัญญาจ้างของลูกจ้างต่างด้าวสิ้นสุดลงโดยไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง และการจัดหาคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยทั้งจากในและนอกประเทศ อันสะท้อนเห็นถึงการรับรองสิทธิแรงงานแก่ลูกจ้างกลุ่มนี้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบปัจจุบันเกี่ยวกับการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของแรงงานต่างด้าวนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก อันทำให้บทสรุปของปัญหาแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันนั้นไม่ได้มาจากบทกฎหมายแรงงาน หากแต่เป็นเพราะการหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายคนเข้าเมืองและกระบวนวิธีการต่าง ๆ ที่นำกฎหมายฉบับนี้ไปปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพแท้จริง

1.1.2 เรื่องที่ถือว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ เรื่องที่ถือว่าอยู่ระหว่างดำเนินการนั้น คือเรื่องที่มีการหยิบขึ้นพิจารณาและได้มีแนวทางการแก้ไขซึ่งอาจเป็นบทกฎหมาย กฎเกณฑ์ลำดับรอง หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ ออกมาบ้างแล้ว แต่เรื่องดังกล่าวก็ยังคงเป็นประเด็นที่มี การตั้งคำถามถึงปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่อาจแก้ไขหรือพัฒนาให้สิ้นสงสัยในทางวิชาการได้ ประกอบด้วย

1.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาคนไทยไปทำงานยังต่างประเทศ พบว่ายังคงมีปัญหาที่คนหางานไม่ได้งานหรือประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้มักจะไม่ใช่การล่อลวงคนไทยไปทำงานอย่างก่อน หากแต่เป็นการที่คนหางานสมัครใจไปกับนายหน้าเองแล้วเมื่อไปถึงก็เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้ได้มีการพิจารณาโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์กับผู้ใช้แรงงานสัญชาติไทยในต่างประเทศ เช่น โครงการความร่วมมือไทย-อิสราเอลเพื่อการจัดหางาน (TIC)

1.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและการคุ้มครองแรงงานจ้างเหมาค่าแรง ในประเด็นปัญหานี้ได้มีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้วแต่ก็จำเป็นต้องพิจารณาว่าแท้จริงแล้วปัญหาแรงงานนอกระบบเกิดจากการจ้างนั้นเป็นการจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่จ้างแรงงานทำให้ผู้รับจ้างไม่อาจได้รับความคุ้มครองได้ หรือเพราะมีการตีความสัญญาที่ควรพิจารณาเห็นลักษณะของการจ้างแรงงานแต่ด้วยความคลุมเคลือไม่ชัดเจนจึงได้พิจารณาไปว่าไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานอันทำให้ลูกจ้างในสัญญาไม่อาจเข้าถึงความคุ้มครองของกฎหมายได้

1.1.2.3 ปัญหาการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับบุคลากรภาครัฐประเภทลูกจ้างของส่วนราชการ ในกรณีอาจต้องพิจารณาประกอบสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างรายวันภาคเอกชน

ได้รับเพื่อความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่บุคลากรของรัฐประเภทนี้ไม่มีสวัสดิการใด ๆ เลย อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาในหลักวิชาการเกี่ยวกับสถานะของบุคลากรภาคเอกชนและบุคลากรภาครัฐของไทยที่ยังไม่ค่อยชัดเจนเท่าใดนักก็เป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบกัน อันจะทำให้สถานะที่กฎหมายไทยยอมรับในตัวบุคลากรภาครัฐประเภทลูกจ้างส่วนราชการมีความชัดเจนขึ้น ซึ่งจะทำให้ข้อพิจารณาต่าง ๆ สามารถหาบทสรุปที่ชัดเจน รับได้ตามหลักการและสอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทยได้มากขึ้น

1.1.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการจัดความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุนโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งก็ควรพิจารณาประกอบกับกฎหมายครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน ซึ่งเป็นบทกฎหมายพิเศษและมีลักษณะทำนองเดียวกัน

1.1.2.5 ปัญหาแนวทางในการพิจารณาตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงานที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หรือกรณีที่มีการกลั่นแกล้งลูกจ้าง กล่าวคือ กรณีที่ไม่เคารพต่อสิทธิการแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารประกอบกับหลักการไกล่เกลี่ยที่คู่พิพาทอาจยอมรับประโยชน์ที่น้อยกว่าเพื่อที่ขัดแย้งนั้น ๆ จะได้ยุติกัน ดังนั้น อาจจำเป็นต้องพิจารณาจัดสัมมนาสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานหรือทำคู่มือหรือออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแนวทางในการใช้ดุลพินิจขอเจ้าหน้าที่

1.1.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการงานประกันสังคม ที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบองค์รวม ที่สัมพันธ์กันกับเงินทดแทน และควรมุ่งจุดประสงค์ท้ายสุด คือ การเยียวยาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยสังคม มิได้ใช่เงินขาเข้าที่มีการนำส่งกองทุนเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจ่ายประโยชน์เพราะเรื่องนี้โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องการจัดบริการสาธารณะนั่นเอง

1.1.3 เรื่องที่ควรกำหนดขึ้นเป็นเป้าหมายเพื่อดำเนินการ เรื่องที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการแรงงานนี้ คือ เรื่องที่ได้มีการหยิบยกขึ้นอภิปรายในวาระการประชุมต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการและหรือของคณะอนุกรรมาธิการมาบ้างแล้ว ทว่า ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ต่อหรือมีการดำเนินการต่อบ้างแล้วแต่ยังไม่มีสัมฤทธิ์ผลในเชิงประจักษ์ที่ยอมรับได้ในความก้าวหน้าตามหลักวิชาการ ดังนี้ จึงตั้งเป็นเรื่องคณะกรรมาธิการที่มุ่งหมายในการดำเนินการและสืบสานต่อไป ได้แก่

1.1.3.1 ประเด็นการพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาตามแผนแม่บทที่ต้องสอดรับกับแผนปฏิรูปประเทศ อันเป็นการเขียนรายงานความเป็นไปของการแรงงานที่สอดคล้องหรือไม่กับแผนยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เขียนไว้ในแผนแม่บท และใช้กลไกของแผนปฏิรูป ซึ่งกลไกด้านหนึ่งก็คือ

กฎหมาย ดังนี้อาจต้องศึกษาเงื่อนไขที่ปฏิรูปได้ทำแล้วว่ามีความสอดคล้องส่วนใดบ้างเพื่อกำหนดประเด็นร่วมกันพัฒนา และส่วนที่ยังไม่สำเร็จก็อาจร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามแผน

1.1.3.2 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน (พิจารณาประกอบการการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกา) ความส่วนนี้เป็นเรื่องที่ต้องประสานและทำความเข้าใจกับภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่น และส่วนกลาง ทั้งในส่วนของกระทรวงแรงงาน รวมไปถึงกระทรวงและหน่วยงานอื่นที่มีหนาที่ในการดูแลบริหารจัดการหรือให้สิทธิประโยชน์กับผู้ประกอบการเพื่อให้ผู้ประกอบการได้ตระหนักถึงความสำคัญของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการประกอบการ เพราะแท้จริงแล้วปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายแต่เกิดจากทางปฏิบัติที่ปรากฏภาพลบในกระบวนการผลิตสินค้าของไทย

1.1.3.3 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา โดยมีการเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการฝึกประสบการณ์ของนักเรียนนักศึกษา ในกรณีนี้อาจนำหลักเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานในงานพิเศษมาเป็นข้อพิจารณาว่าควรระบุเงื่อนไขของสัญญาให้ชัดเจน แต่ก็ต้องให้ประโยชน์กับผู้รับฝึกงานในลักษณะที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (WIN – WIN) ทั้งนายจ้างก้ได้ประโยชน์ ประชาชนที่อยู่ในวัยที่ทำการศึกษาเล่าเรียนก็ได้ประโยชน์ รัฐเองก็จะได้ประชากรที่มีฝีมือแรงงานมากขึ้น

1.1.3.4 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ควรพิเคราะห์ความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 โดยเฉพาะการกำหนดให้การรวมกลุ่มเป็นเสรีภาพ และควรแสดงความพยายามที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวได้สิทธิในการวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองอย่างสมบูรณ์ด้วย อีกทั้งการส่งเสริมให้เกิดการยอมรับสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์สำหรับบุคลากรภาครัฐ และในองค์กรรัฐวิสาหกิจให้ได้รับสิทธิเทียบเท่าภาคเอกชนอย่างสมบูรณ์เท่าที่ไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

1.1.3.5 ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณานโยบายเรื่องสถานการณ์การแก้ไขปัญหาการว่างงานและการปฏิรูปกำลังแรงงาน (Workforce Transformation) และประเด็นปัญหาวิธีการทำงานในรูปแบบใหม่ เช่น การนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาใช้ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยผ่านแอปพลิเคชัน หรือระบบอื่นใด ปัญหาส่วนนี้ควรใช้สถิติเกี่ยวกับอาชีพในอนาคตที่กระทรวงแรงงานได้จัดทำไว้เพื่อใช้กำหนดทิศทางตลาดแรงงานรวมถึงตลาดการศึกษาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าควรสอดรับกับวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปอย่างไร อีกทั้งการตีความอำนาจบังคับบัญชาอาจจำต้องทบทวนว่าสภาพสังคมที่มีพลวัตร วิธีการใช้งานย่อมเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้น สัญญาจ้างในวันนี้กับในอดีตอาจมีวิธีการสั่งการที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

1.1.3.6 ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน ควรผลักดันให้เกิดขึ้นเพราะ ในต่างประเทศจะใช้องค์กรที่มีลักษณะนี้ในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรองสำหรับแต่ละสาขาอาชีพเพื่อให้กฎเกณฑ์การจ้างงานมีประสิทธิภาพและความเฉพาะตัวตามอาชีพสูงสุด

1.2 ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานสำหรับคณะกรรมาธิการการแรงงาน สืบเนื่องจากผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการทั้งส่วนที่ได้เริ่มดำเนินการแต่ยังไม่แล้วเสร็จ และส่วนที่เป็นแผนในการดำเนินการดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ เมื่อนำมาพิจารณาประกอบผลการวิเคราะห์สถานะและวิธีการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่คณะผู้วิจัยได้แจกแจงรายละเอียดไว้เป็นข้อ ๆ แล้ว ก็อาจกำหนดขึ้นเป็นข้อแนะนำที่คณะกรรมาธิการการแรงงานสามารถนำไปพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อภายใต้แผนงานระยะสั้น (1.2.1) และแผนงานระยะต่อเนื่อง (1.2.2) ได้ดังนี้

1.2.1 แผนระยะสั้น หมายถึง แผนที่สามารถปฏิบัติต่อยอดจากแผนงาน แนวปฏิบัติ หรือนโยบายที่ได้มีการกำหนดลงไว้ หรือได้มีการริเริ่มแล้ว หากแต่ยังทำไม่สำเร็จให้โดยตลอด แต่การดำเนินการต่อยอดนี้อาจสำเร็จลงได้ในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ได้แก่โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายในบางเรื่อง บางประเด็น ที่ไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั้งระบบหรือโครงสร้างความคิดพื้นฐานของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการแสวงหากลไกอื่นเพื่อช่วยยกระดับประสิทธิภาพของกฎหมายแรงงานแต่ละเรื่องให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ง่ายขึ้น

1.2.1.1 มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่คนไทยถูกหลอกไปทำงานยังต่างประเทศในปัจจุบันนี้ไม่ได้เกิดจากบริษัทจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานล่อลวงไปอย่างแต่ที่เป็นมาในอดีต หากแต่เป็นการที่คนไทยสมัครใจหลบหนีหรือลักลอบไปทำงานยังต่างประเทศเอง โดยคนไทยที่หางานทำและเดินทางไปต่างประเทศนั้นอาจเป็นผู้ติดต่อตัวแทนจัดหางานในต่างประเทศหรือบริษัทที่จะรับตนเข้าทำงานในต่างประเทศนั้นเอง ครั้นเมื่อเดินทางไปถึงกลับได้รับงาน หรือค่าตอบตอบแทน หรือสวัสดิการ หรือเงื่อนไขการทำงานอื่นใดไม่ตรงตามที่ตกลงไว้ และไม่อาจเดินทางกลับมายังประเทศไทยได้ ซึ่งคณะกรรมาธิการก็ได้เริ่มดำริโครงการความร่วมมือไทย - อิสราเอลเพื่อการจัดหางาน (TIC) ไว้ในเบื้องต้น ก็ควรสานต่อโครงการนี้ให้สำเร็จและใช้เป็นแบบอย่างที่จะดำเนินความร่วมมือกับประเทศอื่นที่มีสถิติความหนาแน่นของคนไทยซึ่งเดินทางเข้าเมืองไปทำงาน เพื่อให้นายจ้างในต่างประเทศหรือตัวแทนหางานต่างประเทศปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่ได้ทำไว้กับคนไทยซึ่งหางานและได้ไปทำงานยังต่างประเทศนั้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนากฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานเอง ก็จำเป็นต้องตระหนัก

ในปัญหาข้อนี้ เพื่อนำมาเป็นเหตุผลในการพัฒนาปรับปรุงให้กฎหมายจัดหางาน กล่าวคือ ต้องรวมถึงกรณีที่คนหางานเป็นผู้หางานทำเองทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศโดยไม่ผ่านตัวแทนจัดหางานอย่างใด ซึ่งบทกฎหมายก็ควรกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนและปฏิบัติได้จริง ที่การฝ่าฝืนย่อมนำมาซึ่งโทษอันจะทำให้ระบบการหางานมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น อีกทั้งแนวคิดของกฎหมายฉบับนี้จะต้องไม่ยึดติดกับความหวาดกลัวต่อการล่อลวงหรือหลอกลวงคนหางานทำโดยตัวแทนจัดหางานอย่างเดียวอีกต่อไป หากต้องพิจารณาถึงกรณีที่คนหางานเองอาจมีส่วนสำคัญในความผิดเกี่ยวกับการหางานทำที่ไม่ถูกต้องด้วยประกอบกัน

1.2.1.2 การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....พระราชบัญญัติเฉพาะที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานหลายฉบับมักอิงเนื้อหาจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎหมายเงินทดแทน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ... ด้วย ซึ่งหากพิจารณาในเชิงรูปแบบแล้วย่อมเป็นประจักษ์ได้ว่าการตรากฎหมายเฉพาะนี้ขึ้นมาย่อมทำให้มีบทกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในตลาดแรงงานไทยเฉพาะประเภทได้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อแรงงานนอกระบบเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย แต่หากพิเคราะห์ลงในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้วก็สามารถเห็นถึงปัญหาเรื้อรังสำคัญประการหนึ่งของการบัญญัติบทกฎหมายเฉพาะในระบบกฎหมายไทยก็คือ บทกฎหมายเฉพาะที่มีแต่เพียงเนื้อหาโดยเทียบเคียงกับเนื้อหาของบทบัญญัติหลักที่มีการบังคับใช้กันอยู่แล้วก่อนหน้านี้ ดังจะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... ฉบับกองนิติการลงวันที่ 26 เมษายน 2562 ได้กำหนดให้ผู้ใช้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิในการคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... ฉบับกองนิติการ, มาตรา 9 และมาตา 10) สิทธิในการมีงานทำหรือการเข้าถึงตลาดแรงงาน สิทธิในการพัฒนาอาชีพซึ่งเข้าใจได้ว่าคือการพัฒนาฝีมือแรงงาน สิทธิในการประกันสังคม สิทธิในความปลอดภัย อาชีวอานมัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากการทำงานเฉกเช่นสิทธิในเงินทดแทน (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... ฉบับกองนิติการ, มาตา 10) และสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... ฉบับกองนิติการ, มาตา 12) แต่มิได้มีการกล่าวในรายละเอียดหรือแบบวิธีที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวมานี้สามารนำมาปฏิบัติให้ได้ผลแท้จริง อันอาจเปรียบกฎหมายฉบับนี้ได้กับเสือกระดาษที่มีไว้ให้กลัวแต่ขาดกลไกที่น่าเกรงขามและมีประสิทธิภาพเพื่อให้หลักการเหล่านั้นสามารถนำไปปรับเพื่อให้ใช้งานได้จริงดังนี้แล้ว การทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการการแรงงานในฐานะตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำต้อง

ผลักดันให้มีกฎหมายลำดับรองที่จะช่วยให้กฎเกณฑ์ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถนำไปใช้บังคับได้จริงสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแรงงานนอกระบบนั่นเอง

1.2.1.3 ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมบทกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน การที่บทกฎหมายแรงงานซึ่งมีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนอยู่แยกกันเป็นเอกเทศแต่ละฉบับนั้น ย่อมทำให้มีความยากลำบากในการเข้าถึงและการทำความเข้าใจ อีกทั้งข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดไว้แตกต่างกันสำหรับพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ยิ่งสำทับกลายเป็นอุปสรรคอีกชั้นหนึ่งในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองของลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน ด้วยเหตุนี้ การนำบทบัญญัติกฎหมายแรงงานที่มีอยู่มารวบรวมเป็นหมวดหมู่ต่อเนื่องกัน โดยอาจยังไม่ต้องบูรณาการให้สมบูรณ์ก็อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการทำให้กฎหมายแรงงานมีความง่ายและสะดวกต่อการเข้าถึงอันเป็นการสอดคล้องกับหลักเรื่องประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

1.2.1.4 การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม แม้การแก้ไขและพัฒนากฎหมายเงินทดแทนและประกันสังคมให้เกิดสัมฤทธิ์ผลดีที่สุดนั้นจำเป็นต้องศึกษาอย่างเป็นระบบในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการสวัสดิการสังคมก็ตาม แต่การแก้ไขเฉพาะหน้าอย่างการปรับสิทธิประโยชน์ที่เงินทดแทนยังให้น้อยกว่าประกันสังคม เช่น ค่าทำศพ หรือการกำหนดเงื่อนไขในการได้รับประโยชน์ในเงินทดแทนที่ยุ่งยากกว่าเช่นการไม่ให้ประโยชน์ทดแทนในกองทุนเงินทดแทนกับผู้ที่เจตนาทำร้ายตนเองซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายประกันสังคมได้ตัดออกแล้ว ก็อาจเป็นตัวอย่างที่จะแก้ไขให้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ที่มีฐานความคิดร่วมกันได้มีกติกาและเงื่อนไขในการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

1.2.1.5 การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์ หลักการหนึ่งในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติก็คือ การที่หน่วยงานรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ต้องนำแผนฯ ไปใช้ปฏิบัติ และการตรวจสอบว่าได้มีการนำแผนฯ ไปใช้ปฏิบัติแล้วหรือไม่นั้นก็จำเป็นต้องเขียนรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนฯ และหากพบปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ ในการดำเนินการ รวมถึงการเผชิญกับประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ในข้อต่าง ๆ ก็ต้องรายงานหรือเสนอรัฐสภาเพื่อให้ทราบหรือมีการทบทวนและแก้ไขแผนยุทธศาสตร์แล้วแต่กรณี ดังนี้แล้วจึงเป็นประเด็นที่คณะกรรมาธิการการแรงงาน จำต้องกำหนดลงไว้ในปฏิทินการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเกี่ยวข้องกับการแรงงานในประเด็นต่าง ๆ

1.2.1.6 การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า เนื้อหาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยอาจแยกได้เป็น 2 ส่วนสำคัญคือส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานพื้นฐาน เช่น การกำหนดวันเวลาทำงานต่อวันและต่อสัปดาห์ วันหยุด วันลา ฯลฯ และส่วนที่เป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานพิเศษที่เหนือกว่ามาตรฐานสากล เช่น การจ่ายค่าชดเชยซึ่งอันที่จริงเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานให้กับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดเพิ่มจากที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้หากแต่การจ่ายประโยชน์ส่วนนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต้องมีการเพิ่มเงินสมทบที่เรียกเก็บกับทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งย่อมเป็นภาระและอาจทำให้ฝ่ายลูกจ้างเองไม่พร้อมจ่าย แต่การผลักให้เป็นค่าชดเชยซึ่งนายจ้างเป็นผู้รับภาระโดยตรงก็จะทำให้บริหารจัดการง่ายกว่านั่นเอง ด้วยเหตุนี้ หากจะกำหนดให้สัญญาจ้างแรงงานบางประเภทที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษเพื่อสนองนโยบายรัฐบางประการได้รับการยกเว้นในภาระการจ่ายค่าชดเชยนี้ก็ชอบที่จะทำได้ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐาน แต่การกำหนดเงื่อนไขยกเว้นดังกล่าวต้องชัดเจน และมีเหตุผลความจำเป็นอย่างเหมาะสมและได้สัดส่วน ไม่ใช่เป็นการใช้ข้อยกเว้นอย่างฟุ่มเฟือยพร่ำเพรื่อ ในอันที่จริงข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ก็ได้ปรากฏในบทกฎหมายแรงงานไทยบ้างแล้ว ดังความในมาตา 118 วรรค 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดให้การทำสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนไม่เกิน 2 ปี เพื่อการจ้างงานตามโครงการ งานตามฤดูกาล หรืองานชั่วคราว โดยทำหนังสือสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้แต่เริ่มแรกที่มีการจ้าง ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาที่กำหนดกันไว้ในสัญญา ลูกจ้างไม่อาจเรียกร้องสิทธิในค่าชดเชยได้ โดยการจ้างงานในลักษณะนี้แม้จะไม่มั่นคงถาวรอีกทั้งยังไม่มีสิทธิในค่าชดเชยเมื่อสัญญาสิ้นสุด ซึ่งอาจมองว่าไม่เป็นคุณเท่าใดกับลูกจ้าง แต่หากมองกลับกันในสภาวะเศรษฐกิจที่ถูกตรึงด้วยการระบาดของโรคโควิค-19 ที่สถานประกอบการต้องการปรับลดขนาดองค์กร และกำหนดให้การบริหารจัดการองค์กรมีความกระชับเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้วนั้น การใช้วิธีทางในการกำหนเงื่อนไขพิเศษเพื่อกระตุ้นการจ้างแรงงานก็อาจเป็นอีกทางออกหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานมีสถิติและข้อมูลของลูกจ้างที่ต้องว่างงานในสภาวะการระบาดของโควิค-19 หากยอมให้มีการจ้างงานลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นการชั่วคราวเช่น 6 เดือน ถึง 1 ปี แต่ต้องทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเมื่อสัญญาครบกำหนดนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย และหากมีการนำกลไกอื่นมาใช้ประกอบด้วยแล้ว เช่น การอนุญาตให้ใช้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงกับลูกจ้างประเภทนี้ ซึ่งปัจจุบันก็เป็นประเด็นข้อถกเถียงอีกเช่นกันว่าการใช้ค่าจ้างรายชั่วโมงอาจทำให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างได้ จึงยังคงยืนยันที่จะใช้ค่าจ้างรายวันอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการใช้เงื่อนไขเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงก็จะต้องให้คณะกรรมการค่าจ้างได้มีโอกาสเตรียมข้อมูลและประกาศใช้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง

สำหรับลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะเสียก่อน ดังนี้ ในภาพรวมการนำสัญญาจ้างแรงงานพิเศษมาใช้ย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของทวิภาคีทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้อย่างเหมาะสมและได้สัดส่วน อีกทั้งแก้ไขปัญหาตลาดแรงงานไทยให้สามารถดำเนินต่อไปได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

1.2.1.7 การพัฒนาบทกฎหมายให้สอดรับกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (telework) นับตั้งแต่ปัญหาฝุ่นควัน PM 2.5 ที่การลดการใช้รถยนต์เป็นทางออกหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ โดยวิธีการหนึ่งที่จะลดปริมาณรถยนต์บนท้องถนนได้ก็คือ การให้ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานสามารถทำงานจากที่บ้านหรือสถานที่อื่นซึ่งไม่ใช่สำนักงาน นอกจากนี้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ผู้คนสามารถติดต่อสื่อสารส่งงานและประชุมได้โดยไม่ต้องเผชิญหน้ากัน การสั่งงานและส่งงานสามารถเกิดขึ้นโดยผ่านแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ กอปรกับการระบาดของโรคโควิค-19 ที่ทำให้เกิดการดำเนินวิถีชีวิตแบบใหม่ ลดการพบปะของผู้คนแบบเผชิญหน้า เปลี่ยนการทำงานจากสำนักงานมาเป็นการทำงานจากที่บ้าน ยิ่งทำให้แนวคิดการทำงานทางไกลโดยผ่านดิจิทัลเป็นเรื่องสำคัญในทศวรรษนี้ ทว่า การทำงานทางไกลรูปแบบใหม่นี้ค่อนข้างสัมพันธ์กับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นวิธีชีวิตมนุษย์ค่อนข้างมาก ทั้งกิจกรรมส่วนตัว กิจกรรมกับครอบครัว และการพักผ่อน ดังนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีความชัดเจนและเป็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น ในกฎหมายต่างประเทศการทำงานทางไกลโดยผ่านดิจิทัลต้องมีความชัดเจนในข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กรอบและข้อจำกัดที่นายจ้างจะมาควบคุมกำกับการทำงานของลูกจ้าง ความปลอดภัยอาชีวอนามัยที่ลูกจ้างพึงได้รับการคุ้มครอง รวมถึงการได้รับประโยชน์ทดแทนเยียวยาหากเจ็บป่วยจากการทำงาน ดังนี้แล้ว จึงถือเป็นบทเรียนที่คณะกรรมาธิการควรพิจารณาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานไทยแบบเร่งด่วน เพื่อให้บทบัญญัติสอดคล้องกับพลวัตรสังคม

1.2.2 แผนระยะยาว หมายถึง แผนที่สามารถต่อยอดจากแนวปฏิบัติหรือนโยบายที่ได้มีการกำหนดลงไว้ หรือได้มีการริเริ่มแล้ว หากแต่ยังทำไม่สำเร็จให้โดยตลอด โดยที่การดำเนินการนั้นไม่อาจสำเร็จได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ด้วยเหตุที่ต้องมีการพัฒนาหรือปรับปรุงฐานแรกความคิด การทำงานที่ต้องบูรณาการเชื่อมโยงกับหลายศาสตร์ หรือหลายหน่วยงาน หรือหลายองค์กรที่ต้องพัฒนาร่วมกัน อีกทั้งอาจเป็นองค์ความรู้ใหม่แต่ยังไม่เคยมีดำรินโยบายให้จัดทำไว้ก่อนเลย ประกอบด้วย

1.2.2.1 การเดินทางเข้าออกนอกราชอาณาจักร ปัญหากฎหมายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศนั้นส่วนสำคัญเกิดจากกระบวนการตรวจสอบในการเข้าออกราชอาณาจักรที่ยังไม่มีประสิทธิภาพแท้จริง การ

ลักลอบเข้าเมืองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะการลักลอบเข้าทางพรมแทนทางธรรมชาติยังปรากฏให้เห็นอยู่เนือง ๆ แม้ภาวการณ์ระบาดของโรคโควิค-19 ซึ่งมาตรการทุกอย่างที่เข้มงวดขึ้นก็ตาม (บีบีซี ไทย, 2564) ตลอดจนการลักลอบออกไปทำงานของคนงานชาวไทยยังต่างประเทศโดยอาศัยการออกไปนอกราชอาณาจักรในฐานะนักท่องเที่ยว และมาถูกหลอกในตอนหลังด้วยการปฏิบัติไม่ถูกต้องตรงตามข้อสัญญาจ้างที่ตกลงไว้ก่อน ล้วนแต่มีจุดเกาะเกี่ยวข้อหนึ่งร่วมกันคือ การตรวจคนเข้าเมืองที่ยังขาดประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหากฎหมายแรงงานทั้งสองเรื่องให้เกิดประสิทธิภาพแท้จริงจำเป็นต้องคำนึงถึงการเพิ่มเติมกลไกที่เกี่ยวกับคนเข้าเมืองให้มีผลใช้บังคับได้จริง มีการควบคุมการเข้าและออกนอกเมือง รวมถึงการสุจริตโปร่งใสของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริงด้วยประกอบกัน

1.2.2.2 การสร้างแรงงานฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยเป็นไปในลักษณะส่งเสริมและให้รางวัลกับนายจ้างผู้ส่งเสริมให้ลูกจ้างได้มีโอกาสในการพัฒนามือแรงงานมากกว่าการบังคับให้นายจ้างที่มีความสามารถตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ลูกจ้างตนมีฝีมือแรงงานที่ดีขึ้นประการหนึ่ง และการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยมุ่งที่ตัวคนงานมิพักคำนึงฐานรากด้านการศึกษาขึ้นพื้นฐานที่ต้องมารองรับกับแนวนโยบายเศรฐกิจและสังคมของประเทศที่ต้องการแรงงานลักษณะใดป้อนสู่ตลาดแรงงานและความต้องการของนักลงทุนต่างชาติอีกประการหนึ่ง ทำให้ประเทศไทยมีแรงงานฝีมือในเชิงปริมาณตามความสามารถและศักยภาพของผู้ประกอบการแต่ละรายซึ่งย่อมไม่ตรงกับนโยบายและแผนงานระดับชาติที่กำหนดขึ้นด้วยหวังให้สอดรับกับความต้องการของภาคธุรกิจและการลงทุนในประเทศแท้จริง ดังนี้การฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยจำเป็นต้องแก้ไขที่ระบบใน 2 เรื่องที่สำคัญด้วยกัน กล่าวคือ เรื่องแรก รากฐานการศึกษาที่กระทรวงแรงงานอาจต้องดำเนินการร่วมกับหรือประสานกับกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอุดมศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดองค์ความรู้ให้นักเรียน นิสิตนักศึกษา ได้เรียนรู้เพื่อเป็นฐานในการทำงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ และเรื่องที่สองการกำหนดมาตรการเชิงบังคับให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับลูกจ้างของตนอยู่อย่างสม่ำเสมอแม้จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือขนาดกลางก็ตาม โดยอาจใช้มาตรการทางภาษีอากรมาเป็นตัวเสริมด้วยวิธีให้นำค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อหักลบการคำนวณภาษีเงินได้เพิ่มจากเดิมได้มากขึ้น อันจะทำให้เกิดแรงงานฝีมือที่มีความหลากหลายและตอบสนองต่อการประกอบการและแนวทางเศรษฐกิจของชาติแท้จริง

1.2.2.3 ระบบคิดในการจำแนกแรงงานนอกระบบ อันที่จริงแรงงานนอกระบบเป็นคำในทางสังคมศาสตร์ที่ไม่มีนิยามชัดเจนในทางนิติศาสตร์ แต่พอเข้าใจได้ว่าผู้ที่ทำงานซึ่งไม่มี

การจ้างด้วยสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ผู้นั้นมีความอิสระในการรับทำการงาน ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะที่จะเรียกว่าตนเป็นนายจ้างของผู้ที่ทำงานให้ได้ ด้วยสถานะดังกล่าวทำให้ผู้ใช้แรงงานขาดคุณสมบัติที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยบังคับตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 ครั้นต่อมาเมื่อกฎหมายประกันสังคมเปิดกว้างรับให้ผู้มีอาชีพรับจ้างอิสระที่จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 40 ก็ต้องถือว่าผู้ประกอบวิชาชีพอิสระนี้สามารถเรียกร้องสิทธิประโยชน์แม้จะเพียงบางอย่างจากระบบประกันสังคมได้ อันทำให้การเข้าถึงสิทธิในการประกันสังคมเป็นเกณฑ์อีกข้อหนึ่งที่ใช้แบ่งว่าผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างใด ๆ จากระบบประกันสังคมเป็นแรงงานนอกระบบอีกส่วนหนึ่งด้วยนั่นเอง ดังนี้ในเบื้องต้นก็พอใช้เกณฑ์ ที่ว่าแรงงานอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับนายจ้างผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะประการหนึ่ง และการที่ผู้ใช้แรงงานไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมอีกประการหนึ่ง เพื่อเป็นมาตรในการประเมินสถานะของการเป็นแรงงานนอกระบบของผู้นั้น ที่ควรมีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะออกมาคุ้มครองอย่างน้อยคือต้องได้รับการประกันในสิทธิแรงงานพื้นฐานตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองไว้ อันประกอบด้วย การไม่ใช้แรงงานบังคับ การรวมกลุ่มเพื่อเจรรจาต่อรอง การไม่ใช้แรงงานเด็กและแรงงานเด็กที่ผิดรูปแบบ และความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติในการใช้แรงงาน

นอกจากนี้ หากผู้ใดเป็นลูกจ้างภายใต้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งย่อมทำให้ผู้นั้นมีคุณสมบัติในการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ก็ต้องยอมรับโดยสถานะว่าผู้นั้นใช่แรงงานนอกระบบ ซึ่งในระบบกฎหมายแรงงานไทย ปรากฏเรื่องแปลกที่ถือเป็นข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนาหลักการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานนอกระบบได้ประการหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยถูกมองว่าค่อนข้างมีความเข้มงวดและเคร่งครัดทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองลูกจ้างที่โดยสภาพมักเป็นผู้เสียเปรียบในอำนาจต่อรอง ข้อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานที่เคร่งครัดนี้เองที่ทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายแรงงานไทยเหมาะกับอุตสาหกรรมการผลิตและการรทำงานในสำนักงาน ดังนี้ เมื่อวิถีการจ้างงานหลัง ค.ศ. 2020 เป็นต้นมาค่อนข้างมีความยืดหยุ่นด้วยวิธีการและเทคโนโลยีที่หลากหลายทำให้บทกฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นนี้ไม่สามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงอันเป็นพลวัตรได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษที่ 903/2560 จึงได้ตัดสินให้สัญญาจ้างนักกีฬา (ฟุตบอล) อาชีพเป็นสัญญาไม่มีชื่อ ซึ่งหากพิเคราะห์ตามเงื่อนไขแห่งข้อสัญญาที่นักกีฬาเองก็ต้องมีการซ้อม เก็บตัว และแข่งขันตามตารางที่สโมสรที่ตนสังกัดกำหนด อีกทั้งจำต้องอยู่ภายใต้สัญญาซื้อขายแลกเปลี่ยนตัว นักเตะอันทำให้เห็นถึงอำนาจบังคับบัญชาของสโมสรต่อนักกีฬา ทว่า การทำงานในลักษณะนี้เป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย และไม่ใช่การทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต อีกทั้งไม่ใช่การทำงานในสำนักงาน ด้วยเหตุนี้ ศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษจึงเห็นว่าการพิพากษาให้ลักษณะการทำงานอย่างเช่นนักกีฬาอาชีพเป็นสัญญาจ้างแรงงานก็จะทำให้ต้องมีการ

นำกฎหมายแรงงานเรื่องต่าง ๆ มาบังคับใช้ ซึ่งอาจไม่เหมาะกับพลวัตรของวิธีการจ้างงานของนักกีฬาอาชีพ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีคำพิพากษาให้สัญญานี้ไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงานแต่เป็นสัญญาไม่มีชื่อในทางแพ่ง อันทำให้นักกีฬาอาชีพกลายเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคมและความช่วยเหลืออื่นใดตามบทบัญญัติกฎหมายแรงงานได้ แม้สถานะการทำงานของนักกีฬาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของสโมสรที่ว่าจ้าง ซึ่งก็ควรมีสถานะความเป็นลูกจ้างอยู่นั่นเอง ด้วยเหตุนี้การใช้รายละเอียดที่เป็นอยู่ของบทกฎหมายแรงงานมาเป็นกลไกในการชี้สถานะการเป็นลูกจ้างในหรือนอกระบบนั้นก็อาจเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณามาทบทวนในความถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้จำนวนแรงงานที่มีอยู่ในตลาดแรงงานไทยสามารถบ่งได้ถึงส่วนที่เป็นแรงงานในระบบ และส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้อย่างถูกต้องชัดเจน เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการจ้างงานที่สอดรับกับสถานการณ์จริงได้อย่างถูกต้อง

1.2.2.4 ประมวลกฎหมายแบบบูรณาการ การนำผลการศึกษาที่คณะกรรมการปฏิรูปรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ได้เคยแสดงไว้เป็นเบื้องต้นแล้วมาทบทวนต่อยอดเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานอย่างบูรณาการที่มีการร้อยเรียงระบบการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ ทั้งที่เป็นหลักทั่วไป และหลักเฉพาะสำหรับวิชาชีพหรือลักษณะงานบางอย่างที่เป็นการเฉพาะ ก็ย่อมทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานของประเทศไทยเป็นระบบ เข้าถึงได้ และมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะต่อยอดเพื่อการพัฒนาในลำดับขั้นต่อไป

1.2.2.5 การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ
ตามหลักนิติศาสตร์แรงงานในยุโรปยอมรับว่า แนวคิดเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงานภาคเอกชนและภาครัฐย่อมแยกออกจากกันได้ โดยบุคลากรภาครัฐนั้นควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ พันธกิจของรัฐเป็นหลัก ดังนี้ บุคลากรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีหน้าที่เป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาว่าตนมีสิทธิทางแรงงานอย่างใดบ้าง อย่างไรก็ตาม สิทธิแรงงานพื้นฐานอันเป็นสิทธิมนุษยชนของบุคลากรภาครัฐย่อมต้องได้รับการประกันไม่ถูกละเมิด แต่ใครบ้างที่เป็นบุคลากรภาครัฐดังกล่าวนี้ก็จำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดที่ชัดเจนและกำหนดลำดับชั้นของบุคลากรภาครัฐให้ชัดเจนด้วยดุจกัน เพราะงานบางอย่างแม้ผู้ว่าจ้างเป็นหน่วยงานของรัฐแต่โดยลักษณะงานแล้วไม่ใช่งานปกติ ไม่ใช่งานที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่เป็นการอำนวยความสะดวกให้บุคลากรรัฐหรือรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวกอีกทีหนึ่ง จึงอาจถือเป็นงานเอกชนที่ได้เกิดขึ้นในส่วนงานของรัฐ ซึ่งรัฐสามารถว่าจ้างบุคลากรส่วนนี้ได้เฉกเช่นเอกชนจ้างกันมาทำงาน ดังนี้แนวคิดของระบบกฎหมายในการให้ความคุ้มครองกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานดังกล่าวย่อมต้องแตกต่างไปจากการให้ความคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ซึ่งประเด็นข้อสังเกตดังกล่าวนี้

ไม่ใคร่แน่ชัดเท่าใดนักในระบบกฎหมายแรงงานไทย ทำให้เกิดปัญหาการจัดสวัสดิการบางอย่างให้กับบุคลากรรัฐประเภทลูกจ้าง ที่มีความลักลั่นกับข้าราชการหรือลูกจ้างรัฐที่มีสถานะอื่นอันควรได้รับการพัฒนาปรับปรุง แต่การพัฒนาปรับปรุงเพียงกำหนดสิทธิโดยเทียบจากบทกฎหมายที่มีอยู่เช่น กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายคุ้มครองแรงงานของลูกจ้างภาคเอกชน ก็อาจจะได้คำตอบที่ผิวเผินเหมือนกับการลูบหน้าปะจมูกไปพราง ไม่ได้คำตอบที่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นระบบโครงสร้างและสามารถนำมาใช้งานได้อย่างเป็นระบบแท้จริง

1.2.2.6 การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ในหลายส่วนของระบบกฎหมายแรงงานไทยมีเนื้อสาระที่ทันสมัยเป็นไปตามหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด ทว่า มักพบว่าบทกฎหมายหลายบทมาตราที่ทันสมัยและเป็นสากลกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลเลย เพียงแต่เขียนให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษณเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพราะข้อจำกัดเกี่ยวกับการตรวจแรงงานที่มีปัญหาทั้งเรื่องบุคลากรและงบประมาณ การเสนอมาตรการแลใช้กลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจ้างงานที่เคารพต่อสิทธิแรงงานแต่ตอบสนองและสอดรับกับพลวัตรของสังคมที่ยืดหยุ่น เช่น การใช้สัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อกระตุ้นการจ้างงาน ก็เป็นแนวคิดที่มีหลายฝ่ายสนใจ แต่การนำกลไกนี้มาใช้ให้ได้ผลแท้จริงโดยเฉพาะการนำมาใช้แล้วต้องไม่ละเมิดสิทธิแรงงานนั้น การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพต้องรองรับกลไกนี้ด้วย ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานพิเศษอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาในปัจจุบันก็เพราะระบบตรวจสอบที่ไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนี้การพัฒนากำลังบุคลากรและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องในการตรวจแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่ต้องพิจารณากันในระยะยาวให้สอดคล้องกับการพัฒนาตัวบทกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม วิธีการตรวจแรงงานที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้มีการขึ้นทะเบียน และได้ใบรับรองเพื่อแสดงสิทธิและสถานะในการเป็นผู้ตรวจแรงงานในประเด็นต่าง ๆ แทนส่วนราชการก็เป็นเรื่องที่พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ ได้นำมาใช้นำร่อง ซึ่งหลายฝ่ายก็เห็นว่ามีประโยชน์ควรใช้ให้เกิดผลและมีประสิทธิภาพแท้จริง เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มศักยภาพด้านกำลังคนแล้วในการตรวจแรงงานแล้ว ก็ยังเป็นการเพิ่มศักยภาพในเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ ความสามารถ และองค์ความรู้สมัยใหม่ตามท้องเรื่องที่เอกชนมักจะมีความเชี่ยวชาญเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญคือ ประเด็นเรื่องอำนาจค้น อำนาจยึด อำนาจจับกุม ที่มักเกิดข้อคำถามว่าเอกชนผู้เป็นตัวแทนรัฐในการตรวจสามารถครองอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็อาจจำต้องตรากฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเหล่านี้กับเอกชนผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ตรวจสามารถกระทำได้ตามความเหมาะสม ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างมีสัดส่วนเหมาะสม

การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพยังสามารถทำให้ทราบถึงปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นจริงเพื่อจะได้หาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันได้อย่างทันท่วงทีอันสัมพันธ์กับภาพลักษณ์ของประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้านอื่นอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในงานประมงทะเลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกาด้วยประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการปฏิบัติต่อแรงงานประมงที่เป็นไปในลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งแม้ไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงานในงานประมงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้มีความทันสมัยและเงื่อนไขการจ้างที่สอดคล้องกับสากลแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่ถูกสื่อออกไปและทำให้ประเทศไทยถูกเข้าใจว่ามีเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นมิตรกับแรงงานประมงนั้น ก็เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไม่เคร่งครัดของผู้ประกอบอาชีพ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่บทกฎหมายที่มีนั้นมิได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้งานจริง ดังนี้แล้ว การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพจึงสามารถช่วยผลักดันให้กฎหมายที่มีอยู่ถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

1.2.2.7 แนวทางในการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทแรงงาน ความสมบูรณ์ของระบบการระงับข้อพิพาทแรงงานส่วนหนึ่งอยู่ที่ความเชี่ยวชาญของตุลาการซึ่งอาจเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงบนฐานอำนาจบริหารและตุลาการที่อาจต้องการเวลาเพื่อหาข้อยุติที่เหมาะสมได้สัดส่วน และสมานฉันท์ที่สุด ทั้งนี้การรื้อระบบตุลาการน่าจะไม่ใช่เรื่องง่ายและสามารถทำให้สำเร็จในเวลาอันสั้น นอกจากนี้แล้ว การที่ระบบการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงานในบทกฎหมายไทยมีหลายวิธีประกอบกันและแต่ละวิธีก็มีกระบวนการขั้นตอนและบริบทที่ลักลั่น ย่อมสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนแน่นอนของคำวินิจฉัยตัดสิน และอาจทำให้คู่ความรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมหรือการมีอคติในการพิจารณาตัดสินได้ด้วยประกอบกัน กอปรกับ กระบวนพิจารณาที่เน้นการไกล่เกลี่ยในปัจจุบันและมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ที่ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยก่อนเริ่มพิจารณาในคดีแพ่งทั่วไป ที่มีความซ้ำซ้อนกับกระบวนพิจารณาแรงงานที่ยึดหลักการไกล่เกลี่ยนเป็นหลัก ทำให้ง่ายต่อการที่ผลแห่งคดีจะไม่สอดคล้องเสมอกันแม้ข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นแห่งคดีจะมีความคล้ายคลึงกันก็ตาม อันสะท้อนควาไม่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมแรงงานไทย ดังนี้แล้ว การทบทวนระบบการระงับข้อพิพาทให้มีทิศทางเดียวกันอย่างเข้าใจได้ของภาคีทุกฝ่ายย่อมเป็นเรื่องที่ดีที่จะทำให้ข้อพิพาทระงับภายใต้หลักแห่งความชอบธรรมที่เป็นไปตามครรลองของทฤษฎีกฎหมาย

1.2.2.8 การทำความเข้าใจระบบความมั่นคงทางสังคม การศึกษาทำความเข้าใจในระบบกฎหมายเงินทดแทน และระบบกฎหมายประกันสังคมไทยจำแนกแยกกันต่างกัน แม้ว่ากฎหมายทั้งสองเรื่องนี้มีพื้นฐานโครงสร้างความรคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ความเสี่ยงทางสังคมที่เป็นปกติวิสัยอันอาจเกิดขึ้นกับพลเมืองและประชากรทุกคนได้ เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ฯลฯ

ย่อมทำให้รัฐจำต้องเข้ามาแทรกแซงดูแลเพื่อบรรเทาทุกข์เหล่านี้ให้คลายหายไป อันทำให้ประชาชนและพลเมืองกลับไปปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ตามปกติ แต่ด้วยเงื่อนไขในการบริหารจัดการงานประกันสังคมที่ต้องมีการเรียกเก็บเงินสมทบทจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง (ประชากรส่วนใหญ่) จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งและทำให้งานประกันสังคมเกิดขั้นได้ยากอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของประชากรในวัตถุประสงค์แท้จริงของงานดังกล่าว ซึ่งต่างจากเงินทดแทนที่นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้ต้องจ่ายเงินสมทบดังนั้นการทำความเข้าใจเพื่อเรียกเก็บเงินส่วนนี้จึงเป็นไปได้ง่ายในบริบทอย่างไทย และเมื่อกฎหมายเงินทดแทนถูกนำมาใช้คู่ขนานเรื่อยมากับกฎหมายแรงงาน จึงทำให้เข้าใจไปอย่างผิด ๆ ว่ากฎหมายเงินทดแทนคือกฎหมายแรงงาน แม้รากกำเนิดจะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายประกันสังคมก็ตาม ดังนี้ เมื่อความคิดการแยกศึกษาพิจารณาของกฎหมายทั้งสองฉบับเกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ความเป็นมา และดำเนินเยี่ยงนั้นเรื่อยมาต่อมาเมื่อมีการพัฒนากฎหมายประกันสังคมขึ้นอย่างเป็นระบบ ก็จึงทำให้ถูกมองว่ากฎหมายทั้งสองเรื่องนี้เป็นเอกเทศจากกัน และเอกเทศจากกฎหมายเรื่องอื่นด้วย ซึ่งแท้จริง กฎหมายประกันสังคมคือวิธีหนึ่งที่ทำให้เกิดความมั่นคงของสังคมที่อาจถูกจัดในรูปแบบของการให้สวัสดิการสังคม ส่วนเงินทดแทนก็เป็นแขนงย่อยเพราะเหตุผลบางประการของประกันสังคม ดังนี้ การศึกษาทำความเข้าใจในระบบประกันสังคมทั้งหมดอย่างบูรณาการย่อมทำให้เกิดงานศึกษาเพื่อพัฒนาการประกันสังคม และเงินทดแทนไทยอย่างเป็นระบบมากขึ้น ที่ต้องพัฒนาไปพร้อมกับความช่วยเหลือทางสังคมรูปแบบอื่นที่จัดขึ้นในนามของระบบสวัสดิการสังคมที่มองอย่างเป็นองค์รวมนั่นเอง

1.2.2.9 การพัฒนาบทกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองกำหนดเงื่อนไขการทำงานร่วมกันของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเป็นสิทธิแรงงานพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้เป็น 1 ใน 4 ประเด็นที่รัฐสมาชิกควรตระหนักในความสำคัญและทำให้บังเกิดขึ้นสามารถใช้บังคับได้อย่างแท้จริง ทว่า เรื่องการรวมกลุ่มเพื่อการแรงงานสำหรับประเทศไทยนั้นมีประเด็นปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 ข้อด้วยกัน กล่าวคือ ข้อแรก ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงกลุ่มผู้ใช้แรงงานจากอำนาจทางการเมือง ข้อที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิการแรงงานสัมพันธ์กับบุคลากรภาครัฐอย่างจำกัด และข้อที่สาม ปัญหาเรื่องการเกรงความไม่สงบเรียบร้อยด้วยเหตุที่การใช้สิทธินั้นแก่แรงงานต่างด้าวที่อาจใช้สิทธิทางแรงงานเพื่อเข้ามาแทรกแซงอธิปไตย เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ ดังนี้การให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ คณะกรรมาธิการจำเป็นต้องหาคำตอบของข้อคำถามทั้ง 3 ประการดังกล่าว ซึ่งดูเหมือนว่าคำตอบสำหรับข้อคำถามข้อ 2 อาจเป็นเรื่องที่พอศึกษาวิเคราะห์ได้ก่อนเป็นลำดับแรกโดยการศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศถึงวิธีการให้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์แก่บุคลากรภาครัฐ ซึ่งสามารถให้ภายใต้

กรอบจำกัดด้วยสถานะการเป็นลูกจ้างรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ส่วนข้อคำตอบสำหรับปัญหาข้อ 1 และข้อ 3 นั้น อาจต้องใช้เวลาทบทวน พิจารณา และทำความเข้าใจกับหลายฝ่าย เพื่อหาข้อยุติที่เหมาะสมกับบริบทและสภาพแวดล้อมอย่างไทย ที่อย่างน้อยแม้จะเป็นเรื่องยากสำหรับประเทศไทยที่จะหาคำตอบให้ข้อคำถามทั้ง 2 ได้อย่างกระจ่างชัดอย่างเช่นประเทศตะวันตกแต่ความพยายามในการทำให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ย่อมนำไปสู่ความเป็นไปได้ที่จะทำให้เรื่องดังกล่าวประสบสำเร็จหรือใกล้กับความสำเร็จได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้เช่นกัน

1.2.2.10 การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ เงื่อนไขการจ้างงานในประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับบทกฎหมายแรงงาน และข้อสัญญาจ้างแรงงานที่นายจ้างได้ตกลงทำกับลูกจ้างเป็นสำคัญ การประกาศใช้กฎหมายลำดับรองในรูปของกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดของบทกฎหมายแรงงานก็มีอยู่บ้าง อันทำให้มีกฎเกณฑ์การจ้างแรงงานที่มีความพิเศษเฉพาะตามแต่ลักษณะเงื่อนไขของการจ้างแรงงานในแต่ละลักษณะอาชีพ ซึ่งฝ่ายบริหารโดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้ออกฎเกณฑ์เหล่านั้น แต่ด้วยการที่กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายพิเศษที่ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนี้ไม่เพียงมีผลต่อภาคสังคม (ลูกจ้าง) เท่านั้น แต่ภาคเศรษฐกิจ (นายจ้าง) ก็ได้รับผลกระทบนี้ด้วยเช่นกันจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นกฎเกณฑ์การจ้างแรงงานที่ดีควรเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากการตกลงยินยอมระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยความตกลงนี้หากสามารถใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปในสาขาวิชาชีพนั้น บนพื้นฐานของความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติก็ย่อมนำมาซึ่งสันติสุขในวงสังคม ด้วยเหตุนี้เองในต่างประเทศโดยเฉพาะยุโรปจึงกระตุ้นให้สภาวิชาชีพหรือกลุ่มอาชีพที่อาจอยู่ในรูปของสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจ้างงานลำดับรองเพื่อให้บทบัญญัติกฎหมายแรงงานที่เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการใช้แรงงานพื้นฐานทั่วไปนั้นมีกฎเกณฑ์ลำดับรองที่มีความเฉพาะสาขาอาชีพอันสามารถยอมรับมาปฏิบัติบังคับใช้ได้จริงมารองรับเพื่อการกำหนดวิถีการทำงานและการใช้แรงงานของนายจ้างลูกจ้างในกลุ่มอาชีพนั้นเป็นไปตามครรลองที่เหมาะสมถูกต้องแท้จริง

2. การปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของสมาชิกผู้แทนราษฎรต่อกฎหมายทั้ง 13 ฉบับให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

การแสดงบทบาทตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงานผ่านกฎหมาย 13 ฉบับให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นสามารถจำแนกได้เป็น 3

บทบาทหลักสำคัญด้วยกัน คือ บทบาทในการตรากฎหมาย (2.1) บทบาทในการควบคุมตรวจสอบ (2.2) และบทบาทในการให้ความเห็นชอบ (2.3)

2.1 บทบาทในการตรากฎหมาย การตรากฎหมายนั้นอาจจำแนกได้เป็นส่วนที่ว่าด้วยการตรากฎหมายใหม่ (2.1.2) และการปรับปรุงบทกฎหมายเดิมให้สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติ (2.1.1)

2.2.1 การปรับปรุงบทกฎหมายให้สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติ การปรับปรุงกฎหมายสามารถจำแนกได้เป็นส่วนที่เป็นเนื้อหากฎหมาย (2.2.3.1) และกลไกของกฎหมาย (2.2.3.2)

2.2.1.1 การปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมาย ประกอบด้วยรายละเอียด 4 ประการสำคัญคือ

1. การเพิ่มเติมหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. การเพิ่มแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และหาแนวทางปรับวิธีการให้การส่งเสริมแรงงานใน พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 มีลักษณะเชิงบังคับให้มากขึ้น ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับแผนการจ้างงานของประเทศ และการพัฒนาการเรียนรู้ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา อาชีวะ และอุดมศึกษาของประชากรในประเทศประกอบกัน

3. การปรับปรุงให้เงื่อนไขการจ้างงานตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเหมาะสมกับพลวัตรของวิถีทางในการจ้างงานปัจจุบันที่ต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่และการระบาดของโรคโควิค–19 ซึ่งรวมถึงการยอมรับเอาแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดียมาใช้

4. การเพิ่มแนวทางในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อการจ้างแรงงานบางกลุ่มพิเศษ เช่น นักเรียน นิสิต นักศึกษา เพื่อให้ได้มีการฝึกงานภาคปฏิบัติเพื่อเรียนรู้วิธีการทำงานควบคู่ไปกับภาคทฤษฎี ทั้งนี้การใช้แรงงานส่วนนี้กฎหมายอาจยอมให้นายจ้างได้รับการยกเว้นหน้าที่บางอย่างที่มีตามกฎหมายต่อลูกจ้างแต่ต้องไม่ให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกเอาเปรียบกล่าวคืออย่างน้อยต้องได้รับการคุ้มครองในสิทธิแรงงานพื้นฐานและการเข้าถึงประกันสังคมอย่างเพียงพอ

2.2.1.2 การปรับปรุงกลไกของกฎหมาย ประกอบด้วยรายละเอียด 5 ประการสำคัญคือ

1. การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยให้เสริมประสิทธิภาพกลไกในกฎหมายแรงงาน เช่น การใช้สัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อการจ้างแรงงานบางกลุ่ม ทั้งนี้ การพัฒนาข้อนี้ควรรวมถึงเนื้อหาที่เกี่ยวระบบอาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังปรากฏเนื้อหาในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะการดึงกลไกที่ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจอาชีวอนามัยมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกทั้งเป็นตัวอย่างที่สะท้อนประสิทธิภาพให้กับบทกฎหมายฉบับอื่นด้วยประกอบกัน

2.. การพัฒนาระบบการรวมกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพเพื่อให้มีส่วนร่วมในการตรากฎเกณฑ์ลำดับรองในการจ้างงานให้มีความเฉพาะตัวใช้ได้กับวิชาชีพนั้นจริงอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

3. การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทให้สามารถเข้าใจได้ง่ายมีความเป็นเอกเทศ และผู้พิพากษาที่ทำการตัดสินชี้ขาดก็ต้องมีความชำนาญในกระบวนพิจารณาแบบไต่สวนนี้ ประกอบกับการมีประสบการณ์ในการเจรจาไกล่เกลี่ยอันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะระงับและยุติข้อพิพาทด้านการแรงงานด้วยดีอย่างสันติวิธีตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้อย่างแท้จริง

4. การกำหนดรายละเอียดบทกฎหมายโดยเฉพาะบทกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับอาชีพใดหรือกิจการงานอย่างใดเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 อันจะทำให้กฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถนำมาปฏิบัติบังคับใช้ให้ได้ประโยชน์แท้จริง

5. การศึกษาระบบความมั่นคงของสังคมเพื่อบูรณาการความแตกต่างในการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนจาก พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่ต้องวิเคราะห์เชื่อมโยงกับบริการและสวัสดิการอื่นที่รัฐจัดให้ในรูปแบบของการสวัสดิการสังคมด้วย

2.1.2 การตรากฎหมายใหม่เกี่ยวกับการแรงงานเพื่อให้สถานการณ์การจ้างงานเป็นไปตามแนวทางที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ การตรากฎหมายใหม่ดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

1. การศึกษาและพัฒนาให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... สามารถใช้บังคับได้จริง ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนของเนื้อหาที่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างจริงจัง และ

2. การนำงานศึกษาของคณะปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มาต่อยอดเพื่อกำหนดความเป็นไปได้ของการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

2.2 บทบาทในการควบคุมตรวจสอบ การควบคุมตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นการกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายนั้น ล้วนแต่สามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับการตรากฎหมายทั้งส่วนเนื้อหาและกลไกเป็นเครื่องมือในการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนนี้ได้ โดยอาจใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อพิจารณาความก้าวหน้าในงานที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปบ้างแล้วเกี่ยวกับการแรงงานด้านต่าง ๆ หรือกระตุ้นให้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนางานด้านแรงงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง

2.3 บทบาทในการให้ความเห็นชอบ โดยทั่วไปมักหมายถึงการให้ความเห็นชอบในการสัตยาบันที่ประเทศไทยควรลงนามในเอกสารระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ซึ่งการใช้องค์ความรู้ที่กล่าวมาก่อนนี้ทั้งหมดย่อมส่งประโยชน์ต่อการที่สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรมีข้อมูลในการนำพิจารณาชั่งน้ำหนักสำหรับการให้สัตยาบันในเอกสารต่างประเทศฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญและตรงกับเรื่องการแรงงานก็คือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้พยายามเรียกร้องให้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกร่วมก่อตั้งได้ให้การสัตยาบันกับเอกสารทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งจะสอดคล้องกับประเด็นที่ประเทศไทยต้องพัฒนาปรับปรุเนื้อหาในกฎหมาย 2 ฉบับที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั่นเอง

สุดท้ายนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์ชาติสามารถทบทวนได้ทุกช่วง 5 ปี ดังนี้แล้วประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแรงงานที่เกิดขึ้นใหม่และเป็นปัจจุบันซึ่งไม่ได้กล่าวถึงในแผนยุทธศาสตร์ เช่น การบริหารจัดการแรงงานในภาวะโรคระบาดโควิค-19 ก็อาจกลายเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ในฐานะโรคระบาดอันเป็นปัจจุบันและกระทบต่อการแรงงาน ซึ่งการดำเนินการกับประเด็นปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นนี้อาจใช้วิธีตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากำหนดแนวทางและแผนงานทั้งที่เป็นแผนเร่งด่วน แผนงานระยะกลาง และแผนระยาว

ทั้งที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การยับยั้ง และการฟื้นฟูดูแลเพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้ปัญหาที่ เกี่ยวกับการแรงงานต่าง ๆ ซึ่งมีขึ้นอย่างกระทันหันและพลันด่วนได้รับการดูแล แก้ไข และเยียวยาใช้จัดการและแก้ไขปัญหาอันมีขึ้นกระทันหันอย่างเป็นปัจจุบันนี้ได้สืบต่อไป

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นย่อมเข้าใจได้โดยผ่านบทสรุปสำคัญ 5 ประการ อันประกอบด้วย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (1) ยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับแรงงาน (2) การประเมินสถานะของบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบันที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (3) แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ (4) และแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน (5) ซึ่งเป็นการตอบโจทย์สมมุติฐานงานวิจัยได้อย่างครบถ้วนนั้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อพิจารณาหน้าที่ในเรื่องแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรู้ประเด็นปัญหากฎหมายแรงงานที่ต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการพิจารณางบประมาณประจำปีด้านแรงงาน การใช้เป็นข้อมูลเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบทั้งการตั้งกระทู้ถามตลอดจนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งเป็นข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบในกิจการอื่น ๆ เช่น การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงาน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันยังได้กำหนดหน้าที่พิเศษไว้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 ประการด้วยกัน คือ หน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติประการหนึ่ง และหน้าที่ร่วมกันของสองสภาอีกประการหนึ่ง การทราบถึงปัญหากฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษของตนตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ให้สำเร็จได้ในทุกประการด้วย

อย่างไรก็ดี การดำเนินบทบาทและหน้าที่ข้างต้นนอกจากความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองแล้ว การมีข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการในศาสตร์หลายแขนงก็จะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มี “คณะกรรมาธิการ” ขึ้นได้หลายคณะ แต่ละคณะก็จะมีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันออกไปเพื่อนำส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหนึ่งในนั้น ทั้งยังประกอบด้วยอนุกรรมาธิการที่ช่วยกลั่นกรองอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมาธิการการแรงงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาการจ้างเหมาค่าบริการ การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับบุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ การให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมทางแรงงานกับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุน การตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงาน การป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน การบริหารจัดการงานประกันสังคม การพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบแผนปฏิรูปประเทศ การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกภาผู้แทนราษฎรทราบถึงข้อมูลประเด็นของความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตนเป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อบรรลุผลของแผน

ยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนการให้ข้อมูลนี้เป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการที่ได้ดำเนินการเสนอข้อมูลปัญหาด้านแรงงาน ที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงความเหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานในขั้นต่อไป

อย่าไงไรก็ดี ปัญหาด้านแรงงานนั้นมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การทำงานรูปแบบใหม่ที่ต้องเคารพหลักการเว้นระยะห่างทางสังคมหรือการทำงานจากที่บ้าน ที่เป็นบริบทในยุคการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้แผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีไม่อาจกำหนดประเด็นปัญหาด้านแรงงานในลักษณะนี้ไว้ได้อย่างครบถ้วน หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวทางในการบริหารกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นข้อสังเกตสำคัญเพื่อการปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทั่วไป การจัดทำแผนงบประมาณแผ่นดิน และกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ โดยในกรณีของหน่วยงานรัฐ หน้าที่สั่งการให้หน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะทำการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้อง ซึ่งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรหากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะมีการแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ชาติจะมีการแก้ไขปรับปรุงทุก 5 ปี เพื่อความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานนั้นมีสาระสำคัญหลักอยู่ 3 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน ที่เป็นการมุ่งเน้นให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่เน้นในเรื่องของการจัดการสภาวะแวดล้อมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ เช่น แรงงานได้รับการคุ้มครอง

ตามมาตรฐานแรงงาน ไม่ถูกละเมิดสิทธิ การบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว และการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยทั้งจากภายในประเทศและระดับภูมิภาค

2.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน ที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ที่เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องและยกระดับฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 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 แต่ยังมีประเด็นการประเมินคุณภาพเนื้อหาบทบัญญัตินั้นสอดคล้องกับหลักการใช้แรงงานสากลเพียงใด อาจพบว่ากฎหมายแรงงานไทยว่ายังไม่เป็นไปในทิศทางที่สากลโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดหวังไว้นัก ซึ่งแบ่งพิจารณาเป็น

3.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล เช่น

ปัญหาความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน เช่น คนหางานในต่างประเทศติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่สัญญาว่าจะรับตนเข้าทำงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน เมื่อมีการการผิดสัญญาเกิดขึ้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่สามารถลงโทษอย่างใดกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ หรือปัญหาการการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างอันไม่ยอมรับความหลากหลายทางเพศในการสมัครงาน ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาก็ต่อเมื่อมีการทำสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นระหว่างกันแล้วเท่านั้น ส่วนระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเรื่องนี้เลย

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เช่น บทกฎหมายที่สอดคล้องกับสารัตถะของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ที่ไม่ได้มีการแก้ไขตัวบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสารัตถะในอนุสัญญา โดยความแตกต่างด้วย เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ ทัศนะ ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิใด ๆ หรือปัญหาความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการ

คุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น ครูในโรงเรียนเอกชน จะต้องมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขการทำงานไว้ต่างหาก แต่ยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นมารองรับ อีกทั้งงานราชการและงานรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดความสงสัยถึงกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างจากแรงงานเอกชน

ปัญหาการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิถีการจ้างงานแบบใหม่ภายใต้หลักความเสมอภาคและการเคารพในสิทธิแรงงาน คือ การให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานต้องมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่จำต้องคำนึงถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานอย่างเดียวเสมอไป แม้ว่าสัญญาจะเป็นสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญาจ้างเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน การจ้างผ่านแพลตฟอร์ม อันเป็นลักษณะสัญญาจ้างที่เกิดขึ้นมาใหม่ ๆ ก็ตาม หากบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้แรงงานที่ทำการงานอันเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการก็ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานสากล โดยกฎหมายไทยนั้นให้ความคุ้มครองกับผู้ใช้แรงงานที่ยังคงยึดกับการบัญชาหรือการสั่งการในกรอบของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์การจ้างงานในปัจจุบันที่ลักษณะและวิธีการจ้างได้เปลี่ยนไปจากอดีตมาก แรงงานแบบใหม่นั้น ทำให้สัญญาจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานกลายเป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานผลที่ตามมาคือผู้ใช้แรงงานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลยตามกฎหมายแรงงานทำให้เกิดปัญหาลักษณะงานเหมือนแต่สิทธิประโยชน์ต่างกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส โดยกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยมิได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสารัตถะในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไว้ เพียงแต่กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยการปฏิบัติตามกลไกเช่นว่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไปใช้ลดหย่อนภาระบางประการสำหรับการประกอบกิจการได้ อันทำให้กลไกดังกล่าวนี้มีลักษณะจูงใจมากกว่าบังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน เนื้อความในกฎหมายส่วนนี้จำเป็นต้องการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ถูกกำหนดไว้ เช่น อาจต้องมีการบังคับสำหรับกิจการขนาดกลาง และกิจการขนาดใหญ่จัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญต่อทั้งชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และศักยภาพของกิจการที่ไม่ควร

สูญเสียแรงงานที่มีฝีมือไปด้วยเหตุที่ไม่ระมัดระวังให้ดีพอ นอกจากนี้แล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าฝ่ายรัฐเองที่มีข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสถานที่ ค้น ยึด 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 หรือประเภทขององค์กรแรงงานที่การรวมกลุ่มทางแรงงานในสาขาวิชาชีพเดียวกันนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้

ประเด็นการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐนั้น มีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดและ/หรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ สิทธิในการนัดหยุดงานและปิดงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามในกิจการรัฐวิสาหกิจ ส่วนภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเลย

ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานไทยไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียวเมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ

การโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานขึ้น มักจะมีการเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลแรงงาน แต่ผู้ถูกกระทบสิทธิต้องทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเหตุแห่งการเรียกร้องนั้นเกิดขึ้นตามบทบัญญัติฉบับใด และบทบัญญัติฉบับนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้เป็นเบื้องต้นหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกกระทบสิทธิอาจต้องดำเนินการเสียก่อนจึงนำเรื่องสู่ศาลแรงงาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องการการนำหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนามาใช้ในระบบกฎหมายแรงงานของไทยที่ปล่อยให้เป็นเสรีโดยแท้ของคู่สัญญาในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาอย่างไรก็ได้ หากเงื่อนไขนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ และมีเนื้อหาหลากหลายตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาได้ นำมาสู่การเลิกจ้างโดยไม่แจ้งเหตุผลที่ลูกจ้างคิดว่าไม่เป็นธรรมและไม่เป็นที่ยอมรับอย่างสากล

3.2.3 กลุ่มปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับลักษณะ บริบทเฉพาะและธรรมชาติของงานนั้น จึงต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรมและการคุ้มครองงานขนส่งทางบกที่ตราออกมานานแล้วให้มีความทันสมัย 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 หากเปรียบเทียบหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นสำหรับการเยียวยาภัยทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมกับกฎหมายของไทยแล้ว กฎหมายของไทยยังคงขาดความชัดเจน อาทิ การนำบทบัญญัติว่าด้วย “เงินทดแทน” ไปบัญญัติรวมไว้กับกฎหมายแรงงาน เพราะความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเงินทดแทนว่าเป็นส่วน

หนึ่งของกฎหมายแรงงานซึ่งอันที่ความจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับความมมั่นคงของสังคม หรือการบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ อย่างการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิค-19 และมาตรการอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐ โดยสิทธิที่จะได้รับก็มีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ อีกทั้งการจ่ายสิทธิก็ยังมีข้อพลาดอันทำให้เกิดการเรียกคืนเงินจากผู้รับประโยชน์

3.3 ประเด็นประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ บทกฎหมายแรงงานหลายฉบับของไทยมีเนื้อหาค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในการนำมาปรับใช้จริงกลับพบอุปสรรคมากน้อยตามกรณี ทำให้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ดังนี้

3.3.1 ปัญหาตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง อันต้องพิจารณาทางแก้อื่นประกอบ เนื่องจากกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่งอาจมีความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มุ่งคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง แต่ปัญหาการหลอกคนงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศกลับปรากฏ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายจัดหางานมุ่งคุ้มครองคนหางานที่หางานโดยผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ตัวกฎหมายมุ่งควบคุมผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเป็นสำคัญ แต่ข้อเท็จจริงปัญหาการถูกหลอกของแรงงานไทยกลับไม่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเลยแต่เกี่ยวกับตัวคนงานที่ลักลอบออกไปทำงานเอง อันเกี่ยวกับปัญหากฎหมายคนเข้าเมือง

3.3.2 ปัญหาความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ กฎหมายแรงงานบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แต่กลับถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะต่างฉบับกัน เช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความเกี่ยวข้องกันมากและชัดเจน ในบางประเทศได้มีการผนวกกฎหมายสองฉบับนี้เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์การให้ความคุ้มครอง แต่ในส่วนของกฎหมายไทยนั้น หากบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและขณะเดียวกันมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมขอเข้ารับสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายสองฉบับก็อาจต้องปฏิบัติตามแบบพิธีที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน

3.3.3 ปัญหากฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยการเทียบเคียงเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Laboure Convention) แต่วิธีทางปฏิบัติมีขอบเขตในการบังคับเพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อออกมาขยายความและกำหนดวิถีทางปฏิบัติ

4. แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการอาจกระทำได้โดยผ่านงานที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถสำเร็จสิ้นได้ในระยะเวลาสั้น และงานที่ต้องใช้เวลาในการจัดทำ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้แสดงรายละเอียดพร้อมอธิบายเหตุผลไว้ในส่วนผลการวิจัยแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนในบทสรุปนี้คณะผู้วิจัยจะได้นำโครงการและกิจกรรมที่ได้นำเสนอไว้ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเข้าเปรียบเทียบกับบทกฎหมายทั้ง 13 ฉบับที่เกี่ยวข้องและหากได้มีการดำเนินการแล้วจะส่งผลต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านใดที่เกี่ยวกับการแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แผนระยะสั้น ประกอบด้วย

1). มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา

2) การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....

3) ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมบทกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน

4) การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม

5) การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์

6) การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า

7) การพัฒนาบทกฎหมายให้สอดรับกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (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) การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ

ทั้งนี้ตัวเลขลำดับที่ 1 -17 จะปรากฏในช่องต่าง ๆ ในตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังปรากฏด้านล่างนี้ เพื่อใช้แทนกิจกรรมที่เมื่อได้มีการดำเนินแล้วย่อมเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแรงงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีชื่อเฉพาะหรือกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้องตามที่ปรากฏคอมลัมน์ด้านบน อันจะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานซึ่งปรากฏในคอลัมน์ด้านซ้าย

ตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงาน
ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง 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 การควบคุมตรวจสอบและการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน

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

1. การเพิ่มเติมหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ

2. การเพิ่มแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

3. การปรับปรุงให้เงื่อนไขการจ้างงานให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับพลวัตรสังคม

4. การเพิ่มแนวทางในการจ้างงาน ให้เงื่อนไขการจ้างงานมีความเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐาน

5. การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานและตรวจความปลอดภัยในการทำงานอันจะทำให้การคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพแท้จริง

6. การพัฒนาระบบกลุ่มอาชีพเพื่อความยั่งยืนในการจ้างงาน

7. การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทให้ง่านสำหรับประชาชนในการเข้าถึงมีประสิทธิภาพเหมาะสำหรับข้อพิพาทแรงงานแท้จริง

8. การพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพและการนำบทกฎหมายไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริงสำหรับพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาคุ้มครองแรงงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ

9. การศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม

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

ในส่วนของงานควบคุมตรวจสอบ อันได้แก่การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายก็สามารถใช้ชุดข้อมูลเดียวกันกับการตรากฎหมายเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติหน้าที่และแสดงบทบาทได้

สำหรับการให้ความเห็นชอบนั้น นอกจากข้อมูลชุดเดียวกับที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการตรากฎหมายจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตัดสินใจในการพิจารณาสนธิสัญญาหรือเอกสารระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็อาจใช้ข้อมูลที่กล่าวไว้ในเรื่องแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกจิสัมพันธ์ที่จะช่วยในการพิจารณาความเหมาะสมและประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ได้เป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

ด้วยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในลักษณะของข้อเสนอแนะที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ (1) และข้อเสนอแนะที่อาจนำไปศึกษาเพิ่มเติมเป็นงานวิจัยครั้งต่อไป (2)

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้

ในการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้บทสรุปเพื่อการพัฒนาปรับปรุงบทกฎหมายแรงงานและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎเกณฑ์ด้านการแรงงานภายใต้กฎหมาย 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 หรืออาจกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในรัฐให้สอดรับกับหลักการสากลภายใต้บริบทเฉพาะของรัฐได้

1.2 การแก้ไขเชิงรูปแบบ บทกฎหมายที่กระจัดกระจายเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ การนำเนื้อหาของกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับมาจัดหมวดหมู่และประมวลรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายแรงงาน และประมวลกฎหมายความมั่นคงทางสังคมโดยมีเนื้อความเท้าถึงกัน และมีความชัดเจนในการไม่ใช้บังคับบทกฎหมายส่วนใดกับตัวบุคคลบางลักษณะหรือกิจการบางประเภท ก็จะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจกับบทกฎหมายได้ง่ายขึ้น อีกทั้งการประมวลเนื้อหากฎหมายเข้าไว้รวมกันย่อมทำให้เห็นภาพโครงสร้างของกฎหมายโดยรวมอันจะสะท้อนให้เห็นช่องโหว่ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.3 การแก้ไขเชิงเนื้อหา ในการแก้ไขในส่วนนี้จำเป็นต้องแยกพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานเป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

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

เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด ก็ถือเป็นอีกแนวทางในการช่วยลดปัญหาการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

1.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ มิใช่เฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ และกำหนดประเภทการปฏิบัติและการทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละกลุ่มอาชีพได้ อีกทั้ง การฝึกงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดูเหมือนเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้ การกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ได้ตามสมัครใจภายใต้การอนุมัติ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อการลานั้นกระทบต่อการประกอบการของสถานประกอบการหรือพบว่าลูกจ้างคนดังกล่าวได้สิทธิในการลาเป็นการสมควรแล้วอาจต้องได้รับการทบทวนปรับปรุงให้นายจ้างตระหนักและรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับตลาดแรงงานไทยให้มากขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องมีการเพิ่มพูนทักษะฝีมือ (Upskill) หรือ ฟื้นฟูองค์ความรู้ในการทำงานให้ลึกซึ้ง (Reskill) ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับการจ้างงานวิถีใหม่และแนวโน้มการจ้างงานในตลาดแรงงานให้มากขึ้น โดยอาจเป็นข้อกำหนดเชิงบังคับที่ต้องมีกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าวในระยะเวลา 3 เดือนครั้งหรือตามความเหมาะสม เป็นต้น ซึ่งหากข้อเสนอดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริงรัฐก็จำต้องคำนึงถึงกลไกส่งเสริมหรือช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำกิจกรรมเช่นว่านี้ให้บรรลุผลสำเร็จได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การลดภาระภาษีอากร หรือศุลกากรขาเข้า กรณีที่มีความจำเป็นในการนำเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ใด ๆ เข้ามาเพื่อจัดทำกิจกรรม

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

สังคมผู้สูงอายุและผู้สูงอายุสำรองคือเงื่อนไขอีกข้อหนึ่งที่แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแม้ว่าตามหลักการจะมองว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ใช่กลุ่ม

พิเศษเฉกเช่นแรงงานสตรี และแรงงานเด็ก ตามแนวทางของหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานก็ตาม แต่เมื่อบริบทสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในกำลังแรงงานของบุคลากรกลุ่มนี้มากขึ้นก็จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ที่ปัจจุบันมีแต่เพียงเรื่องการกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำแนะนำโดยจ่ายเป็นรายชั่วโมงสำหรับแรงงานผู้สูงอายุไว้เท่านั้น จึงอาจคิดเลยได้ว่า ประเภทงาน ลักษณะงาน รวมถึงชั่วโมงการทำงานเองก็อาจต้องทบทวนถึงความเหมาะสมในการใช้บริบทที่กล่าวมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานให้กับแรงงานผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น อาจกำหนดไว้ไม่เกิน ๕ ชั่วโมงต่อวัน หรือมีระยะเวลาพักที่ถี่กว่าลูกจ้างทั่วไป ตลอดจนเงื่อนไขและกติกาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อพลานามัยของลูกจ้างกลุ่มนี้

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

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

อนึ่ง แนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานควรเป็นไปในทิศทางใด นอกจากกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงจะเป็นผู้กำหนดแล้ว ทวิภาคีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ก็ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดกติกาข้อนี้เช่นกัน เพราะทวิภาคีสองฝ่ายนี้คือตัวแปรสำคัญที่ทราบแนวโน้มของตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี โดยการมีส่วนร่วมของทวิภาคในการกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอาจเกิดขึ้นในลักษณะขององค์ประกอบในคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนการทำงานที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบันก็ได้ แต่ข้อคำถามอาจเกิดขึ้นในทำนองที่ว่าความทำอย่างไรที่จะให้ความเห็นของตัวแทนทวิภาคีดังกล่าวนี้สะท้อนภาพแท้จริงของความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

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

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

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

1.3.7 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรมีการทบทวนองค์ความรู้ภาพรวมเพื่อการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย อย่างไรก็ดี อาจมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนอยู่แล้วเป็นเบื้องต้นก่อน โดยการเปรียบเทียบเพื่อลดประเด็นความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนด้วยเหตุที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีรากฐานแนวคิดร่วมกัน ดังนั้น การปรากฏรายละเอียดที่แตกต่างเกี่ยวกับบุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นข้อพิจารณาที่ควรได้รับการทบทวนให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในบริบทการบังคับใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้เพื่อกำหนดและเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ผ่านมาที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิค-19 ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเร่งออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือและอุดหนุนให้กับทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการ ผู้ประกันตน และบุคคลที่เคยเป็นผู้ประกันตน อันทำให้เกิดเป็นข้อมูลจำนวนมหาศาลที่ถูกประกาศใช้ตามแต่ช่วงเวลาและบริบทของเรื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาของชุดข้อมูลใหม่นี้จำเป็นต้องมีทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมเป็นทุนเดิมกอปรกับการเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลในลักษณะร้อยเรียงอย่างเป็นระบบมีการจัดกระบวนคิด ซึ่งแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายตามแผนการทำงานของการปฏิรูปประเทศก็น่าจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาถึงประเด็นปัญหาข้อนี้ด้วย

1.3.8 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบุคคลและประเภทกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การพิจารณายกเลิกเหตุยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ยังปรากฏอยู่ 2 กรณีตามความในมาตรา 22 คือกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำหรือกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ก็ย่อมทำให้เนื้อหาของกฎหมายเงินทดแทนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ดี การแก้กฎหมายข้อนี้อาจต้องคำนึงถึงสัดส่วนของการใช้หลักสุจริตและหลักการทดแทนเยียวยาอย่างความรับผิดเด็ดขาดและความรับผิดปราศจากความผิด นอกจากนี้แล้ว กรณีที่ลูกจ้างผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตายกฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของตัวลูกจ้างด้วย ทว่า คู่สมรสในที่นี้ตัวบทบัญญัติพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ใช้คำว่า “สามีหรือภรรยา” ซึ่งตามความในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1457 ย่อมหมายถึงสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการจดทะเบียนสมรส กอปรกับทางปฏิบัติที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอดูทะเบียนสมรส ซึ่งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันที่เปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือ แม้ชายหญิงหลายคู่ได้เข้าพิธีมงคลสมรสกันตามประเพณีแต่ก็มิได้จดทะเบียนสมรสประการหนึ่ง และแนวคิดในการรับรองสิทธิความเท่าเทียมของกลุ่มเพศทางเลือกอีกประการหนึ่ง กอปรกับแนวคิดของบทบัญญัติมาตรานี้ มุ่งประสงค์จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคลที่โดยสถานะความสัมพันธ์ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้รับความเดือนดร้อนจากมรณะของลูกจ้าง จึงเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายเองก็ไม่ได้ถือสาระตามแบบพิธีอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสมรส หากแต่ต้องการทดแทนให้กับผู้ที่ขาดไร้ซึ่งบุคคลที่เคยอุปการะอยู่กินกันมามากกว่า นอกจากนี้แล้ว บทตัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ก็ยังใช้พฤติการณ์การอยู่กินกันฉันสามีภริยาตามความเป็นจริงเป็นตัวตัดสิทธิเลย ดังนี้แล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดรับกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

1.3.9 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ควรแสวงหากลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง อีกทั้งควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ และการตรวจแรงงานไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือเงื่อนไขการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ก็ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงเช่นกัน

1.3.10 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ควรมีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปัจจุบันยังมีข้อคำถามเกิดขึ้นในหลายประเด็นด้วยปรากฏเนื้อหาแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติแต่วิธีการในการปฏิบัติที่ยังคงต้องรอการประกาศในรูปของกฎหมายลำดับรอง

1.3.11 พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ควรมีการบูรณาการถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้องทำทั้งระบบไม่ใช่การเจาะจงกฎหมายเพียงฉบับเดียว

1.3.12 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ควรพิจารณาให้กฎเกณฑ์การใช้แรงงานประมงสอดคล้องทั้งกับการทำประมงที่เป็นอุตสาหกรรมและการทำประมงพื้นบ้าน ตลอดจนความเป็นไปได้ในการให้เด็กซึ่งเป็นสมาชิกครอบครัวชาวประมงได้เรียนรู้วิถีการทำประมง

1.3.13 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ควรแก้ไขเพื่อให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรรับรองให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจใดมีสิทธิในการนัดหยุดงานอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเจรจาต่อรองทางแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้จะต้องมีการนำไปใช้ให้เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานดังนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจนำข้อปัญหาของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในรายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลเพื่อการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนใช้ส่วนที่เสนอแนะเพื่อการพัฒนาเป็นข้อคิดในการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมและการร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน และการทั้งสองข้อนี้ก็จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบบริบทที่เกี่ยวข้องเพื่อการให้การรับรองการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ง่ายขึ้น กระนั้น ประเด็นปัญหาใหม่ ๆ เกี่ยวกับการแรงงานที่อาจจะเพิ่งอุบัติขึ้นและไม่ปรากฏว่ามีการเท้าถึงในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็อาจต้องพิจารณากำหนดคุณค่าให้กับข้อเท็จจริงของปัญหาในแต่ละส่วน กล่าวคือส่วนใดมีความเร่งด่วนฉุกเฉินต้องรีบกระทำก็สมควรบริหารจัดการปัญหาส่วนนั้นให้แล้วเสร็จ และส่วนใดเป็นข้อท้าทายที่ต้องการการศึกษาและการพัฒนาก็ควรบันทึกไว้เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเชิงลึกต่อไปซึ่งอาจกำหนดเป็นประเด็นปัญหาใหม่ที่ควรบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์โดยผ่านกระบวนการพิจารณาปรับปรุงแผนตามเงื่อนระยะเวลา 5 ปี

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

กฎหมายนั้น ๆ หรืออาจมีความลักลั่นในการบังคับใช้ ด้วยเหตุที่ขาดเจ้าภาพกลาง (focal point) หรือปรากฏตัวชี้วัดในการตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวดจนเกินไป ก็กลายเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่สามารถแก้ไขได้โดยการสื่อสารภายในองค์กร หรือจัดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐโดยไม่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้ฟุ่มเฟือย

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่พบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ หลังจากตรวจสอบโดยละเอียดแล้วประจักษ์แจ้งว่า ข้อปัญหาเรื่องนั้นเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ยังไม่มี หรือไม่ทันสมัยจำเป็นต้องบัญญัติหรือตราขึ้น การดำเนินการเช่นว่านี้ก็จำเป็นต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) อย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมสะท้อนปัญหาอุปสรรค และครบถ้วนสมบูรณ์ของตัวบทกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับกันจริงของบทกฎหมายได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในขั้นตอนกระบวนการในการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ที่แม้จะผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดประเด็นเรื่องการห้ามการใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในเรือประมง กลับไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตที่แท้จริงของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นช่องว่างของกระบวนการในการพิจารณากฎหมายได้เป็นตัวอย่างที่ดี ทำให้คิดได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะถูกประกาศใช้นั้นมากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปอย่างเร่งรัดไม่ครบถ้วนกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อีกทั้ง การนำผลการรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้นมาวิเคราะห์ผลกระทบ ทางแก้ และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็เป็นอีกขั้นตอนหลังจากการรับฟังความคิดเห็นที่ขาดเสียมิได้ เพื่อให้บทกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิ์ภาพแท้จริง เกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

นอกจากข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยค้นพบจากการสรุปยอดความคิดจากผลการวิจัยซึ่งได้กล่าวไว้เป็นข้อ ๆ ข้างต้นนี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า การแก้ไขพัฒนากฎเกณฑ์ด้านการแรงงานเพื่อให้การใช้แรงงาในประเทศไทยสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาตินั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาในอีกหลากหลายประเด็นอย่างลึกซึ้ง อันประกอบด้วย

1. ควรศึกษาเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีศักยภาพและสมรรถะเพียงพอสำหรับเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ (focal point) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

บริหารจัดการเรื่องการแรงงาน ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้แสดงให้เห็นในหลายประเด็นว่า บทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ดีอาจมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีปัญหาเพราะขาดการประสานงานที่ดี อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่แล้วในหลักการ แต่ด้วยภาระที่มากมาย ก็อาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่แยกย่อยออกมาอีกส่วนหนึ่งเพื่อการบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ซึ่งข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อหากจะมีขึ้นในอนาคต สำหรับประเด็นข้อท้าทายส่วนนี้ควรรวมถึงการกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องในการใช้แรงงาน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการและลูกจ้างผู้ใช้แรงงานด้วย ตัวอย่างเช่น การตรวจแรงงานนั้นมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในหลายสังกัด ก็ควรมีวิธีการและแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งต้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อผลลัพธ์ที่เป็นเอกภาพอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะวิธีการส่งเสริมให้เกิดการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับกลุ่มอาชีพ หรือสหวิชาชีพในระดับชาติได้อย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดกฎเกณฑ์ลำดับรองเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่มาจากข้อตกลงของทวิภาคีแรงงาน อันเป็นข้อตกลงที่ภาคีสังคมยอมรับและโดยตรรกแล้วย่อมนำมาใช้บังคับกับแรงงานในกลุ่มนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของอาชีพ และความต้องการของกลุ่มลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในอาชีพนั้น ๆ นั่นเอง นอกจากนี้แล้วการตั้งสภาแรงงานเพื่อกิจการในด้านการแรงงาน โดยเฉพาะหน้าที่ในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการใช้แรงงานย่อมส่งผลดีกับโครงสร้างระบบแรงงานไทยได้อย่างไม่มากก็น้อย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มากกว่าการให้อำนาจตัดสินใจทั้งในระดับมหาภาคและจุลภาคผูกอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว

3. การสานต่องานจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน โดยอาจต่อยอดจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วย่อมเป็นประโยชน์ต่อระบบการจ้างงาน และการใช้แรงงาน เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายไม่ว่าในรูปแบบที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาร้อยเรียงแล้วจึงทยอยแก้ไขตามความเหมาะสมแก่กาละสมัย หรือแบบที่แก้ไขโดยจัดทำให้เป็นหมวดหมู่ใหม่ทั้งหมดก็ตาม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งยังสะท้อนจุดที่สอดคล้อง จุดที่แตกต่าง และจุดที่ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพัฒนาได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

4. การระงับข้อพิพาทแรงงาน มีทั้งกระบวนการนอกศาล และในศาล อีกทั้งมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ทับซ้อน และเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทแรงงานของข้อพิพาทแต่ละเรื่องที่แตกต่างกัน

ย่อมเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อหาทางออก ที่สะท้อนถึงความชัดเจนของกระบวนยุติธรรมด้านการแรงงานไทยได้ดีขึ้น

5. นวัตกรรมและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้วิถีการจ้างงงานในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากอดีตมาก ดังนี้แล้ว การศึกษาถึงวิถีการจ้างงานในยุคศตวรรษที่ 21 อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบกฎหมายไทยหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองแรงงานที่เป็นอยู่ได้ปัจจุบันได้อย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ ดังเห็นได้จากการจ้างแรงงานแฟลตฟอร์ม หรือการจ้างงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล ที่กฎเกณฑ์การใช้แรงงานปัจจุบันในหลายจุดยังไม่สอดคล้องหรือสนองรับกับลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการศึกษาส่วนนี้อาจทำให้เกิดข้อค้นพบถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมอันมีผลต่อการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานอีกโสตหนึ่งด้วย และ

6. การศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมและมาตรการในการประกอบธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษย์ชนโดยเฉพาะสิทธิแรงงานก็อาจเป็นอีกเรื่องที่สืบเนื่องจากงานวิจัยนี้ ซึ่งความโดดเด่นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าเนื้อหาของเรื่องกำลังเป็นประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสำคัญและความสนใจอย่างยิ่ง ด้วยเห็นว่าการดำเนินธุรกิจหรือกิจการการค้าขายที่จะเกิดขึ้นนับแต่ปัจจุบันและต่อไปในอนาคตไม่ควรที่จะสร้างมูลค่าและความร่ำรวยให้กับผู้ประกอบการฝ่ายเดียว แต่ต้องคงไว้ซึ่งประโยชน์และเสถียรภาพในการดำเนินและดำรงชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืนด้วยประกอบกัน

บรรณานุกรม

กรชัย แก้วมหาวงศ์ และอุกฤษณ์ กาญจนเกตุ. สมาชิกสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. (25 มีนาคม 2564). **สัมภาษณ์**.

กิติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2556). **กฎหมายแรงงาน : สัญญาจ้างแรงงาน และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศักดิ์. (4 เมษายน 2546). สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. **รัฐสภาสาร**, 1-2.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550). **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน, กรมการจัดหางาน, กองแผนงานและสารสนเทศ.

เกียรติศักดิ์ ธ.น.หล้า. นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2536). **สัญญาจ้างแรงงาน.** กรุงเทพฯ: นานาการพิมพ์.

_____. (2538). **กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ปัญหาและบทเรียนจากชีวิตจริง**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2549). **กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2549). **สังเวียนแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2551). **ปุจฉา-วิสัชนา กฎหมายแรงงานพร้อมแนวปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: กรุงเทพนิติการ.

_____. (2552). **ชีวิตลูกจ้างกับกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันทรัพยากรมนุษย์.

_____. (2557). **กฎหมายแรงงานกับการบริหารงานบุคคล การเลิกจ้างและการลาออก** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2560). **แรงงานสัมพันธ์ : หลักการ กฎหมาย และการบริหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2561). **กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร** (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2561). **กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เปลี่ยนไป.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2562). **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 : บทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2563). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.** (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ไกรพล อรัญรัตน์. (15 สิงหาคม 2553). **สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. สืบค้น 27 มกราคม 2563 จาก http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1491

“ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562” (29 สิงหาคม 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนพิเศษที่ 216 ง, น 23-59.

คณะกรรมาธิการการแรงงาน. **รายชื่อคณะกรรมาธิการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร.** สืบค้น 25 มกราคม 2563 จาก https://www.senate.go.th/view/141/%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0

%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8% 88%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88/TH- TH/?cid=1842&ctype=1

คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในคณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). **องค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับสมุดไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักการพิมพ์.

คสช.ออก ม.44 ไม่จับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 6 เดือน ผ่อนคลาย ปัญหากลับประเทศ. (4 กรกฎาคม 2560). **มติชนออนไลน์**. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2560 จาก https://www.matichon.co.th/news/596202

คณิน บุญสุวรรณ. (2548). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุขภาพใจ.

จอมขวัญ ขยันยืน. (2549). **การศึกษาการจัดสวัสดิการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต.

จิราภรณ์ เกษรสุจริต. (2541). **การประกันสังคม : ศึกษาวิเคราะห์การเพิ่มประโยชน์ทดแทน.** กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานประกันสังคม.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2560). **การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)**. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2563 จาก http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode= 63&head=4&item=n5

โชคชัย สุทธาเวศ. (2543). **โลกทัศน์แรงงาน : ขบวนการแรงงาน.** นครปฐม: กองทุนรวมพันธุ์สิวายะวิโรจน์.

ณัฐพงษ์ คันธรส์. (2561). การเลือกตั้งกับความเป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. **มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์**, 6(1), 18-28.

ณัฐสุดา เวียงอำพล. (2558). **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย: ประสิทธิภาพและความเป็นตัวแทน**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐศาสตร์.

ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

ถวัลย์ศักดิ์ สมรรคะบุตร. (11 พฤศจิกายน 2562). GSP หรือสิทธิแรงงาน. **ประชาชาติธุรกิจ**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก https://www.prachachat.net/columns/news-389999

ไทยโพสต์. (2563). **สิทธิพื้นฐานที่หายไปของเด็ก... ลูกแรงงานข้ามชาติ**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก https://www.ryt9.com/s/tpd/2883642

ธิติมา พลับพลึง. (2562). อัตราผลตอบแทนการศึกษาในยุคไทยแลนด์ 4.0. **วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ**, 6(1).

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. (28 กันยายน 2560). **จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ : เหล้าเก่าในขวดใหม่?**. สืบค้น 27 มกราคม 2563 จาก https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673

ธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ. (2561). **ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2530). **กฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.

นงนุช สุนทรชวกานต์. (2559). **เศรษฐศาสตร์แรงงาน.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นภสร ทุ่งสุกใส. ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

นิคม จันทรวิทุร. (2530). **กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. **แรงงาน**. สืบค้น 13 มกราคม 2563 จาก http://www.royin.go.th/ ?knowledges =%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B 8%99

นิเวศน์ หาญสมุทร์. (2539). **พัฒนาการทางการเมืองกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้งแบบสังกัดพรรคการเมือง กับการเลือกตั้งแบบอิสระ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขารัฐศาสตรมหาบัณฑิต.

บีบีซี ไทย. (22 พฤษภาคม 2564). **โควิด-19: โควิดกับแรงงานต่างชาติ ปัญหาที่รอการแก้ไข**. สืบค้น 2 มิถุนายน 2564 จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-57210438

บีบีซี นิวส์ ไทยแลนด์. **กฎหมายนี้ออกมาเพื่อฆ่านายจ้าง"ฟังเสียงเอสเอ็มอีไทยหลังแรงงานแห่กลับ**. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2560 จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-4050862

บุญร่วม เทียมจันทร์. (2533). **คุณได้อะไรจากกฎหมายประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: เชอรี่การพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2554). **รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

ปัญหาแรงงานประมงยังไม่จบ เปิด 4 งานวิจัย หยุดห่วงโซ่ค้ามนุษย์. (12 กรกฎาคม 2562). **ฐานเศรษฐกิจ**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก https://www.thansettakij.com/general-news/404952

ปนิธิ ศิริเขต. (2557). **การประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: ศรีสยามการพิมพ์.

"ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)" (13 ตลาคม 2561). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, น 1.

"ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผน แม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)". (18 เมษายน 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนที่ 51 ก, น 1.

ปรานี สุขศรี. (2550). **หลักกฎหมายประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2554). **การเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2558). **สิทธิของผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ปริญญา เทวานฤมิตกุล. (9 ธันวาคม 2548). **การคุ้มครองส.ส.ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง**. ในเอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

ไผทชิต เอกจริยกร. (2562). **คำอธิบายกฎหมาย จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน** (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2561). **คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์** (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

พรภิรมย์ เชียงกูล. (2535). **รายงานการวิจัย เรื่อง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 : วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์, ภาควิชาประวัติศาสตร์.

พรสุดา เจียมพัฒนาตระกูล. นิติกรปฏิบัติการ. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

"พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560" (22 มิถุนายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, น 1-30.

"พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554" (17 มกราคม 2554). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 128 ตอนที่ 4 ก, น 5-25.

“พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553” (16 พฤศจิกายน 2553). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 127 ตอนที่ 70 ก, น 1-16.

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541” (20 กุมภาพันธ์ 2541). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก, น 1-44.

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522” (11 พฤษภาคม 2522). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 96 ตอนที่ 76, น 1-19.

“พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560” (31 กรกฎาคม 2560). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก, น 1-12.

“พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528” (1 กันยายน 2528). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 102 ตอนพิเศษที่ 116, น 1-39.

“พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537” (30 มิถุนายน 2537). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 111 ตอนที่ 28 ก, น 40-55.

“พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544” (16 พฤศจิกายน 2544). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 118 ตอนที่ 106 ก, น 1-2.

“พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560” (31 กรกฎาคม 2560). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก, น 13-23.

“พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558” (8 ตุลาคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 132 ตอนที่ 98 ก, น 21-50.

“พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหากิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543” (7 เมษายน 2543). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 117 ตอนที่ 31 ก, น 1-23.

“พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518” (26 กุมภาพันธ์ 2518). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 92 ตอนพิเศษที่ 47, น 1-37.

พัชราภรณ์ ยศปัญญา. ผู้อำนวยการกองกฎหมาย. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

พิชัย นิลทองคำ. (2556). **กฎหมายแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อฑตยา มิเล็นเนียม.

พิธุวรรณ กิติคุณ. (มิถุนายน 2560). **การปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**. สืบค้น 15 สิงหาคม 2561 จาก https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-043.pdf

ไพบูลย์ เปียศิริ. (2560). **กฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพฯ: พีเอ็นเอ็น มีเดีย กรุ๊ป พับลิชชิ่ง.

โภคิน พลกุล. (2529). **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

มนตรี มณีรัตน์. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

รักษ์ศักดิ์ โชติชัยสถิตย์. (2559). **พลิกโฉมใหม่ประกันสังคมไทย.** นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม.

รวินทร์ ลีละพัฒนะ และศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. (2559). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยข้อ สัญญาห้ามทำการแข่งขันกับกิจการของนายจ้างในกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษและกฎหมายฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลฎีกา. (2559). **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9202/2559**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก http://deka.supremecourt.or.th/search

รุ่งโรจน์ รื่นเริงวงศ์. (2536). **เจาะแรงงาน.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2544). **หลากหลายแรงงาน.** กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557” (22 กรกฎาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, น 1-17.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น 1-90.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (31 มกราคม 2553). **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. สืบค้น 28 เมษายน 2563 จาก http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2540). **กฎหมายแรงงาน 1 : สัญญาจ้างแรงงาน.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2541). **กฎหมายประกันสังคม.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2542). **กฎหมายแรงงาน 2 : กฎหมายคุ้มครองแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2544). **กฎหมายคุ้มครองแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2544). **ย่อหลักกฎหมายแรงงาน : (แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่) ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง** (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2545). **รวมกฎหมายแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2549). **กฎหมายแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

_____. (2552). **สัญญาจ้างแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2561). **คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม** (พิมพ์ครั้งที่ 4). ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2563). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิชัย โถสุวรรณจินดา. (2533). **กฎหมายประกันสังคม** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.

_____. (2534). **หน้าที่และความรับผิดของนายจ้าง-ลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.

_____. (2538). **กฎหมายแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.

วิษณุ เครืองาม. (2523). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

_____. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

วิสุทธิ พันธุ์คีรี. (2549). **ค่าชดเชยและประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

วีรสุข แก้วบุญปัน. สมาชิกสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย. (20 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

ศิรา สิทธาพานิช. (2532). **นโยบายการประกันสังคม.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์. (2561). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติ กฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวทางปฏิรูปประเทศ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (23 สิงหาคม 2556). **รายงานผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา/ความเห็น/ข้อเสนอแนะต่อคณะกรัฐมตรี เรื่อง การจัดระบบประกันสังคมถ้วนหน้า**. สืบค้น 5 มกราคม 2563 จาก http://www.soc.go.th/acrobat/nesac260856.pdf

สมยศ เชื้อไทย. (2535). **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ พฤกษาเกษมสุข. (2545). **ประกันสังคมการว่างงาน : ความหวังของผู้ใช้แรงงานและคนว่างงาน.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานกรรมกร.

สมศักดิ์ โกศัยสุข. (2540). **ขบวนการแรงงาน : ยุทธการแหกด่านโลกาภิวัฒน์.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ดอกเบี้ย.

สมศจี ศึกษมัต, เสาวนีย์ จันทะพงษ์, นพดล บูรณะธนัง และคณะ. (2556). **รายงานการวิจัย เรื่อง ตลาดแรงงานไทยและบทบาทในการสร้างความแข่ง แกร่งให้เศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

สมาคมสิทธิเสรีของประชาชน. (2529). **กฎหมายแรงงาน : สิทธิและผลประโยชน์ของคนงาน.** กรุงเทพฯ: สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ฝ่ายส่งเสริมสิทธิกรรมกร.

_____. (2533). **กฎหมายประกันสังคม บทวิเคราะห์ และการบังคับใช้.** กรุงเทพฯ: สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ฝ่ายส่งเสริมสิทธิกรรมกร.

สิทธิศักดิ์ ศรีธรรมวัฒนา. (2559). **ตัวอย่างการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ฉบับเข้าใจง่าย.** กรุงเทพฯ: กู๊ดเฮด พริ้นติ้ง แอนด์ แพจเกจจิ้ง กรุ๊ป.

สินีรัตน์ พิมลวิรัชกุล. (2557). **ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วม "กองทุนประกันสังคม" โดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์.

สิริวัน ร่มฉัตรทอง. สมาชิกสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. (31 มีนาคม 2564). **สัมภาษณ์**.

สุดาศิริ วศวงศ์. (2522). **คำบรรยายกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศรีอนันต์.

_____. (2534). **คำบรรยายกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.** กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

_____. (2553). **คำบรรยายกฎหมายแรงงานสัมพันธ์** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

_____. (2557). **กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

สุพิศ ปราณีตพลกรัง. (2561). **ปัญหา-คำตอบ กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษีอากร.** กรุงเทพฯ: อภิโชติ.

สุมาลี ปิตยานนท์. (2539). **เศรษฐศาสตร์แรงงาน.** กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โสภณ เจริญ. (2539). **ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (17 ธันวาคม 2552). **ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน**. [หนังสือราชการ]. (สม 0003/176).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **สภาปฏิรูปแห่งชาติ เกี่ยวกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ**. สืบค้น 27 มกราคม 2563 จากhttps://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=25648

สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**. สืบค้น 15 มกราคม 2563 จาก https://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue

หยุด แสงอุทัย. (2513). **คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ Sustainable Development Goals (SDGs) ฉบับเต็ม**. สืบค้น 27 มกราคม 2563 จาก http://e-plan.dla.go.th/activityImage/ 422.pdf

อรทัย ก๊กผล. (2552). **คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสาหรับผู้บริหารท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์.

อัจฉรา วรศิริสุนทร. (2534). **จับตาตลาดแรงงานไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย ธนาคารกรุงเทพ, ส่วนวารสารเศรษฐกิจ.

อัมพร วิจิตรพันธ์. (2516). **เศรษฐศาสตร์แรงงาน.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกพงษ์ อินวิเชียร. ผู้อำนวยการกลุ่มงานทะเบียนกลาง. (27 เมษายน 2564). **สัมภาษณ์**.

Andre Hauriou. (1988). **Droit constitutional et institutions politique** (17th edition). Paris: Montchrestien.

A.V. Dicey. (1915). **Introduction to the Study of the Law of the Constitution** (8th edition). London: Macmillan.

J. F. Garner. (1974). **Adminstrative Law** (4th edition). London: Butterworths.

International Labour Organization. (2019). **Labour standards**. Retrieved January 2, 2020 from https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm

J. Hill. (1989). Comparative Law, Law Reform and Legal Theory. **Oxford Journal of Legal Studies**, p. 102-103.

L. L. Fuller. (1969). **The Morality of law (Revised Edition)**. New Haven: Yale University Press.

L.M. Friedman. (1969). On Legal Development. **Rutgers Law Review**, p. 57.

R. Silva and M. Humblet (2002). **Standards for the XXIst century: Social security**. Geneva: ILO.

Samuel P. Huntington. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma, USA: University of Oklahoma Press.

S.M. Cretney. (1988). "The Programmes: Milestones or Millestones?". **The Law Commission and Law Reform 9 (G. Zellick edition).**

Th. Fleiner, L. Basta Fleine. (2004). **Allgemeine Staatslehre**. Berlin, Heidelberg: Springer.

ภาคผนวก

หน้าว่าง

สรุปการประชุมเพื่อระดมความคิดของคณะกรรมาธิการการแรงงานและคณะอนุกรรมาธิการผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	นายสุเทพ	อู่อ้น	ประธานกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร
5.	นางสาวอนุสรี	ทับสุวรรณ	โฆษกคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน
6.	นายทวีศักดิ์	ทักษิณ	กรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์
7.	นางอัปสร	กฤษณะสมิต	อนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน
8.	พ.ต.ต.หญิงรมยง	สุรกิจบรรหาร	อนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน
9.	นายไชยวัฒน์	วรรณโคตร	เลขานุการและอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

1. หลักการและเหตุผลของโครงการ

1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 3 หน้าที่ ได้แก่ 1) การตรากฎหมาย 2) การควบคุมตรวจสอบ และ 3) การให้ความเห็นชอบ

1.2 สารัตถะของยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส.

1.3 ประเด็นด้านแรงงานในยุทธศาสตร์ชาติ

2. กรอบแนวคิดของโครงการ

โครงการได้ศึกษายุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับแรงงานและได้พบว่ามี 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นความมั่นคง ประเด็นการพัฒนาและเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ และประเด็นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งกลไกในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวได้แก่ แผนแม่บทและแผนปฏิรูป

3. ขอบเขตการศึกษา

โครงการได้ศึกษากฎหมายแรงงาน 13 ฉบับ พร้อมศึกษาบทบาทของส.ส. ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบในเนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับนี้ โดยโครงการจะทำการศึกษาวิจัยในประเด็นดังนี้

3.1 กฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับควรมีการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ เพื่อให้กฎหมายตอบโจทย์และสามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้

3.2 ควรมีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันหรือไม่ เช่น decent work กับ future of work เราควรจะทบทวนเพื่อแก้ไขให้มันสอดคล้องหรือไม่

4. การศึกษาขั้นต้นและประเด็นปัญหา

4.1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

1) แรงงานต่างด้าว: การที่ต่างด้าวเข้ามาอาจเป็นเรื่องของการลักลอบเข้าเมือง กระทบอำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดการกระทบต่อความมั่นคงของชาติและเศรษฐกิจของประเทศ

โดยในส่วนของแรงงานต่างด้าวนี้ ประเทศไทยใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นกฎเกณฑ์หลักในการควบคุมแรงงานต่างด้าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะมีการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับสิทธิในการทำงานและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ จึงถือเป็นกฎหมายที่แสดงถึงความก้าวหน้าในด้านแรงงานของไทย แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ายังคงมีการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในส่วนนี้จึงมองว่าปัญหาการลักลอบดังกล่าวอาจมาจากการตรวจคนเข้าเมืองและการตรวจแรงงานหรือไม่ ซึ่งในเรื่องการตรวจแรงงานนี้ปัญหาอาจจะเกิดจากการที่พนักงานตรวจแรงงานของกระทรวงเองนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงมองว่าควรแก้ไขโดยการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นตัวแทนของภาครัฐในการที่จะตรวจแรงงาน โดยให้เอกชนมาขึ้นทะเบียนกับภาครัฐและมีการส่งรายงานผลการตรวจแรงงานนั้น

2) แรงงานผู้พิการ/ผู้สูงอายุ (กลุ่มแรงงานพิเศษ): เมื่อคนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงควรดึงศักยภาพจากผู้พิการหรือผู้สูงอายุมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในเรื่องของการแรงงาน โดยออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบออกมารับรองให้เขาสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเท่าเทียม

2.2 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

1) ระบบความมั่นคงทางสังคม

2) วิถีการจ้างงานที่เปลี่ยนไป: สัญญาจ้างแรงงานในปัจจุบันมีลักษณะที่เปลี่ยนไป มีการจ้างแรงงานผ่าน platform/freelance/outsource เช่น GRAB ซึ่งมีสัญญาจ้างในลักษณะที่ไม่ได้บังคับ เช่น คนขับที่ได้สมัคร GRAB แล้วแต่ก็ยังสามารถกดรับผู้โดยสารนอก application ได้ จึงเป็นลักษณะที่บริษัท GRAB ไม่สามารถบังคับคนขับได้ จึงมีประเด็นกฎหมายอยู่ว่าเมื่อไม่มีอำนาจบังคับบัญชามันก็จะไม่ใช่เรื่องของนายจ้างลูกจ้าง ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่มันมีการจ้างกันเกิดขึ้นจริง ๆ ก็จะมีประเด็นต่อไปถึงเรื่องการคุ้มครองคนขับในกรณีนี้ ว่าหากเกิดเหตุใด ๆ ขึ้น บริษัทจะช่วยเหลือเยียวยาคนขับในฐานะนายจ้างหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้แม้อาจจะมีการฟ้องร้องทางแพ่งและเรียกค่าเสียหายทางละเมิดได้ก็จริง แต่ก็ไม่มีการเยียวยาลูกจ้างได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นจึงน่าคิดว่าในการจ้างงานแบบ platform/freelance/outsource ซึ่งมีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จของผลงาน เราควรจะกำหนดกฎหมายอย่างไรให้ตัวผู้ถูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์สวัสดิการ ตอบโจทย์สิทธิแรงงานขั้น

พื้นฐานให้ได้มากที่สุด ได้แก่ เวลาทำงาน ค่าตอบแทน ความมั่นคงทางสังคม และการเยียวยาโดยนายจ้าง/ผู้ว่าจ้าง โดยในประเด็นนี้ ในอดีต ILO เคยใช้คำว่าคุ้มครอง “ลูกจ้าง” แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น “worker” คือคนงานหรือผู้ใช้แรงงาน จึงเป็นประเด็นที่น่าคิดดังนี้

- การคุ้มครองแรงงานที่มีการจ้างแรงงานแบบใหม่: มีปะเด็นว่าการคุ้มครองจะทำอย่างไรให้แรงงานเหล่านี้เข้าถึงสวัสดิการอันเป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ควรจะให้แรงงานสามารถนำค่าตอบแทนส่วนหนึ่งไปเข้าระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ตามความสมัครใจหรือควรจะต้องบังคับให้มีการทำประกันที่เป็นประกันสุขภาพของเอกชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมแก่ตัวแรงงาน

- การแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบ: การจ้างในรูปแบบใหม่จะเป็นกรณีที่นายจ้างก็ไม่อยากผูกพันตนเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงทำการจ้าง Outsource ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทนประกันสังคมก็เข้ามาควบคุมว่าแม้จะจ้างเป็น Outsource แต่ก็ต้อรับผิดเสมือนเป็นนายจ้าง แต่ในขณะเดียวกัน ในส่วนของ Freelance เช่น ในกรณีของ trainer ใน fitness ที่มักจะถูกจ้างในลักษณะที่ให้เข้ามาสอนในคลาสแล้วจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นครั้ง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน กรณีนี้จึงเป็นการที่แรงงานถูกผลักออกไปนอกระบบจึงไม่สามารถเข้าถึงความมั่นคงทางสังคมได้ ตรงนี้จึงเป็นประเด็นว่าเราจะทำอย่างไรให้แรงงานประเภท Freelance นี้สามารถเข้าถึงความมั่นคงทางสังคมได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเสริมอีก 3 ประการ ประการแรกคือในเรื่องของระยะเวลาในการจ้างแรงงาน เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานค่อนข้างจะ fixed ในเรื่องของระยะเวลาการทำงานว่าต้อง 8 ชั่วโมง/ 9 ชั่วโมง/ 48 ชั่วโมง แล้วแต่กรณี ซึ่งในจุดนี้เป็นไปได้ไหมที่เราจะกำหนดให้นายจ้างลูกจ้างได้มีโอกาสคุยกันว่าจะมีการจัดการเวลาทำงานต่อวันให้มากกว่า 8 ชั่วโมงโดยไม่มี OT แต่ให้ทำงานน้อยวันลงได้หรือไม่ ลูกจ้างก็จะมีเวลาว่างมากขึ้นในวันอื่น สามารถไปหางานอื่นทำในช่วงนั้นได้ โดยเฉพาะรูปแบบของการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างการ work from home ซึ่งเราไม่สามารถ control ลูกจ้างได้ ในการจ้างก็อาจจะกำหนดให้ลูกจ้างสแตนด์บายตั้งแต่ 8 โมงเช้าจนถึงประมาณ 2 ทุ่ม โดยมีเวลาพักประมาณ 2 ชั่วโมง โดยจะมีวันหยุดถึง 3 วัน เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำที่จ่ายเป็นรายวัน ก็มีการเรียกร้องว่าเป็นรายชั่วโมงแล้วขอ extra มากกว่ารายวัน หมายความว่าถ้าเอารายวันมาหาร 8 แล้วต้องมีการบวกเพิ่ม

เข้าไป แล้วมีการกำหนดชั่วโมงการทำงานซึ่งตรงนี้นายจ้างก็มองว่าเขาอยากจะจ้างเพียง 1-2 ชั่วโมงเท่านั้น เพราะจ้างมา 4 ชั่วโมงก็เกิดปัญหาว่าลูกจ้างไม่ทำงานเต็มเวลาทำให้นายจ้างเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้าง 1 คน 4 ชั่วโมง แทนที่จะจ้างหลาย ๆ คนมาทำเพียง 1-2 ชั่วโมง ทำให้นายจ้างมักจะไปจ้าง freelance หรือ outsource มากกว่าเพราะสามารถตอบโจทย์เขาได้มากกว่า

ประการที่สาม เป็นเรื่องของกฎกติกาต่าง ๆ อย่างแรงงานสัมพันธ์ก็ให้นายจ้างลูกจ้างสามารถทำข้อตกลงเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากกฎหมายได้ แต่ขณะเดียวกันเรายังไม่มีมิติของ industrial อย่างเช่นงานยานยนต์ ซึ่งกฎหมายกำหนดชั่วโมงงาน maximum ที่ 48 ชั่วโมงแต่งานยานยนต์นั้นอาจทำได้มากสุด 10 ชั่วโมงต่อวัน ตรงนี้ก็อาจจะให้การแรงงานสัมพันธ์เข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้แม้เราจะมีกลุ่มหน่วยงานที่เข้ามาทำตรงนี้ซึ่งมีลักษณะเป็นไตรภาคีอยู่แล้วแต่เป็นไปได้ไหมว่าเราจะมีกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ เข้ามาช่วยในการกำหนดด้วย

2.3 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์

1) มีงานทำ

2) คุ้มครองแรงงาน: ส่วนนี้ควรมีการพัฒนากฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติเอาไว้ เนื่องจากกฎหมายแรงงานไทยยังไม่มีการแก้ไขให้มันตอบโจทย์หรือสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 111 การไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งไทยได้ทำอนุสัญญาดังกล่าวและมีพันธกิจที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายภายใน แม้กฎหมายไทยจะพูดถึงความเท่าเทียมกันของชายหญิง อต่มันก็เป็นเพียงในเรื่องของเพศ แต่ไม่ได้พูดถึงเรื่องพื้นฐานอื่น ๆ เช่น เรื่องของศาสนา ความเชื่อ เป็นต้น

3) พัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน: เรื่องที่น่าสนใจคือเรื่อง “สัญญาจ้างนักศึกษาฝึกงาน” ในส่วนนี้ก็มีปัญหาอยู่ว่า ลักษณะของนักศึกษาที่ไปฝึกงานก็จะมี 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

- นักศึกษาที่ทางมหาวิทยาลัยมีการทำ MOU กับสถานฝึกงานต่าง ๆ เพื่อให้รับนักศึกษาไปฝึกงาน ตามหลักสูตร ตัดเกรด จึงมีข้อตกลงชัดเจน และอาจรวมถึงการทำประกันต่าง ๆ โดยมหาวิทยาลัย การฝึกงานในลักษณะนี้จึงไม่มีปัญหาในเรื่องสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน

- นักศึกษาที่ walk-in เอง ไปฝึกเองโดยไม่ได้อยู่ในความควบคุมของมหาวิทยาลัย จริง ๆ ก็เป็นแรงงานอย่างหนึ่ง แต่นายจ้างไม่มองว่าเป็นลูกจ้าง เขาก็จะไม่ได้สนใจจะให้

ค่าตอบแทน ให้เวลาพักตามกฎหมาย แม้ในส่วนนี้จะมีเรื่องของการจ้างรายชั่วโมงมากำกับอยู่ แต่ทางผู้วิจัยมองว่าไทยเราควรจะมี “สัญญาจ้างแรงงานพิเศษ” คือต้องกำหนดเงื่อนไขวัตถุประสงค์ในการจ้างให้ชัดเจน ถ้าจะจ้างนักศึกษาฝึกงานก็ต้องไปเข้าระบบ มีการระบุรายละเอียดการฝึกงาน ต้องมีการคุ้มครองทั้งสองฝ่าย และมีการให้สิทธิประโยชน์แก่นายจ้างเช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี ยกตัวอย่างฝรั่งเศสก็จะมีการทำระบบแบบนี้ให้มีความชัดเจน ส่วนถ้าหากมีระบบแรงงานพิเศษแล้วแต่ยังเกิดการหลุดออกไปจากแรงงานพิเศษนี้อีก รัฐก็ต้องหานโยบายอื่นที่ทำให้เกิด decent work และ security job ของเขาได้อย่างแท้จริง

4) สภาพแวดล้อมในการทำงาน: การจะทำให้กฎหมายแรงงานมีประสิทธิผลก็คงหนีไม่พ้นการตรวจแรงงานของสถานประกอบการ ซึ่งก็อาจจะเป็นอีกข้อเสนอหนึ่งที่ผู้วิจัยจะเสนอว่าประเทศไทยนั้นควรมีการตรวจแรงงานและรายงานผลอย่างจริงจัง โดยการกำหนดวิธีที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนขึ้นทะเบียนและเข้ามาช่วยตรวจแรงงานและรายงานผลในส่วนนี้

<u>ความเห็นของผู้ร่วมประชุมในประเด็นแรงงานต่างด้าว</u>

1. ท่านส.ส. อนุสรี

กรอบการทำงานของคณะอนุกรรมาธิการนี้เราจะศึกษาและทำการติดตามในนโยบายแรงงานที่มีส่วนกระทบกับแรงงานของไทย โดยแรงงานต่างด้าวนั้นมักจะเข้ามาทำงานในส่วนของแรงงานที่คนไทยไม่ทำแล้ว เราต้องควบคุมและดูแลเขาในเรื่องของสิทธิประโยชน์ควบคู่กันไป เราต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสามประเด็นหลักของยุทธศาสตร์ชาติที่กล่าวถึงนี้ในส่วนของอนุกรรมาธิการก็มีพันธะกิจว่าต้องทำอะไรบ้าง ในส่วนของแรงงานต่างด้าวก็จะอยู่ในส่วนของความมั่นคง โดยหลัก ๆ ก็จะมีหลายหน่วยงานร่วมกันไม่ว่าจะกระทรวงแรงงาน ตม. ในฐานะที่ดิฉันเป็นประธานก็จะขออธิบายว่าในปัจจุบันเราจะดูกฎหมายอยู่ 4 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติประกันสังคมซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2533 และกำลังจะปรับปรุง 2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ซึ่งใช้มาตั้งแต่ 2518 3) กฎหมายรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ใช้มาตั้งแต่ปี 2543

ส่วนในเรื่องของแรงงานต่างด้าวนั้นเราไม่ได้จะแก้ไขปัญหาโดยการตรากฎหมาย แต่เราจะดูในเรื่องของกฎกระทรวง หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาใหม่ ต้องดูว่ากฎเหล่านั้นสามารถดูแลแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามเงื่อนไขได้หรือไม่ คนไทยที่เป็นนายจ้างก็ต้องมีความสบายใจ

ที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว สุดท้ายนี้ต้องเรียนว่าโครงสร้างเศรษฐกิจในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปแล้ว โดยเฉพาะช่วงโควิด19 ดังนั้นลูกจ้างที่อยู่ในระบบตามมาตรา 33 จะน้อยลง ส่วนลูกจ้างนอกระบบจะมากขึ้น อย่างเช่นการจ้างงานของ GRAB/LINE ซึ่งมีการทำเป็นแพลตฟอร์มการจ้างที่ไม่ใช่ลักษณะของนายจ้าง-ลูกจ้าง คณะอนุกรรมาธิการเองก็ต้องมีการติดตามดูว่ากฎหมายที่มีการเสนอเพื่อดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบนี้เป็นอย่างไร เข้ากับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่เช่นกัน

ขอเพิ่มเติมในส่วนของกฎหมายแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติในปัจจุบันที่ต้องผ่าน MOU แต่ตามชายแดนนั้นจริง ๆ แล้วยังมีแรงงานประเภทที่เข้ามาเก็บผลไม้ตามฤดูกาล ตรงนี้ก็ต้องมีกฎหมายเข้ามาดูแลนอกเหนือจาก MOU ที่จะเข้ามาอนุญาตให้เขาสามารถเดินทางข้ามไปมาระหว่างชายแดนได้

2. ท่าน พ.ต.ต.หญิงรมยง

จริง ๆ แล้วกฎหมายการทำงาของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาจะมี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ 1) แรงงานที่ถูกกฎหมายก็จะขอ work permit มีประกันสังคม มีการคุ้มครองตามกฎหมายเสมือนคนไทยทุกคน และ 2) แรงงานต่างด้าวสามสัญชาตินั้นอาจไม่สามารถเขียนเป็นกฎหมายถาวรได้ เพราะกฎหมายตรงนี้มันมีลักษณะแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับปัญหาที่มันเกิดขึ้นชั่วคราวเท่านั้น เราจะไม่สนับสนุนให้คนเหล่านี้ทำงานแบบนี้อย่างถาวร ตัวกฎหมายหลักเองก็มีอยู่ การจะปรับกฎหมายชั่วคราวให้ถาวรมันจะเป็นการไปสนับสนุนแรงงานเถื่อน ซึ่งขัดกับสิ่งที่เราต้องการคือต้องการให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่ในระบบอย่างถูกต้อง การจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ขึ้นมาจึงต้องเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเกิดเพื่อให้คนเหล่านี้มีตัวตนได้

ทีนี้ถ้าพูดถึงเรื่องการขาดแรงงานในบ้านเรา ในแนวความคิดของเราก็อยากจะให้นายจ้างใช้แรงงานประเภทที่เป็นเทคโนโลยีเข้ามาทดแทน เนื่องจากปัญหาการขาดแรงงานในบ้านเราเกิดจากการที่คนไทยไม่ทำงาน เราจึงแก้ปัญหาโดยการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาแทน ซึ่งในปัจจุบันนี้คนต่างด้าวก็เริ่มที่จะเลือกงานแล้ว เราก็ต้องแก้ปัญหาในจุดอื่นบ้าง จะไปเน้นพึ่งแรงงานต่าวด้าวมิได้เพราะการที่นายจ้างจะได้แรงงานต่างด้าวประเภทที่ไม่เลือกงาน นายจ้างก็มักจะพาแรงงานกลุ่มที่ต้องลักลอบเข้าประเทศมาผิดต่อความคิดความรู้สึกทั้งหมด ฉะนั้นในส่วนนี้นายจ้างเองก็ต้องปรับตัว พร้อมกับกฎหมายที่ต้องเอื้อประโยชน์ในส่วนนี้ด้วย

<u>ความเห็นของผู้ร่วมประชุมในประเด็นแรงงานที่มีการจ้างในรูปแบบ platform /freelance/ outsource</u>

1. ท่าน ส.ส. อนุสรี

ในเรื่องนี้ทางอนุกรรมาธิการฯ ก็ได้รับรู้แล้วว่ารูปแบบของการจ้างงานในปัจจุบันมันเปลี่ยนไปแล้ว มีการจ้างเป็นช่วงสั้น ๆ ซึ่งกฎหมายเรายังไปไม่ถึงตรงนั้น ก่อนเราจะสร้างกฎหมายขึ้นมาเราจึงต้องรวบรวมก่อนว่ามีแรงงานอาชีพใดบ้างที่มีการจ้างงานในลักษณะนี้เพื่อจะได้เจาะดูว่าในแต่ละกลุ่มอาชีพเหล่านั้นมีสิทธิประโยชน์ใดบ้างที่เราจะเข้าไปดูแลได้ จึงได้กล่าวแล้วว่ามันจะต้องมีหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมดูแล ซึ่งในส่วนนี้เราก็ได้มีการพูดถึงกฎหมายที่ควรจะเข้ามาเป็นรากฐานให้แรงงานนอกระบบ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ซึ่งก็จะมีการวางรากฐานไว้ว่า ใครจะเป็นคนเข้ามาดูแล มีหน่วยงานใดบ้าง และต้องจัดกลุ่มอย่างไร เรากำลังจะผลักดันร่างกฎหมายตัวนี้แต่ดันเจอเหตุการณ์โควิดเสียก่อน ตอนนี้ก็กำลังจะจัดเสวนาในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ โดยเชิญกลุ่มแรงงานและผู้เกี่ยวข้องมาให้ความรู้เกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว และถามความเห็นจากผู้เข้าร่วม

โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เราก็จะมีกองทุนเริ่มต้นให้ในการดูแลพัฒนาส่งเสริมอาชีพของแรงงานเหล่านั้น ส่วนในเรื่องของประกันสังคมตรงนี้ก็อาจจะมีเป็นกองทุนของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ ซึ่งในส่วนนี้ก็น่าจะตรงกับยุทธศาสตร์ชาติที่อาจารย์พูดถึง อย่างในเรื่องความมั่นคง ซึ่งอาจจะไม่ได้รวมแค่ในเรื่องเขตแดน แต่รวมไปถึงความมั่นคงในอาชีพ รายได้ ศักยภาพมนุษย์ ซึ่งกฎหมายแรงงานก็จะพยายามดูแลให้ครอบคลุม

ขอเสริมในประเด็นของแรงงานสัมพันธ์ที่ว่า ถ้านายจ้างบอกว่านายจ้างจะไม่รับลูกจ้างกลับเข้าทำงานแล้ว แต่เขาไปอุทธรณ์ต่อศาลแรงงาน ตรงนี้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ใหม่นี้เขาจะไม่สามารถค้านคำสั่งของคณะกรรมการเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ได้ คือบังคับว่าต้องทำ ในการรับคนงาน/ลูกจ้างที่มีปัญหาจนกว่าศาลแรงงานจะตัดสิน ไม่ใช่ว่าให้เขาออกในระหว่างอุทธรณ์ต่อศาล แบบนี้ก็จะทำไม่ได้แล้ว นอกจากนี้กฎหมายตัวใหม่ยังมีการรับรองและรับฟังมากขึ้น

2. ท่าน พ.ต.ต. หญิงรมยง

การจ้างงานในปัจจุบันมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป แรงงานเหล่านั้นจึงหลุดออกไปจาก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน จึงมีคำถามว่าแรงงานใหม่เหล่านี้เราควรจะดึงเขากลับเข้ามาใน

พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานหรือไม่ หรือควรจะให้เขาอยู่นอกระบบไปเลยแบบที่กำลังพยายามจะทำกันอยู่ โดยให้เขามาเข้าประกันสังคมตามมาตรา 40 ในกรณีนี้จะมีแนวคิดสองทาง คือ 1) ผลักให้เขาไปเป็นแรงงานนอกระบบไปเลย หรือ 2) มองว่าเขาเป็นแรงงานอิสระ ที่นายจ้างมีจริง ๆ และมีตัวตน เพียงแต่รูปแบบการจ้างมันแตกต่างออกไป ซึ่งหากคิดในแนวทางที่สองตรงนี้อาจารย์ก็อาจจะต้องไปศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานว่าในปัจจุบันนี้กฎหมายมันมีความอ่อนแออย่างไรบ้าง จะทำอย่างไรให้ครอบคลุมไปได้ถึงแรงงานอิสระเหล่านั้น หรืออาจจะต้องทำกฎหมายอีกฉบับขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อครอบคลุมหรือไม่ แต่แรงงานเหล่านี้ไม่ใช่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากเขาก็เป็นกลุ่มอาชีพเดิมเพียงแต่รูปแบบการจ้างแรงงานเปลี่ยนไป จะเห็นได้จากการ work from home ในปัจจุบัน คณะอนุกรรมาธิการเรื่องเทคโนโลยีก็พยายามทำกฎหมายเก็บภาษีสรรพากรจากพวกซื้อขายออนไลน์ ซึ่งการซื้อขายออนไลน์มันก็มีมากมายจนทำให้รัฐก็หลุดจากตรงนี้ ดิฉันก็เลยเห็นว่าเราควรจะมีกฎหมายฉบับหนึ่งที่จะวางรากฐานของการจ้างแรงงานในรูปแบบใหม่

ทีนี้มาในจุดที่อาจารย์พูดถึงสถานออกกำลังกายที่พยายามผลักแรงงานให้ไปเป็นฟรีแลนซ์ ตรงนี้กฎหมายก็ควรที่จะเข้าไปดูแลเขาได้เมื่อถูกเลิกจ้าง เราก็ต้องพิจารณาดูก่อนว่าสัญญาจ้างตัวนั้นมันมีลักษณะเป็นลูกจ้าง-นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานไหมหรือว่าไม่มีแล้ว ถึงเวลาเข้ามา ซึ่งในปัจจุบันก็ใช้อยู่ แต่ทีนี้คิดว่ากฎหมายตัวนี้มันจะมีช่องโหว่ ซึ่งมันสามารถไปช่วยได้ใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ในลักษณะของการหลุดออกจากตรงนี้ แล้วก็พยายามผลักดันการคุ้มครองตรงนี้ ซึ่ง พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานเขาก็จะมีการคุ้มครองตรงนี้ อาจารย์ก็อาจจะไปดู พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน

3. ท่านอัปสร

ขอให้ความเห็นในเรื่องการออกกฎหมายของประเทศเราเป็นในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก คือเมื่อมีปัญหาแล้วจึงมาถกกัน อย่างในเรื่องของรัฐวิสาหกิจที่ถูกจับแยกออกมาจากเอกชนในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์ รัฐวิสาหกิจจะไม่ใช้พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ในขณะที่วิธีการจ้างจะไม่ได้แยกการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน สิ่งที่เราเห็นคือเรื่องของ outsource และในเรื่องของการไม่สามารถทำ decent work ให้สามารถเกิดได้ ในประเด็นตรงนี้ดิฉันจึงมองว่าคนไทยก็เก่งในการคิดลดค่าใช้จ่ายโดยใช้สภาพการจ้าง การต่อรองระหว่างนายจ้างลูกจ้างซึ่งแล้วแต่ว่าสหภาพแรงงานไหนมีความแข็งแรงแค่ไหน สิ่งที่เราเห็นกันทั่วไปคือการจ้าง outsource ก่อน ซึ่งทางรัฐวิสาหกิจก็นำมาใช้เช่นกัน เราก็จะเห็นได้ว่าองค์กรไม่ได้มีความรับผิดชอบต่อตัวลูกจ้างได้โดยตรงแต่ผ่านองค์กรที่เป็นเอกชน ซึ่งบริษัทเหล่านั้นก็เกิด

ขึ้นมามากมายจากผู้มีอำนาจ กินค่าหัวคิว มีค่าตอบแทนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ไปตกอยู่ในกระเป๋าของนายจ้างกำมะลอ เนื่องจากลูกจ้างไม่ได้มีการขึ้นเงินเดือนใด ๆ ทั้งสิ้น

ตรงนี้จึงเป็นปัญหาที่ลูกจ้างเริ่มลุกขึ้นมาจัดการ จนเวลาผ่านไป 10 ปีก็ได้มาตรา 11/1 แห่งพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานมา แต่อย่างไรก็ตาม มาตราดังกล่าวสามารถใช้ได้กับเพียงกลุ่มเดียวคือวงการเอกชน ในภาคของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการ ไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดตรงนี้เลย สุดท้ายกลายเป็นว่าภาครัฐทำเสียเอง ส่งผลให้เอกชนก็ทำตาม จึงกลายเป็นว่ากฎหมายมีขึ้นมาเท่าไหร่ คนก็พยายามคิดค้นวิธีการที่จะเลี่ยงมากเท่านั้น ไม่เป็นที่สิ้นสุด

4. ท่านไชยวัฒน์

ขอเพิ่มเติมประเด็นของแรงงานแบบ platform โดยยกตัวอย่างของบริษัทเดลิเวอรี่ฮีโร่ซึ่งเป็นบริษัทสัญชาติเยอรมัน เขามีโมเดลที่เยอรมันเป็นแบบ delivery service ซึ่งหมายความว่าลูกจ้างเขาเป็นแรงงาน มีค่าแรง มีสวัสดิการแรงงานครบถ้วน มีสหภาพแรงงานได้ แต่เมื่อบริษัทนี้เข้ามาทำธุรกิจในเอเชียที่มีกฎหมายแรงงานหย่อนยาน เขาก็ได้แปลงโมเดลของตนเป็นแบบแฟลตฟอร์มเพื่อที่จะลดต้นทุน ในส่วนนี้ผมมองว่าแรงงานประเภทนี้ไม่ใช่แรงงานรูปแบบใหม่ แต่เป็นแรงงานทั่ว ๆ ไป เหมือนกับที่ศาลต่างประเทศเขาก็ตีความแบบนี้ ผมเลยอยาจะฝากให้ทางท่านผู้วิจัยได้คิดต่อว่าจริง ๆ แล้วคำที่เราสร้างขึ้นมานี้มันเป็นแรงงานใหม่จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงช่องโหว่ที่เราชี้กันขึ้นมาเองในประเทศเอเชียเท่านั้น

<u>ความเห็นของผู้ร่วมประชุมในประเด็นนักศึกษาฝึกงานและเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ</u>

1. ท่าน ส.ส. อนุสรี

เห็นด้วยกับเรื่องการฝึกงานเพราะบางทีมันเหมือนเป็นการแอบจ้างแรงงานแฝง แต่ตรงนี้มันก็เป็นปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติที่ก็พยายามทำให้เกิดขึ้นได้แต่ก็ต้องการเสียงข้างมาก เพราะขั้นตอนการตรากฎหมายมันก็มีการผ่านหลายขั้นตอน ถ้าจะเอารวดเร็วก็ต้องใช้มาตรา 44 ซึ่งคงไม่มีใครอยากให้ใช้ ดังนั้นเราก็ต้องมีความเชื่อมั่นและหวังผลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยกตัวอย่างในเรื่องของกฎหมายการทำแท้งเช่นกัน ซึ่งในที่สุดก็เริ่มให้สิทธิเสรีภาพของผู้หญิงในการได้ตัดสินใจ เช่นเดียวกันกับกฎหมาย

แรงงานนี้ ซึ่งมันก็ต้องเกิดขึ้นได้จริง ขึ้นอยู่กับว่าจะเร็วช้าแค่ไหน ซึ่งก็ต้องพึ่งพากระแสสังคมและปัจจัยอื่น ๆ ต่อไป

2. ท่าน พ.ต.ต. หญิงรมยง

ในเรื่องเพศนี้ บางลักษณะงานก็จำเป็นจริง ๆ ที่จะต้องกำหนดเพศและต้องใช้ลูกจ้างลักษณะนี้ อย่างในเรื่องสิทธิของลูกจ้างเรื่องการลาคลอดนี้ ลูกจ้างชายก็อยากที่จะเรียกร้องสิทธิลาเลี้ยงลูกเช่นกัน

3. ท่านสุเทพ

เรื่องนักศึกษาฝึกงานก็มักจะมีอะไรที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น เรื่องชั่วโมงการทำงาน แม้กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะระบุไว้ชัดเจนว่า 8 ชั่วโมง/48ชั่วโมง แต่พอย้อนกลับไปว่าจะนำเอากฎหมายตรงนี้ไปใช้กับนักศึกษาฝึกงานได้ไหมก็เป็นที่น่าตกใจว่าไม่สามารถใช้ได้เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขการจ้างแรงงานเช่นนี้แล้วบรรทัดฐานของการทำงานมันมีอะไรนอกเหนือจากนี้ อย่างการทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าไม่ถูกต้อง แต่เราไปคุ้มครองไม่ได้ แบบนี้มันคืออะไร มันต้องปรับปรุงกฎหมายอย่างไรไหมให้ใช้บังคับได้เกิดขึ้นจริง

4. ท่านทวีศักดิ์

เรื่องสวัสดิการของลูกจ้างภาครัฐที่ไม่ใช่ลูกจ้างประจำ ไม่มีความมั่นคงสำหรับลูกจ้าง ซึ่งเรากำลังพยายามยกระดับกฎหมายดังกล่าวอยู่ ส่วนในเรื่องของนักศึกษาฝึกงานนี้ก็เป็นส่วนที่กำลังจัดทำ โดยเราได้นำแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล เช่น ฝ่ายนักศึกษามาแจ้งความต้องการ ความจำเป็นของเขา และอีกปัญหาหนึ่งคือการไปติดต่อกับสถานประกอบการของนักศึกษา ตัวหน่วยงานการศึกษามีความจำเป็นเพียงใดที่ต้องให้นักศึกษาไปฝึกงาน และนักศึกษาควรจะได้อะไรบ้าง เป็นต้น รวมถึงเชิญกระทรวงศึกษาฯ ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลด้วย ทั้งในส่วนของบริษัทที่มีการฝึกงานอย่างเป็นระบบและสถานประกอบการที่จำเป็นจะต้องรับนักศึกษาเข้ามาฝึกงาน สุดท้ายคือในส่วนของกระทรวงแรงงานเอง ซึ่งเราก็ได้รวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้วและกำลังจะจัดทำการนำเสนอในสัปดาห์หน้าให้แก่คณะอนุกรรมาธิการฯ

ส่วนงานที่เราจะทำในอนาคตคือการพัฒนาแรงงาน เช่น จัดตั้งสหภาพแรงงาน และการบังคับใช้มาตรา 11/1 ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งท่านจะสามารถขอรายละเอียดเพิ่มเติมมากกว่านี้ได้อีกจากพวกเราในฐานะ ส.ส. และคณะทำงานในส่วนนี้

<u>ความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร่วมประชุมในประเด็นอื่น ๆ</u>

1. เรื่องการกระจายตัวของกฎหมายแรงงานและหน่วยงานแรงงาน

- ท่านสุเทพ

ถ้ามองคนเท่ากัน ก็ควรจะต้องมีมาตรฐานการจ้างงานและมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สามารถบังคับใช้ได้กับทุกคนไม่ว่าจะเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ คนที่จะขับเคลื่อนเรื่องนี้อยู่ในเชิงนโยบายและการบริหาร ซึ่งผมเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานนั้นไม่ควรมีมาก ควรมีให้น้อยแล้วใช้ได้ครอบคลุมทั่วถึง

- คณะผู้วิจัย

เรื่องการกระจายตัวของกฎหมายนี้ก็อาจจะเป็นอีกหนึ่งข้อเสนอที่ทางทีมวิจัยอาจจะใส่ไว้ในการทำโครงการนี้ เนื่องจากการที่กฎหมายมีลักษณะกระจายตัวกันนี้จะทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยาก โดยอาจจะเสนอว่าในการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานก็ควรจะมาดูว่าแต่ละจุดที่มันไม่สอดคล้องกันอย่างแรงงานบางประเภทเช่น reception ในสถานศึกษาที่เป็นงโรงเรียนกวดวิชาที่สอนภาษาเช่น British council เขาก็จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม ในขณะที่ถ้าเป็นโรงเรียนสอนภาษาที่เป็นเอกชนไทยก็จะอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม มันก็สะท้อนให้เห็นได้ว่า นอกจาก freelance/outsource แล้วแรงงานอื่น ๆ ก็อาจจะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์บางอย่างได้เนื่องมาจากตัวของกิจการหรือนายจ้างเอง นี่ก็อาจจะเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งที่กฎหมายแรงงานควรจะนำมารวมเข้าด้วยกัน ให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น นี่ก็เป็นอีกหนึ่งข้อเสนอที่ผู้วิจัยก็คิดที่จะนำมาเสนอด้วย เพื่อให้เกิดอานุภาพในการเข้าถึงสิทธิของแรงงาน แม้ว่าแต่ละสิทธิจะมีความแตกต่างกัน แต่อย่างน้อยที่สุดผู้ใช้แรงงานจะต้องมีค่าตอบแทนที่เพียงพอ รวมไปถึงการเข้าถึงประกันสังคมด้วย

- ท่านอัปสร

ขอเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องหน่วยงานที่เข้ามาทำงานด้านทรัพยากรมนุษย์ว่ามันมีหลากหลายหน่วยงานมาเกี่ยวข้อง แต่กฎหมายเราก็ไปจับหลายหน่วยงานแยกกันทำให้การดำเนินงานอาจไม่สามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ตรงนี้เลยมองว่าหากเรามีการออกแบบระบบให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ก็อาจจะทำให้การดำเนินงานใด ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ในส่วนนี้ทางผู้วิจัยก็อาจจะเสนอให้มีการหาจุดเชื่อม ซึ่งในทางปฏิบัติเองก็มี 20 กว่ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นแล้วอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ทางู้วิจัยก็อาจจะเขียนเสนอเป็นอีกหนึ่งความเห็นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานได้

2. เรื่องค่าแรงขั้นต่ำและการจ้างรายชั่วโมง

- ท่านส.ส. อนุสรี

มีการเรียกร้องจากฝั่งแรงงานมามากว่าอยากจะขึ้นค่าแรง ซึ่งทางเราก็เห็นใจลูกจ้างแต่การจะขึ้นค่าแรงนั้นนายจ้างก็จะไม่ค่อยพอใจ ตรงนี้มองว่าถ้าเรายกระดับแรงงานให้มี skill ในอาชีพของเขา โดยมีการให้ใบ certificate แล้วให้ลูกจ้างนำใบ certificate นั้นมาอ้างกับนายจ้างเพื่อจะขอขึ้นค่าแรงโดยที่นายจ้างไม่มีสิทธิปฏิเสธ ตรงนี้ดิฉันเห็นว่ามันจะเป็นทางออกที่ดีในเรื่องของปัญหารายได้ จะได้ไม่ต้องรอสามฝ่ายมานั่งคุยกันทีละโซน ซึ่งในส่วนนี้ทางคณะกรรมาธิการฯ กำลังให้ความสนใจและอยากผลักดัน

- คณะผู้วิจัย

ในส่วนนี้ขอสอบถามความเห็นท่านเพิ่มเติมในส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำที่จริงแล้วฝ่ายนายจ้างเอกก็บอกว่าขอจ่ายเป็นรายชั่วโมง โดยไม่ได้นำมาหาร 8 เท่านั้น แต่จะบวก extra เพิ่มเข้าไปให้ด้วย และในการกำกับว่าการจ้างรายชั่วโมงนั้นจะต้องจ้างวันละ 4 ชั่วโมงเป็นอย่างต่ำ นั้นนายจ้างบางรายต้องการลูกจ้างเพียง 2 ชั่วโมง แต่เขาต้องจ้าง 4 ชั่วโมง แทนที่เขาจะเอาเงินตรงนั้นไปจ้างลูกจ้าง 2 คนให้มาทำงาน 2 ชั่วโมงน่าจะเหมาะสมกว่าหรือไม่ ในส่วนนี้จะพอเป็นข้อคิดให้บ้านเราใช้การจ้างงานแบบ “ระบบไฮบริด” ก็คืออาจจะมีการจ้างทั้งแบบรายวัน และรายชั่วโมง โดยการจ้างรายชั่วโมงอาจจะมีเงื่อนไขเข้ามากำกับมากขึ้นกว่าแบบรายวันหรือไม่

- ท่าน ส.ส. อนุสรี

เห็นด้วยกับกฎหมายการจ้างที่น่าจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบการจ้างงานในปัจจุบัน

- ท่าน พ.ต.ต. หญิงรมยง

เรื่องของค่าแรงขั้นต่ำนี้ ด้วยความที่กฎหมายเราเก่าจริง ๆ ตั้งแต่ค่าแรงขั้นต่ำมีเพียง 12-18 บาท และการเติบโตของค่าแรงนี้ไม่สอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจและรายรับของนายจ้าง การที่เรามีค่าแรงขั้นต่ำนี้มีเพื่อให้นายจ้างตระหนักถึงค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของลูกจ้าง แต่เราไม่ได้ห้ามไม่ให้นายจ้างขึ้นค่าแรงลูกจ้างเอง ฉะนั้นกระทรวงแรงงานควรจะมีโครงสร้างเงินเดือนของเอกชน ซึ่งเราพยายามรณรงค์อยู่ แต่ในปัจจุบันนี้เอกชนมีการให้ค่าจ้างลูกจ้างตามค่าแรงขั้นต่ำ เข้ามาทำงาน 3 ปี 10 ปี ก็แทบไม่ขึ้นค่าจ้างให้ ตรงนี้กระทรวงแรงงานจึงต้องมีการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำอยู่ตลอด ซึ่งในการคำนวณค่าแรงขั้นต่ำนี้จริง ๆ มันก็มีสูตรคำนวณอยู่ แต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับ เราจึงพยายามนำไปปรับกับ GDP เพื่อให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น แต่พอเอาเข้าจริงแล้วการจ้างงานระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างก็เป็นความรู้สึกระหว่างนายจ้างลูกจ้างเองด้วย เขาจึงต้องอยู่กันด้วยความประนีประนอม เราจึงต้องมีฐานค่าแรงขั้นต่ำเอาไว้ ทีนี้ถ้าเรามีโครงสร้างเงินเดือนของเอกชนก็จะทำให้สามารถกำหนดได้ง่ายขึ้น

ทีนี้ในเรื่องของการจ่ายค่าแรงเป็นรายชั่วโมง มีประเด็นในเรื่องแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งเขาไม่สามารถทำงานได้ถึง 8 ชั่วโมง ตรงนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงมาแล้วให้มีค่าจ้างขั้นต่ำ 45 บาทต่อชั่วโมง ซึ่งตรงนี้ขอบอกว่าเราไม่ได้บังคับว่านายจ้างต้องจ่าย 45 บาท เรามองว่านายจ้างจะมีการประเมินลูกจ้างอยู่แล้ว ถ้าหากมีประสิทธิภาพมากนายจ้างเห็นและให้ความสำคัญ เขาก็ต้องขึ้นค่าจ้างหรือให้มากกว่า 45 บาทอยู่แล้ว

ทีนี้พูดถึงจำนวนชั่วโมงของการจ้างรายชั่วโมง ซึ่งวันหนึ่งไม่ให้เกิน 8 ชั่วโมงนี้ก็เห็นด้วยว่ากฎหมายเราควรมีความยืดหยุ่นมากกว่านี้ แต่ก็ต้องสอดคล้องเป็นไปตามหลักสุขภาพที่ ILO ให้ความสำคัญด้วย

- ท่านสุเทพ

ประเด็นการจ้างรายชั่วโมง ปัจจุบันนี้ค่าจ้างในทางปฏิบัติมีหลายสถานประกอบการที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งหากพูดถึงการจ้างแบบ platform ต่าง ๆ นั้นยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงเป็นช่องโหว่ให้หลีกเลี่ยงการจ้างรายวันเพื่อให้เข้าข่ายกับสภาพการจ้าง จึงเป็นการผลักคนออกไปนอกระบบ ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคม และยังมีการแยกกฎหมายแยกออกไปหลายสาย

เพื่อให้ครอบคลุม แต่กลับทำให้คนงานถูกแยกกลุ่มออกไป และถูกกดขี่มากขึ้น เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมายเหล่านั้น

เรื่องนี้เราได้มีการผลักดันกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ในการดำเนินการนี้โดนตีความว่าเป็นกฎหมายทางด้านการเงิน ในเรื่องค่าแรงขั้นต่ำ จริง ๆ แล้วค่าแรงขั้นต่ำควรมีความก้าวหน้าในการกำหนด ควรมีการปรับให้ล้อกับ GDP / CPI ไม่ใช่ไปยึดกับมติครม. กล่าวคือควรปรับล้อไปทุก ๆ ปีตามสภาพความเป็นจริง และควรปรับค่าจ้างตามประสบการณ์ เนื่องจากในความจริงนี้มีการจ้างงานที่ให้ค่าจ้างแก่ลูกจ้างเป็นขั้นต่ำ จนทำงานไปสามสิบปีก็ยังเป็นขั้นต่ำ ตรงนี้ก็ควรจะมีมาตรฐาน มีระบบ มีโครงสร้างมากขึ้น

3. เรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงาน

- คณะผู้วิจัย

ในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยหลักก็ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เราควรจะมีการยืดหยุ่นมากขึ้น โดยการให้สหภาพแรงงานและสภาองค์การนายจ้างเข้ามามีส่วนสำคัญในการเจรจาหรือกำหนดรายละเอียดหรือไม่ จะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ อย่างของฝรั่งเศสหรือฟินแลนด์นั้นรัฐจะมีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็นเพดานเอาไว้ แล้วตัวนายจ้างกับลูกจ้างจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดข้างในกันเอง ในขณะที่ของไทยมีการกำหนดรายละเอียดทั้งหมดไว้แล้วโดยรัฐ จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้ลูกจ้างหรือสหภาพ และนายจ้างเข้ามามีบทบาทมากำหนดรายะเอียดเงื่อนไขตรงนี้เองได้

- ท่านสุเทพ

ต้องยอมรับว่า ณ วันนี้มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในทวิภาคี เนื่องจากไทยเราตอนนี้มีสหภาพแรงงานเพียง 1.5% เท่านั้นเมื่อเทียบกับแรงงานที่มีอยู่ ทีนี้มันก็ยังมีข้อที่ต้องแก้ไขสหภาพแรงงานให้สามารถเดินทางไปกับการจ้างงานได้ เนื่องจากการเกิดสหภาพแรงงานนั้นมันไม่ได้เกิดจากการส่งเสริมแต่เกิดจากการถูกกดทับ ดังนั้นกรรมการสหภาพแรงงานเขาก็มักจะขาดในเรื่องข้อมูลประกอบการเจรจา จะเห็นได้ว่าปัญหาแรก ๆ สหภาพแรงงานก็มักจะโดนมองว่าเป็นพวกหัวรุนแรง ปัญหานี้เกิดจากการที่การส่งเสริมสหภาพแรงงานที่ดีนั้นยังไม่เป็นผล ซึ่งเราควรจะต้องส่งเสริมอย่างจริงจัง

ในการให้เกิดสหภาพแรงงานขึ้นและให้ความรู้แก่ผู้ที่เป็นกรรมการของสหภาพแรงงานให้เขาเข้าใจระบบแรงงานสัมพันธ์เป็นระบบสำคัญที่จะต้องมีการส่งเสริมให้มีสหภาพแรงงานที่ดี ให้มีความเข้าใจความร่วมมือที่ดี ให้เดินเคียงคู่กันไป ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

ส่วนที่ถามว่าประเทศไทยพร้อมหรือยังที่จะให้สหภาพแรงงานและสภานายจ้างเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ นี้ ต้องขอออกความเห็นว่าประเทศไทยเรายังไม่พร้อม เนื่องจากคนที่ดูแลควบคุมในขณะนี้อาจยังไม่มีความพร้อมมากพอ การจัดการอะไรหลาย ๆ เรื่องยังไม่ทั่วถึง จึงอาจนำไปสู่ปัญหาว่าการตกลงอะไรกันไปก็อาจจะไม่ตอบโจทย์กับแรงงานจริง ๆ ได้ อาจจะได้แค่กับคนบางกลุ่ม หรืออาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้เช่นกัน ต่างประเทศเขาอาจทำได้เนื่องจากแรงงานสัมพันธ์เขามีการพูดคุย ควบคุมจัดการกันได้ดี ในขณะที่ของไทยอาจจะยังไม่พร้อม

- ท่านทวีศักดิ์

ที่ระบบแรงงานสัมพันธ์ของไทยในปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จนั้นมองว่าตัวแทนยังขาดความเข้าใจและองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์ คือ เรามองประเทศที่เขาสำเร็จแต่เราไม่เดินรอยตามวิธีที่เขาทำ ตัวแทนบ้านเราต้องมีความเข้าใจมากพอที่จะพูดคุยกันได้มิฉะนั้นมันจะเป็นการบังคับกัน ดังนั้นผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนในตรงนี้จึงควรเป็นผู้ที่ศึกษาแรงงานสัมพันธ์มามากเพียงพอแล้วจึงจะสามารถมาพูดคุยกันได้ สมประโยชน์กันทั้งนายจ้างและลูกจ้าง แต่ถ้าตัวแทนไม่สนใจอีกฝ่ายจะเอาแต่ได้มันก็จะเจรจากันไม่สำเร็จ

- ท่านอัปสร

รัฐวิสาหกิจเองก็เคยเรียกร้องแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจเอง โดยต้องใช้เวลาถึง 9 ปีกว่าจะประสบความสำเร็จ ซึ่งที่ต้องใช้เวลานานขนาดนั้นเป็นเพราะ mind set ของผู้ปกครอง ซึ่งไตรภาคีตาม ILO ก็จะประกอบไปด้วยรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง แต่ถ้าถามฝ่ายนายจ้างว่าอยากให้มีสหภาพเพียงใดมีความเข้าใจว่าสหภาพแรงงานมีบทบาทอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสิ่งที่พบจากผู้ประกอบการก็มักจะพูดว่าไม่อยากให้มีสหภาพแรงงานเพราะมองว่าสหภาพเป็นตัวปัญหา โดยเขาไม่ได้มองว่าแรงงานสัมพันธ์คือการมีตัวช่วยผู้ประกอบการเองโดยไม่ต้องพึ่ง HR จึงมองว่าส่วนใหญ่แล้วปัญหาที่เกิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนี้เกิดจากตัว HR ของนายจ้างมากกว่า

ตัวอย่างเช่น องค์กรยานยนต์ที่มีโมเดลที่ดีมาจากญี่ปุ่น เขาก็มีสหภาพแรงงานที่ดีได้ เด็กที่จบไปเก่ง ๆ ก็อยากเข้าร่วมทำงานด้วย หรือแม้แต่ปตท. ก็มีสหภาพแรงงานที่ดี แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายนายจ้างก็ยังคงมองว่าถ้าไม่มีสหภาพแรงงานก็คงจะดีกว่านี้ มองในแง่ของกฎหมาย ถามว่าทำไมกฎหมายถึงไม่ยอมเอื้ออำนวยให้มีแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ให้เป็นรูปธรรม เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ดิฉันจึงมองว่าการที่จะได้แรงงานสัมพันธ์ที่ดีมันก็ต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งสามฝ่าย ไม่ใช่แค่ให้ทางสหภาพปรับตัว

อีกเรื่องหนึ่งที่ดิฉันสงสัยคือ ทำไมอาชีพที่เป็นราชการจึงมีสหภาพแรงงานไม่ได้ โดยอ้างว่ามีกฎหมายตัวอื่นคุ้มครองอยู่แล้ว แต่อาชีพเหล่านั้นไม่มีการรวมตัวกันที่เรียกว่า union นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการ แต่ยังมีพนักงานราชการ และรูปแบบอื่นอีกมากมาย เขาก็ไม่มีการคุ้มครองแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องนี้ของต่างประเทศเองมีการสร้างสหภาพแรงงานที่แข็งแรงสำหรับทุกอาชีพโดยไม่จำกัดว่าเป็นภาคราชการหรือไม่

ขอเพิ่มเติมอีกในประเด็นที่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจริง ๆ แล้วไม่ได้เข้มแข็งอย่างที่เห็นกัน เพราะหากในองค์กรไม่ได้มีความสุจริตใจอย่างเพียงพอก็อาจจะทำให้ไม่เข้มแข็งได้ ตัวอย่างอย่างการบินไทยที่ท่านเห็นเมื่อเกิดมรสุมทางเศรษฐกิจ ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐเองพยายามจะรักษาไว้แต่ก็เป็นการพยายามที่ไม่มีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเหลือ เนื่องจากการโอนย้ายหุ้นไปอยู่ภายใต้กองทุนวายุภัค ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ส่งผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสิ้นสภาพการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดสหภาพ 5 สหภาพ แต่ดิฉันก็ยังไม่เห็นใครเข้ามาช่วยหรือดำเนินการ ฉะนั้นคิดว่าคงไม่จำเป็นต้องมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้วใช้วิธีที่ผ่านมาคือทำให้รัฐวิสาหกิจไปเป็นองค์การมหาชนจะได้ไม่ต้องมามีสหภาพแบบเอกชน

4. เรื่อง decent work, future of work และ job security

- คณะผู้วิจัย

ในเรื่องของความมั่นคงของงานในช่วง 5 ปีที่ผ่านมามีแนวคิดเกี่ยวกับ job security ของ ILO อย่างไรก็ตาม วิถีในการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไป คือ คนเราอาจจะทำงานได้สองงานเพื่อออดออมสร้างฐานะ ฉะนั้นอาจจะต้องมองในเรื่องของ decent work และ future of work ดูตัวกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจ้างงานที่หลากหลายมากขึ้นอย่างไรได้บ้าง

- ท่านไชยวัฒน์

มองว่าเป็นประเด็นการรวมตัวของแรงงาน ผมมองว่าการรวมตัวของแรงงานต่าง ๆ ย่อมนำมาสู่คุณภาพชีวิตที่เป็นธรรม ในเบื้องต้นคิดว่ารัฐไทยต้องรับอนุสัญญาของ ILO 8798 ก่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขกฎหมายเจรจาต่อรองฉบับอื่น ๆ ได้ต่อไป ผมคิดว่าถ้าสามารถเกิดสหภาพแรงงานได้ในหลาย ๆ อาชีพมันก็จะเกิดผลอื่น ๆ ตามมาเอง โดยสหภาพแรงงานในไทยนั้นเป็นเพียงส่วนน้อยในกลุ่มแรงงานไทย ผมคิดว่าถ้าเรามีสหภาพที่เข้มแข็งก็จะทำให้การคุ้มครองมันเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ผมยังมองว่าสหภาพแรงงานนั้นไม่จำเป็นต้อง compromise กับอะไรต่าง ๆ เพราะมันเป็นปกติของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป

- ท่านอัปสร

ขอเสริมในเรื่องของการเจรจาหรืออำนาจในการต่อรอง นอกจากจะต้องรับอนุสัญญา ILO 8798 แล้วเราอาจจะต้องออกแบบโครงสร้างตัวอื่นเช่นกัน เพราะคนที่มาอยู่ในสหภาพแรงงานโดยเฉพาะผู้นำแรงงานนั้นต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแรงงาน เศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการยอมรับแก่กัน เพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืนในองค์กร และต้องมี mind set ที่สำคัญ คือลูกจ้างก็ไม่ควรเรียกร้องอะไรที่มันก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาว ไม่ใช่มองแค่ประโยชน์ของตนในวันนี้ ถ้าทำได้มันก็จะเป็นการสร้างภาพที่ดีให้แก่กลุ่มสหภาพแรงงาน ในส่วนนี้อาจารย์ก็อาจจะทำวิจัยเพื่อดูทัศนคติของคนเหล่านี้ว่าเขามีเช่นไรและควรเพิ่มเติมอย่างไรต่อไป

สรุปการประชุมเพื่อระดมความคิดของตัวแทนฝ่ายนายจ้างผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	นางสิริวัน	ร่มฉัตรทอง	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
6.	นายอุกฤษณ์	กาญจนเกตุ	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
7.	นายปนิธิ	ศิริเขต	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
8.	นางสาวนุจรี	ยิ่งสิทธิสวัสดิ์	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
9.	นายศักดิ์ดา	หวานแก้ว	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย

จากการประชุมเพื่อระดมความคิดของตัวแทนฝ่ายนายจ้าง อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดชั่วโมงการทำงาน

เรื่องเวลาในการทำงาน อาจแบ่งงานเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มแรกหนึ่ง กำหนดทั่วไป กลุ่มที่สองงานอันตราย และกลุ่มที่สาม งานที่ไม่อาจกำหนดเวลากันได้แต่ไม่เกิน 48 ชั่วโมง ในปัจจุบัน หลายบริษัทต้องการใช้กลุ่มที่ 3 แต่หลายงานมองว่าตามลักษณะของงานกำหนดไม่อาจกำหนดได้ แต่ในบางประเทศเห็นว่าหากกฎหมายกำหนดกรอบสูงสุดเอาไว้ แต่อาจตกลงกันได้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในฟินแลนด์เอง พยายามไม่ให้กลุ่มอาชีพมากำหนดเกี่ยวกับการทำงาน แต่หลายประเทศก็มองว่ากลุ่มอาชีพสำคัญอยู่

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการกำหนดชั่วโมงการทำงานลูกจ้างที่ทำงานที่บ้านยังเป็นปัญหาเนื่องจากยังไม่มีหลักการที่ชัดเจน ซึ่งแม้ยังคงเป็นลูกจ้างอยู่แต่เปลี่ยนสถานที่ทำงาน ส่งผลให้นายจ้างไม่เคยเข้มงวดหรือละเลยระยะเวลาชั่วโมงทำงานช่วง 8.00 – 17.00 นาฬิกา เช่น อาจให้มีการประชุมหลังจากช่วงเวลาดังกล่าว แนวทางการแก้ไขของหลายประเทศจึงเป็นการเปิดช่องให้สามารถตกลงกันได้ แต่ไม่เกินกรอบระยะเวลาสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของการจ้างงานสาขาอาชีพเฉพาะ ก็จำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ในการสร้างความยืดหยุ่นในการกำหนดระยะเวลาการทำงาน เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวันเหมาะกับงานที่เป็นลักษณะงานทั่วไป แต่ลักษณะงานที่มีความเฉพาะ เช่น งานขนส่งวัตถุอันตรายทำงานได้ไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวัน งานรักษาความปลอดภัยที่บังคับให้ทำงาน 12 ชั่วโมงต่อกะ เหล่านี้จำเป็นต้องปรับเรื่องระยะเวลาให้สอดคล้องกับลักษณะงานด้วยเช่นกัน

ลักษณะการกำหนดระยะเวลาเช่นนี้ ต่างประเทศหลายประเทศนำไปใช้เป็นระบบผสม กล่าวคือหากไม่ไปขึ้นทะเบียนที่กระทรวงแรงงาน ก็ให้ใช้ 8 ชั่วโมงตามปกติ แต่หากนายจ้างประสงค์จะตกลงกับลูกจ้างไม่เกิน 48 ชั่วโมง นายจ้างต้องทำข้อตกลงให้ชัดเจน บางประเทศให้สมาคมวิชาชีพกำหนด แต่ในหลายประเทศก็ ให้เป็นเรื่องของนายจ้างตกลงกันเองต่างจากที่กฎหมายกำหนดได้ แต่กรอบขั้นสูงคือไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน โดยต้องนำข้อตกลงที่สูงสุดไปจดแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงาน ทั้งนี้แม้จะเป็นการเพิ่มขั้นตอน แต่ก็จะมีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ดีหลักเกณฑ์ในการจดแจ้งนั้น

จะต้องมีความชัดเจน โดยการออกเป็นกฎกระทรวง ไม่ควรกำหนดให้เป็นเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าลักษณะการจ้างได้ต้องจดแจ้งหรือไม่ เพื่อป้องกันปัญหาความลักลั่นในการดำเนินธุรกิจ

2. ปัญหาการรูปแบบการจ้างงาน

ลักษณะของ Gig Economy และการจ้างงานในรูปแบบ Platform เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งเกิดปัญหาในต่างประเทศเช่นกัน หลายประเทศตีความว่าเป็นการจ้างงานแบบ Freelance ซึ่งมีผลกระทบต่อตัวลูกจ้างโดยตรงและนายจ้างจะได้ประโยชน์มากกว่า รูปแบบสัญญาจ้างพิเศษเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ทั้งนี้เพราะกฎหมายไทยยอมรับการจ้างเหมา แต่การจ้างเหมาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดผู้ประกอบการเป็นนายจ้าง เนื่องจากใช้อำนาจบังคับบัญชามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นนายจ้าง แต่ในข้อเท็จจริงแล้วผู้ประกอบการที่จ้าง Outsource มีอำนาจหน้าที่เหมือนนายจ้าง แม้ในต่างประเทศจะเห็นว่าไม่ต้องมีสัญญาดังกล่าว เพราะถือว่าผู้ประกอบการเป็นนายจ้างที่แท้จริง แต่ในประเทศไทยมีการตีความแยกผู้ประกอบการกับนายจ้าง อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันมีการแปลงสัญญาให้เป็นลักษณะสัญญาฟรีแลนซ์มากขึ้น เนื่องจากนายจ้างต้องการจ่ายเพียงเฉพาะแค่ค่าตอบแทนโดยไม่ต้องรับภาระเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ

ในอีกมุมหนึ่งการจ้าง Outsource มีข้อดีในแง่ที่ว่าใช้เวลาสั้น แม้ไม่ได้เป็นลูกจ้าง แต่ได้ค่าตอบแทนสูงกว่าลูกจ้างทั่วไป และงานบางประเภทมีระยะสั้นก็จำเป็นต้องใช้ Outsource ด้วย สถานการณ์ทางธุรกิจเช่นนี้การจ้าง Outsource ก็ยังคงมีความจำเป็น

ด้านการคุ้มครอง Outsource แม้ว่าปัจจุบัน จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจากอดีต แต่ในกรณีของพนักงาน Grab กฎหมายเห็นว่าเป็นฟรีแลนซ์เพราะบริษัทมี Platform หากไม่รับหรือรับงานแต่ของชำรุด อาจมีการลงโทษ ซึ่งศาลตีความว่าลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา ดังนั้นจึงไม่เป็นลูกจ้างหรือ Outsource ดังนั้นก็จะไม่ได้รับสวัสดิการในเรื่องประกันสังคม ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่ตีความว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างนายจ้าง โดยใช้ Platform เป็นเครื่องมือในการสั่งการ หรือหากตีความว่าเป็นฟรีแลนซ์ก็ยังควรเข้าถึงประกันสังคม

กรณี Gig Economy นั้นยังขาดความชัดเจนในการได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากเป็นการทำงานให้กับหลายนายจ้าง ยากที่จะระบุว่าใครเป็นนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่ชัดเจน ส่งผลให้แม้ว่าจะมีสัญญาจ้างให้ทำงานแต่ไม่มีนายจ้างรายไหนให้ความคุ้มครองในเรื่องประกันสังคม

3. ปัญหาการกำหนดค่าตอบแทนการจ้างรายวันหรือรายชั่วโมง

ในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน คณะกรรมการค่าจ้างเป็นคนกำหนดค่าจ้าง ซึ่งจะเป็นค่าจ้างรายวันสำหรับกลุ่มคนที่มีทักษะฝีมือ ส่วนค่าจ้างรายชั่วโมงกฎหมายไทยก็มีค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับการจ้างงานเฉพาะกลุ่มนั่นคือ ผู้สูงอายุและนักศึกษา แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันการจ้างรายชั่วโมงเป็นการชั่วคราวสำหรับสัญญาจ้าง หกเดือน หรือหนึ่งปีซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายจะเป็นการช่วยเหลือ จากการตกงานชั่วคราวในช่วงโควิด

อย่างไรก็ตาม ได้มีการสอบถามฝ่ายลูกจ้างในประเด็นการจ้างรายชั่วโมง พบว่าส่วนใหญ่คัดค้านเพราะกลัวว่านายจ้างจะเปลี่ยนจากรายวันเป็นชั่วโมงแล้วการคุ้มครองรายวันจะหายไป แต่ในมุมมองของนายจ้างหากกำหนดเป็นรายชั่วโมงจะช่วยให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น เช่น แม่บ้านไม่สะดวกทำงานประจำแต่สะดวกทำงานพาร์ทไทม์ก็จะช่วยให้เกิดประโยชน์โดยมีเงินไปจุนเจือครอบครัว และช่วยส่งเสริมงานอื่น ๆ ในช่วงโควิดที่ทำงานน้อยลงแต่ครอบครัวมีรายได้ หรือกลุ่ม Gig Economy ซึ่งไม่ได้มีเพียงแค่นายจ้างเดียว เช่น ทำงานครึ่งวันนายจ้างก็จ่ายเพียงแค่ครึ่งวัน และเขาก็สามารถไปทำงานกับนายจ้างอื่นต่อได้ ทำให้ลูกจ้างได้รับการจ้างงานมากขึ้น ช่วยส่งเสริมในเรื่องแรงงานที่ขาดด้วย

4. ปัญหาการจ้างนักศึกษาฝึกงาน

กรณีนักศึกษาฝึกงานที่หลายบริษัทจ้างแบบชั่วคราวในระยะเวลาสามเดือน จะได้แค่เบี้ยเลี้ยงค่าฝึกงานแต่ไม่มีการคุ้มครองตามกฎหมายอะไรเลย การจ้างงานนักศึกษาจึงควรเป็นการจ้างงานอีกแบบหนึ่งเฉพาะ เพื่อให้เข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เช่น ประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานเด็กและทำให้เป็นมาตรฐาน ซึ่งควรพัฒนาเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างกลุ่มเฉพาะอย่าง ฟรีแลนซ์ การจ้างงานชั่วคราว นักศึกษา หรือผู้สูงอายุ

ในต่างประเทศมองว่า การจ้างงานกลุ่มบุคคลดังกล่าว 6 เดือนหรือ 1 ปี รัฐต้องมีมาตรการในการสนับสนุนโดยเฉพาะ SME โดยรัฐต้องทำให้รู้สึกว่า เป็นการช่วยเหลือกันทั้งสามฝ่ายระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ โดยวิธีการสนับสนุนอาจเป็นวิธีการเดียวกับโครงการคนละครึ่ง ให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือเรื่องการจ้างงานชั่วคราว ให้หานายจ้างที่ต้องการแรงงานชั่วคราว หรือรัฐควรจะทำในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์โดยให้วิทยาลัยเทคนิคคุยกับเด็กฝึกงานเช่น กรณีปัญญาภิวัตน์ที่รัฐไม่ต้องสนับสนุนทางการเงินเลย เพราะเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งหมด

5. ปัญหาการกำหนดเวลาพักและวันหยุด

ในส่วนของการกำหนดชั่วโมงการทำงานต้องรวมถึงเวลาพักซึ่งไม่เกิน 2 ชั่วโมง แต่กรณีที่เกิดการทำงานที่บ้าน การกำหนดระยะเวลาพักน่าจะไม่มีความจำเป็น เพราะด้วยรูปแบบการทำงานที่บ้านเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในการทำงานได้มากกว่า เพราะลูกจ้างสามารถเลือกช่วงระยะเวลาในการทำงานและการพักของตัวเองได้ตามความเหมาะสม

ส่วนการกำหนดวันหยุดตามประเพณีที่นายจ้างต้องประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร เรื่องนี้แม้เป็นสิทธิของนายจ้าง แต่หลายแห่งก็ขอความเห็นจากลูกจ้างมาประกอบการตัดสินใจได้เช่นเดียวกัน

6. ปัญหาแรงงานสัมพันธ์

การแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องของการคุยกันระหว่างองค์การนายจ้างและลูกจ้างที่ทำงานสาขาเดียวกัน อย่างเช่น ด้านโลจิสติกส์ หรืออุปกรณ์ยานยนต์ควรมีข้อตกลงกลางเป็นกรอบในการตกลงร่วมกันว่าในเรื่องรายละเอียดที่ตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้นอกจากที่กฎหมายกำหนด หรือควรจะมีการปรึกษากลุ่มวิชาชีพกันก่อนเพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐานเดียวกันของกลุ่มวิชาชีพ

ทั้งนี้ การเจรจาต่อรองมีอยู่สองแบบ ในบางประเทศ มีการรวมตัวกันของแรงงานคือ industrial union ซึ่งมีการรวมตัว และ house-union คือต่างคนต่างจัดการในประเทศไทยขอบข่ายของกฎหมายเป็นแบบ house-union ทางฝ่ายแรงงานก็พยายามรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานชิ้นส่วนอุปกรณ์ยานยนต์ แต่ในเรื่องการเจรจาก็ยังเป็นแบบต่างคนต่างจัดการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเรื่องของแรงงานสัมพันธ์อยากให้

เจรจากันเอง หากเป็นกลุ่มและให้สัตยาบัน ประเทศไทยน่าจะยังไม่พร้อม แม้ว่าการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นกับลักษณะของงานแต่ละอุตสาหกรรมจสามารถทราบถึงรายละเอียดของแต่ละอุตสาหกรรมมากกว่าก็ตาม

7. แนวโน้มลักษณะการจ้างงานในอนาคต

ในภาคอุตสาหกรรม ต้องแบ่งออกเป็น capital intensive และ labour intensive ซึ่งแต่ละภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มในการจ้างงานที่ต่างกัน ในส่วน capital intensive ที่มีเทคโนโลยีในการผลิตมีแนวโน้มที่จะใช้เทคโนโลยีหรือ AI แทนแรงงานทำให้โรงงานไม่จำเป็นต้องใช้คนมาก การจ้างงานในลักษณะนี้จะเป็นการให้ค่าตอบแทนจะสูงเพราะไม่ใช้คนมาก แต่ต้องการคนมีความสามารถสูง ในขณะที่ labour intensive เช่นอุตสาหกรรมเพชรพลอย ที่ต้องใช้แรงงานมีฝีมือแต่ยังต้องอาศัยคน แต่ก็จะเพิ่มส่วนของ Outsource ในการผลิตในส่วนที่ไม่ต้องทำในโรงงานมากขึ้น แนวโน้มของธุรกิจดังกล่าว จำนวนคนจะลดลงและมีหน่วยย่อยมากขึ้นที่ไปเป็น Outsource พนักงานก็ได้ประโยชน์ในเรื่องเวลาการทำงานที่มีความยืดหยุ่น

ส่วนของภาคบริการน่าจะมีการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารมากขึ้น และ office space เปลี่ยนไปเพราะไม่ต้องใช้ออฟฟิศขนาดใหญ่ ในส่วนของงานพาณิชยกรรม งานติดต่อจะใช้เทคโนโลยีมากขึ้น รวมถึงการประชุมต่าง ๆ ก็ออนไลน์มากขึ้น ยกเว้นงานบริการบางอย่างที่ยังคงต้องใช้คนอยู่แต่ก็จะสอดแทรกเรื่องการใช้เทคโนโลยีมาเสริมด้วย ตลาดจะเข้าสู่ digital marketing และการขายออนไลน์มากขึ้น ในส่วนของ logistic ก็เติบโตมากขึ้น มีการใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ไม่ต้องมีคนเก็บเงิน โดยที่สามารถจ่ายตังได้เองผ่านระบบคอมพิวเตอร์ เรื่องเหล่านี้ทำให้ความต้องการทักษะแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปเป็น skill base มากขึ้น แรงงานไม่มีทักษะจะไม่สามารถทำงานได้เลย

สรุปการประชุมเพื่อระดมความคิดของตัวแทนฝ่ายลูกจ้างและสหภาพแรงงานผ่านโปรแกรม Zoom
เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	นายวีรสุข	แก้วบุญปัน	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
6.	นายอาวุธ	ภิญโญ	สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย
7.	นายมานิตย์	พรหมอารีย์กุล	ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานยานยนต์แห่งประเทศไทย
8.	นายมนัส	โกศล	ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย
9.	นายศรีสกุล	ม่วงนาค	ผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล โรงแรมเอราวัณ กรุงเทพฯ
10.	นายลินดา	บูรณะชน	บริษัท ครัวเจ๊ง้อ กาญจนาภิเษก จำกัด
11.	นายชาติชาย	นรเศรษฐาภรณ์	บริษัท เซ็นทรัล เทรดดิ้ง จำกัด (มหาชน)
12.	นายณิธิกร	บัวขม	ผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

จากการประชุมเพื่อระดมความคิดของตัวแทนฝ่ายลูกจ้างและสหภาพแรงงาน อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเวลาการทำงานและการจ่ายค่าตอบแทนรายชั่วโมง

หลักการ ILO กำหนดไว้ว่า ในหนึ่งวัน ให้ทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมง ใน 1 สัปดาห์ ไม่เกิน 48 ชั่วโมง ซึ่งตามมาตรฐานคือ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการจ้างงาน ในประเทศไทย กำหนดไว้ที่ 8 ชั่วโมงเว้นแต่งานอันตราย หรืองานบางประเภท เช่น งานปิโตรเลียม ถูกกำหนดไว้วันละ 12 ชั่วโมง หากเกินเวลาก็จะต้องจ่ายค่าล่วงเวลา

ในสถานการณ์โควิด ความยืดหยุ่นในเรื่องเวลาในการทำงานเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากหากตกลงวันเวลาทำงานลักษณะใหม่ไว้ชัดเจนตั้งแต่แรกเป็นไปได้หรือไม่ที่จะเกิดประโยชน์ที่มากกว่าและเกิดความเหมาะสมกับวิถีชีวิตในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการกำหนดเวลาการทำงานให้ยืดหยุ่นจะประสบกับปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนรายชั่วโมง

กระทรวงแรงงานเคยออกนโยบายในการจ้างงานที่เป็นรายชั่วโมงสำหรับผู้ที่ว่างงาน แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวล้มเหลว เพราะขัดกับต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายประเด็น เช่น ในเรื่องของลูกจ้างรายเดียวมีงานประจำอยู่แล้วแต่จะไปรับงานรายชั่วโมงกับนายจ้างรายอื่น หากออกจากงานประจำไปทำงานรายชั่วโมงจะเกี่ยวข้องกับค่าชดเชยในเรื่องของการทำงาน ซึ่งเป็นปัญหา และได้หารือกับ ILO ว่าจะแก้ไขอย่างไร ประกอบกับการสื่อสารของกระทรวงแรงงานเอง จึงเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าคณะกรรมการค่าจ้างจะไปแก้ไขเรื่องค่าจ้างรายวัน รายเดือน และรายชั่วโมงทั้งหมด

ในภาพรวม ที่ประชุมมีความเห็นหลากหลายซึ่งแบ่งได้ดังนี้

- ไม่เห็นด้วยกับการจ่ายค่าตอบแทนรายชั่วโมงเนื่องจากจะกระทบกับค่าจ้างขั้นต่ำและเป็นการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง
- การทำงานรายชั่วโมงควรกำหนดเฉพาะบุคคลที่ไม่มีงานทำ และต้องการทำงาน
- การทำงานรายชั่วโมงควรจะมีการแบ่งกลุ่มประเภทของงานออกมาเป็น 3-4 กลุ่ม โดยประเภทหนึ่งอาจจะทำงานโดยไม่ได้เคร่งครัดกับระยะเวลาในการทำงานมากนัก สามารถรับเป็นลูกจ้างประจำได้ แต่ในงานบางประเภทในเรื่องการทำงานรายชั่วโมงโดยที่ไม่สูญเสีย

สิทธิดังกล่าว น่าจะเป็นทางออกในการแก้ไขในสถานการณ์ปัจจุบันนี้รวมถึงอนาคตในเรื่องการจ้างงาน หากไม่มีการยืดหยุ่นในเรื่องดังกล่าว ผลเสียจะเกิดแก่ลูกจ้างบางกลุ่มที่ไม่อาจปรับตัวกับแนวการจ้างงานในแนวทางใหม่ได้ การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการทำงานรายชั่วโมงควรใช้กฎหมายลำดับรองมากกว่าการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

- การทำงานรายชั่วโมงควรกำหนดเฉพาะกรณีนักศึกษาและผู้สูงอายุ

ในประเด็นเกี่ยวกับวิธีการแบ่งกลุ่ม บางส่วนเห็นว่าควรพิจารณาตามลักษณะของกลุ่มงานก่อนการพิจารณาถึงกลุ่มประชากร แต่บางส่วนเห็นว่าควรแบ่งตามช่วงอายุ รัฐควรเป็นผู้กำหนดโครงสร้างใหญ่ แต่ในส่วนรายละเอียดอาจให้แต่ละกลุ่มอาชีพเป็นผู้กำหนด ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหามากน้อยเพียงใด การกระทำดังกล่าวมีส่วนช่วยในเรื่องการทำงานหรือไม่ และตอบโจทย์แต่ละกลุ่มอาชีพมากขึ้นหรือไม่

ในส่วนของแนวทางแก้ไข อาจนำมาตรา 118 วรรคสี่มาเป็นตัวอย่าง สัญญาจ้างแรงงานพิเศษในมาตรา 118 วรรค 4 หากมีการจ้างไม่เกิน 2 ปี หรือจ้างตามฤดูกาล ซึ่งมีเงื่อนไขเป็นการจ้างงานชั่วคราวและทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง ลูกจ้างจะไม่ได้ค่าชดเชย ซึ่งควรเป็นกฎหมายประกันสังคมแต่ด้วยเหตุผลบางอย่างทำให้ไม่อาจเป็นกฎหมายประกันสังคมได้ จึงต้องผลักมาเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เท่ากับว่า หากมีการนำแนวคิดนี้มาจะใช้บังคับกับกลุ่มลูกจ้าง รัฐอาจเห็นว่าเป็นการจ้างรายชั่วโมงแต่ค่าตอบแทนนั้น อาจจะไม่ใช่แค่ 365 หรือ 366 หาร 8 แต่จะต้องเพิ่ม 20-30 เปอร์เซ็นต์เพื่อให้เกิดความมั่นคงในเรื่องการจ้างงานและตอบโจทย์ว่าสามารถเข้าสู่ประกันสังคมได้อย่างน้อยที่สุด ต้องเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40 เพื่อให้การจ้างงานรายวันยังคงอยู่ได้เป็นหลัก แต่การจ้างงานรายชั่วโมงก็อาจจะเกิดขึ้นได้โดยต้องมีการเพิ่มค่าตอบแทนเข้าไปอีกเพื่อให้เกิดความมั่นคงคือโจทย์ที่หนึ่ง ในส่วนโจทย์ที่สอง ในการที่จะจ้างรายชั่วโมงต้องจ้างโดยที่ตอบโจทย์นโยบายของประเทศในการจ้างงานในสถานการณ์นั้น ๆ โดยออกเป็นกฎหมายลำดับรอง ว่ามีกลุ่มลูกจ้างกลุ่มใดบ้างที่มีความต้องการทางตลาดเป็นรายชั่วโมง

2. การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

ในประเทศฝรั่งเศส มีการรวบรวมกฎหมายแรงงานไว้ด้วยกันในรูปของประมวลกฎหมาย ส่วนในประเทศไทย เคยมีแนวคิดที่จะทำประมวลกฎหมายแรงงานเพราะกฎหมายมีความกระจัดกระจาย ความกระจัดกระจายดังกล่าวทำให้แรงงานได้รับความคุ้มครองอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยหลักการในการจัดมีงานหลักที่ต้องทำในออฟฟิศ ในส่วนรองบางงาน เช่น งานประมง งานขนส่งทางทะเล อาจจะเป็นตัวอย่างของระบบที่ควรจัดว่าแต่ละกลุ่มจะมีมาตรฐานการคุ้มครองที่ไม่ต่ำกว่า ILO แต่รายละเอียดอาจจะต่างกัน

3. การทำสัญญาจ้างแรงงานพิเศษ

การทำสัญญาจ้างแรงงานพิเศษในประเทศฝรั่งเศสมีการประกาศว่า ในช่วงที่จ้างงานนิสิตนักศึกษา อาชีวะ เป็นวิธีการแก้ปัญหาประชากรว่าเรื่องไหนเยอะ แล้วทำสัญญาจ้างแรงงานพิเศษ ในส่วนรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานพิเศษนั้นมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาจ้างแรงงานธรรมดา ไม่ต้องทำตามแบบ ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สัญญาจ้างแรงงานพิเศษนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการจะให้ทำอะไร รวมถึงมีการระบุยกเว้นค่าชดเชย แต่ก็ต้องถือว่า กลุ่มบุคคลภายใต้สัญญานี้ก็เป็นลูกจ้างที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ แนวคิดนี้อาจมีหลักการที่ว่า ระบบหลักต้องจัดกลุ่มระหว่างกลุ่มออฟฟิศ และกลุ่มที่เป็นแต่ละสาขาอาชีพ หากในช่วงใดที่ประเทศต้องการจ้างแรงงานกลุ่มใดเป็นพิเศษก็ให้จัดทำสัญญาจ้างแรงงานพิเศษขึ้นมา หรือมีวิธีอื่นอีกหรือไม่ซึ่งตามสหภาพแรงงานสัมพันธ์ก็ได้มีการพูดคุยกันเพื่อกำหนดเงื่อนไขให้เป็นรูปธรรมมากกว่านี้

การจ้างแรงงานพิเศษเป็นปัญหาเด่นชัดคือการจ้างนักกีฬาอาชีพ นักกีฬาสโมสร นักกีฬาเหล่านี้ต้องไปเก็บตัว ต้องซ้อม เหมือนเป็นการทำตามคำสั่งของนายจ้าง แต่ศาลกลับตีความว่าไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงานทำให้ศาลแรงงานไม่มีอำนาจในการวินิจฉัย

นอกจากนี้ ในการจ้างนิสิตและนักศึกษาฝึกงาน เมื่อเกิดอาการเจ็บป่วยก็ไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้เพราะอายุงานไม่ถึงซึ่งเป็นปัญหามานาน ในส่วนที่สลับซับซ้อนคือรูปแบบที่สอง เมื่อพิจารณาในมุมของสังคมวิทยา ในอดีต หากมีลูกมีหลาน มักมีแนวคิดที่ว่าไม่ต้องไปทำงานหารายได้พิเศษ แต่ในปัจจุบันสังคมเปลี่ยนโดยผู้ปกครองพยายามผลักดันให้ไปหารายได้เสริม และนิสิตเองก็อยากจะผ่อนเบาภาระ ซึ่งเป็นความต้องการของลูกจ้างด้วย ในอีกด้าน นายจ้างก็เปิดโอกาสให้กับ

คนเหล่านี้เพื่อเปิดประสบการณ์ชีวิตให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ มองว่าได้ประโยชน์ทั้งคู่ รัฐจึงมีหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อเข้ามาสร้างความเป็นธรรมของทั้งสองฝ่าย แต่หลายธุรกิจเลือกที่จะไม่ทำเพราะยุ่งยากโดยจะมีประเด็นกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงแรงงาน จึงทำให้เด็ก ๆ ขาดโอกาสในการที่จะได้รับประสบการณ์

4. การคุ้มครองการทำงานกับ Platform

ในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีงานใหม่เกิดขึ้นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่มั่นคง และมีปัญหาในหลายประเด็น เช่น ไม่มีเรื่องประกันชีวิตในการเดินทางให้เนื่องจากยานพาหนะส่วนใหญ่เป็นรถจักรยานยนต์ ในบางครั้งบริษัท platform ใช้คนจำนวนน้อยในการบริหาร จึงอยากให้พิจารณาลงลึกในรายละเอียดว่าจะมีวิธีการใดที่จะคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ได้ เพราะมีแนวโน้มที่จะมีการทำงานลักษณะดังกล่าวมากขึ้นในอนาคต โดยพยายามให้นายจ้างและลูกจ้างอยู่ร่วมกันได้โดยมีการหาจุดสมดุลระหว่างเงินเดือน สิทธิประโยชน์ ซึ่งมีการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวมาก และในส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังมีความไม่ชัดเจนในการดูแล

ในยุคดิจิทัล ปรากฏอาชีพใหม่จำนวนมาก การยึดกรอบกฎหมายเก่าคลุมทุกอย่างที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปไม่ได้ จะเกิดแรงงานที่ไม่สัมพันธ์เกิดขึ้น และเกิดความขัดแย้งกันเพราะกฎหมายไม่รองรับ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคลี่สภาพของงานให้สอดคล้องกับโลกปัจจุบันที่เกิดขึ้น และอาจจะกำหนดว่าอาชีพ หรือการจ้างงานประเภทไหนจะเกิดขึ้นในประเทศไทยเพื่อออกกฎหมายลำดับรองมารองรับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม จึงเห็นว่าควรให้ใช้กลุ่มอาชีพของลูกจ้างที่เป็น Freelance เพื่อคุ้มครองคนที่ทำงานใน Platform

5. ปัญหาเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

หากพระราชบัญญัติกำหนดเฉพาะกรอบกว้าง ๆ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้าง แต่ในเรื่องของรายละเอียดในแต่ละวิชาชีพควรจะผลักดันให้เกิดการเจรจาทางสังคม เพื่อเอาผลลัพธ์ดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการทำงานที่ตอบโจทย์ต่อลูกจ้าง นายจ้าง และสถานการณ์ปัจจุบัน ในประเทศไทย

มีการตั้งสมาคมวิชาชีพทางฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเพื่อมาคุยกัน แต่ไม่มีการพูดคุยกันอย่างเป็นกิจจะลักษณะ การตรากฎหมายแรงงานในปัจจุบันอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายแรงงานประมง คนที่ทำอาชีพประมงไม่สามารถรับกฎหมายดังกล่าวได้เพราะกฎหมายจำกัดสิทธิเกินไป ในการออกกฎหมายจึงต้องมีการประชุมระหว่างภาครัฐ ตัวแทนนายจ้าง และลูกจ้าง แต่คำถามก็คือ ตัวแทนที่ไปประชุมนั้นก็มีความรู้แต่กฎหมายที่ออกมาไม่ตอบโจทย์กับอาชีพประมง ผมจึงมองว่าเกี่ยวกับประเด็นแรงงานสัมพันธ์หรือไม่ ที่อาจจะต้องคุยกันเพื่อให้กฎเกณฑ์มันตอบโจทย์มากที่สุดและมีความยืดหยุ่น นอกจากนี้ การที่จะหาตัวแทนในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ อาจถือเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่ง

หากจะพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ดังตัวอย่างเช่นมาตรา 4 มีข้อยกเว้นจำนวนมากซึ่งออกเป็นกฎหมายลูกได้ จึงควรให้องค์การสภานายจ้างลูกจ้างในหลายสาขาวิชาชีพเข้ามาร่วมมากกว่านี้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมา 7 ครั้งแล้ว หากไปพิจารณากฎหมายลำดับรองอาจเกิดประโยชน์กับนายจ้างมากกว่าเพราะไม่ต้องผ่านสภา กลุ่มแรงงานนอกระบบหลายกลุ่มเข้าไปยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อให้เกิด พระราชบัญญัติส่งเสริมแรงงานนอกระบบ

การเข้าไปมีบทบาทโดยการเข้าไปเจรจาทางสังคมเพื่อให้เกิดกฎกติกาที่ตอบโจทย์กับความต้องการและความสามารถของนายจ้างและลูกจ้างอย่างแท้จริง เพราะปัญหาสำคัญคือความล้าช้าในกระบวนการตรากฎหมายจนทำให้ล้าสมัย กฎหมายจึงไม่อาจทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแรงงานแต่กลับกลายเป็นกระทบต่อการประกอบการหรือการลงทุน นอกจากนี้ อาจจะมองว่ากฎหมายสนับสนุนการลงทุนมากเกินไปแต่ก็อาจจะเป็นการดึงดูดผู้ลงทุนให้เข้ามาในประเทศทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น แต่ถ้าหาวิธีการที่ไม่ทำลายระบบการลงทุนมากเกินไปโดยการคุ้มครองแรงงานยังมีอยู่แต่มีอยู่ในรูปแบบพลวัตและอาจอธิบายถึงความเป็นมาได้อาจเป็นประโยชน์มากกว่า ในหลายประเทศใช้กันแล้วได้ผล อย่างเช่นในญี่ปุ่น เช่น ในเรื่องโรงแรมร้านอาหาร โดยให้ทำงาน 12 ชั่วโมง 3 วัน แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีวิธีจ่ายค่าแรงและให้สวัสดิการเพื่อให้แรงงานคนนั้นสามารถดำรงชีพอยู่ได้ การเจรจาทางสังคมจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ในประเทศไทยได้มีการใช้หรือไม่ หรือมีอุปสรรคอะไรบ้างเกิดขึ้นกับการใช้เครื่องมือดังกล่าว

การยื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ รวมถึงยื่นต่อ ILO แต่รัฐบาลกลับไม่เห็นด้วยกับอนุสัญญาที่ 87 และ 98 ข้อเรียกร้องทุกข้อจึงไม่ได้รับการพิจารณา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายแรงงานดิ้นรนเองไม่ว่าจะจัดตั้ง

สหภาพแรงงาน หากลูกจ้างไปอยู่ในสถานประกอบกิจการที่มีนายจ้างมีอคติต่อสหภาพแรงงาน ไม่มีแรงงานสัมพันธ์ที่ดี เมื่อนายจ้างรู้ ก็จะเลิกจ้างลูกจ้างทันที ในประเด็นนี้ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้ความคุ้มครองในเรื่องการเจรจาทางสังคมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เว้นแต่ได้รับจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงาน กรรมการสหภาพแรงงาน และกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบกิจการจึงมีกฎหมายคุ้มครอง ในขณะที่ลูกจ้างเริ่มจะจดทะเบียน ก็ถูกเลิกจ้าง และลูกจ้างเองพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามที่ ILO กำหนด รัฐบาลกลับไม่ให้ความสำคัญ แต่กลับให้ความสำคัญกับเรื่องของความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ สหภาพและสภาแรงงานรวมตัวกันเพื่อเจรจาให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างสองฝ่าย แต่ไม่มีการเจรจากันอย่างจริงจัง และพยายามกีดกันออกจากระบบ

ในตอนนี้ การแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยพยายามให้ส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพเหมือนกับกระทรวงเกษตรส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่ได้เน้นส่งเสริมให้มีการเจรจากันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมากเท่าใดนัก ในประเทศญี่ปุ่นมี 16 สภาและสู้กันจนมีแค่สภาเดียว ซึ่งเหมือนกับประเทศไทยในตอนนี้ ผู้ประกอบการ ลูกจ้างและกระทรวงแรงงานควรหารือกันมากขึ้นในเรื่องการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ ในอนุสัญญา 87 และ 98 ที่เรียกร้องมานาน แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสำคัญ นอกจากนี้ ประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวข้ามชาติ 4 สัญชาติ แต่ญี่ปุ่นไม่ได้รับ ถือเป็นข้ออ้าง ซึ่งในประเทศไทยไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการรวมตัวของกลุ่มแรงงานข้ามชาติดังกล่าว โดยไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานในเรื่องกรรมการคุ้มครองสวัสดิการ และมีกฎหมายฉบับเดียวที่เป็นเรื่องคุณสมบัติแรงงานสัมพันธ์คือแรงงานสัญชาติไทย แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่มีเรื่องสัญชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง การจ้างงานก็อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน ยกเว้นแต่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้นที่กำหนดว่าต้องสัญชาติไทย ดังนั้น หากจะแก้ไขต้องเป็นการแก้ไขใหญ่ ในส่วนร่างของแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านคณะรัฐมนตรีนั้นกำลังขอรับฟังความคิดเห็นและได้มีการแก้ไขให้แรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการแรงงานได้ 1 ใน 5 แต่เป็นผู้ก่อตั้งสหภาพไม่ได้

สรุปการประชุมเพื่อระดมความคิดจากผู้แทนฝ่ายรัฐผ่านโปรแกรม Zoom
เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

5.	นายนิยม	สองแก้ว	รองปลัดกระทรวงแรงงาน
6.	นายอภิศักดิ์	แก้วสูงเนิน	ผู้อำนวยการกองกฎหมาย
7.	น.ส.กัญชริญา	แสนสุข	กองกฎหมาย

กรมการจัดหางาน

8.	น.ส.จารีย์ภรณ์	ลาภักดิ์	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน
9.	น.ส.สุวิภา	แสงพันธุ์ตา	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน
10.	นางฉัตรฤดี	ลีลาสุขสันต์	นิติกรชำนาญการ กองนิติกร

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

11.	นายอนุสิษฐ์	อุ่นทิม	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมายแรงงาน กองนิติกร
12.	น.ส.เสาวลักษณ์	อาภรณ์รัตนานนท์	นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ สำนักแรงงานสัมพันธ์

สืบเนื่องจากการะบาดของโรคโควิค-19 ทางคณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอทราบสถานการณ์การจ้างงาน ปัญหา และแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ข้อที่ 1 ผลกระทบต่อภาคธุรกิจและแรงงานทั้งในส่วนของแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ

<u>กระทรวงแรงงาน</u>

จากเหตุการณ์โควิด-19 เกิดผลกระทบต่อตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยมีจำนวนผู้ประกันตนใช้สิทธิการว่างงาน รวม 1,024,570 มีผู้ประกันตนที่กลับเข้าสู่ระบบ 282,322 นั่นเท่ากับว่า 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2563 มีผู้ว่างงานรวม 742,248 คนซึ่งว่างงานและมีตัวตนจริง ๆ ในระบบประกันสังคม จากตัวเลข ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำสรุปตัวเลขการว่างงานของปี 2563 ซึ่งมีตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 1.69 เท่ากับว่าเพิ่มขึ้นจากปี 2562 มาร้อยละ 0.98 ในส่วนผลกระทบของโควิดต่อภาคธุรกิจให้เป็นหน้าที่ของผู้แทนกรมจัดหางานและผู้แทน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เห็นภาพ

<u>กรมการจัดหางาน</u>

จากการศึกษาผลกระทบปรากฏว่า มีธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่และธุรกิจที่ปิดตัวลง ความต้องการในการจ้างงานในส่วนที่หายไป 5 อันดับแรกมีดังนี้ 1.เสมียนป้อนข้อมูล 2.เสมียนเงินเดือน 3.ธุรการ 4.ตรวจสอบบัญชี 5.คนในโรงงาน ตำแหน่งงานเหล่านี้ลดลงเรื่อย ๆ และถูกแทนที่ AI และในส่วนความต้องการที่จะจ้างงานมากขึ้นได้แก่ 1. นักวิเคราะห์ข้อมูล 2. ผู้เชี่ยวชาญด้าน AI 3. ผู้เชี่ยวชาญด้าน Big Data 4. ผู้เชี่ยวชาญดิจิตอลและกลยุทธ์ 5. ผู้เชี่ยวชาญ process automation ซึ่งจะเป็นอาชีพที่พึ่งเกิดขึ้นมาใหม่ โดยอาชีพเหล่านี้มีคนไทยส่วนน้อยที่เชี่ยวชาญในงานดังกล่าว จากผลกระทบของโควิดต่อแรงงานทั่วไปส่วนใหญ่ถูกลดชั่วโมงการทำงาน รวมถึงถูกเลิกจ้างงาน ทำให้แรงงานมีรายได้ที่ลดลง รวมถึงความเป็นอยู่ นอกจากแรงงานทั่วไปแล้ว ยังกระทบต่อแรงงานที่จะไปทำงานที่ต่างประเทศ โดยมีการชะลอการส่งคนไปทำงาน เพราะต้องรอประเทศต้นทางเปิดประเทศ ซึ่งการลดลงตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ฯ ในปัจจุบันมีบางประเทศต้นทางที่เปิดประเทศแล้ว เช่น อิสราเอล ในส่วนผลกระทบของโควิดต่อแรงงานต่างด้าวในประเทศนั้นจากข่าวแรงงานต่างด้าวที่ติดโควิด หากเข้ามาถูกกฎหมายก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ในกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาเมื่อมีการออกกฎต่าง ๆ เพื่อที่จะกักตัวทำให้กลุ่มคนเหล่านี้พยายามที่จะหลบหนี ซึ่งทางหน่วยงานรัฐก็ต้องพยายามที่จะควบคุม อีกส่วนคือนายจ้างที่รับแรงงานผิดกฎหมาย ได้รับรายงานว่ามีนายจ้างบางรายนำแรงงานต่างด้าวไปทิ้ง เนื่องจาก

กลัวว่าจะถูกจับ ถือว่าเป็นความท้าท้ายของกรมจัดหางานที่จะต้องหาสมดุลระหว่างการควบคุมโควิดและการทำตามข้อกำหนดของกระทรวงสาธารณะสุข เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการฟื้นฟูเศรษฐกิจกับการควบคุมโรค

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

ดังนี้แล้ว ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับงานในอนาคตจะเป็นอย่างไรนั้น อาจต้องพิจารณาจากแนวโน้มความต้องการแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากที่เคยสนใจไว้ ตัวอย่างเช่น แรงงานจำพวก low skill ที่ลดลง เห็นได้ชัดเลยหรือไม่ว่าลดลง และลดลงอย่างไร

กรมการจัดหางาน

เห็นได้ชัดว่าลดลงอย่างชัดเจน โดยตำแหน่งของงานที่ต้องการไม่สมดุลกับความสามารถของคนที่มีอยู่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รติยาฯ

ในส่วนของ crown worker ที่เป็น second job มีการรายงานเข้ามามากน้อยเพียงใดว่ามีการหางานทำอยู่ หรือ มีการทำงานอื่นเสริมหรือไม่

กรมการจัดหางาน

ยังไม่ได้เก็บข้อมูลในส่วนนี้

กรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ (ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการ)

ในส่วนของกรมฯ นั้น เมื่อเกิดโควิดขึ้นก็มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสถานประกอบกิจการทั้งในส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง โดยกรมฯ ได้กำหนดมาตรการที่เป็นแนวปฏิบัติเสริมต่าง ๆ กล่าวคือ ก่อนที่จะใช้มาตรการในทางกฎหมายตาม มาตรา 75 การหยุดกิจการชั่วคราวและเหตุจำเป็นนั้น กรมฯได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปไกล่เกลี่ยและแนะนำแนวทางที่สามารถทำให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยสันติสุข ในกรณีที่ไกล่เกลี่ยแล้วแต่ว่าหาข้อยุติไม่ได้ ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 75 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ ต่อไป ในกรณีที่นายจ้างจำเป็นต้องหยุดกิจการชั่วคราว ซึ่งโควิดไม่ใช่เหตุสุดวิสัย โดยนายจ้างใช้สิทธิหยุดได้ แต่กำหนดวันและเวลาในการหยุดไว้ให้เป็น

การแน่นอน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิให้ลูกจ้างหยุดงานดังกล่าว นายจ้างต้องจ่ายเงินร้อยละ 75 ของค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตลอดเวลาที่หยุดด้วย ผลของการดำเนินการมีข้อมูลว่า ในปี 2564 มีข้อมูลว่านายจ้างได้ใช้สิทธิตาม มาตรา 75 จำนวน 645 แห่ง และ มีลูกจ้างได้รับผลกระทบจำรวน 152,134 คน โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก มีการหยุดกิจการบางส่วนจำนวน 464 แห่ง ลูกจ้างได้รับผลกระทบจำนวน 116,863 คน กรณีที่สอง คือ หยุดกิจการทั้งหมดจำนวน 269 แห่ง ลูกจ้างได้รับผลกระทบจำนวน 59,493 คน ซึ่งกิจการที่ได้รับผลกระทบอย่างมากและนายจ้างใช้สิทธิหยุดกิจการคือ กิจการเกี่ยวกับการผลิต การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ การบริการทางธุรกิจ การขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ ในส่วนของกรมฯ มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างช่วยเหลือเยียวยาเมื่อลูกจ้างได้รับผลกระทบไม่ว่าลูกจ้างจะถูกเลิกจ้างหรือไม่ก็ตาม โดยลูกจ้างสามารถใช้สิทธิยื่นขอรับเงินในส่วนนี้ได้ซึ่งกองทุนก็มีนโยบายจ่ายเงินช่วยเหลือให้ โดยข้อมูลปี 2564 กรมให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง จำนวน 14 แห่ง 741 คน แบ่งเป็น ค่าชดเชย 5,851,880 และกรณีอื่น ๆ 8,671,613.36 กิจการส่วนใหญ่ที่ลูกจ้างมาขอจะเป็นกิจการเกี่ยวกับ การบริการรักษาความปลอดภัย การขายส่งขายปลีก การซ่อมแซมรถยนต์ ในส่วนของกรมสวัสดิการฯ นั้น ได้มีการส่งเสริมทางด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปในสถานประกอบการให้ความเห็นชี้แนะเพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างดี เช่น โครงการแรงงานสัมพันธ์มิตรสัมพันธ์ไมตรีโดยมีนายจ้างลูกจ้างเข้าฟังในหลายพื้นที่ ในภาคตะวันออก เช่น จังหวัดชลบุรี และกำลังจะดำเนินการที่ภาคกลางในวันที่ 15 มีนาคม 2564 ในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบันทำให้ธุรกิจด้านต่าง ๆ ลดตัวลง อาจส่งผลกระทบต่อนายจ้างลูกจ้าง ในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์จากกรณีการตัดสิทธิ GSP ของอเมริกามีข้อหนึ่งของกฎหมายที่ อเมริกายกเป็นข้อสำคัญคือ ความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาข้อที่ 87 ของ ILO ที่ไม่ให้จัดตั้งสหภาพแรงงานต่างด้าว ซึ่งทางกรมเองได้มีการจัดทำร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวแต่อยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในประเด็นการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างด้าว ได้ทำประชาพิจารณ์ 5 ครั้งจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ผลปรากฏว่าร้อยละ 92.7 ไม่เห็นด้วยที่จะให้แรงงานต่างด้าวจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นที่มาว่ายังไม่ได้แก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ แต่ก็มีการพัฒนาแก้ไขร่างพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์โดยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นคณะกรรมการได้จำนวน 1 ใน 5 เพื่อรองรับอนุสัญญา 87 ได้โดยถูกต้อง และอีกมาตรการหนึ่งคือ ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปส่งเสริมเนื่องจากมีกฎหมายฉบับหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ โดย เจ้าหน้าเข้าไป

ส่งเสริมให้ลูกจ้างต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการสวัสดิการ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดของเจ้าหน้าที่โดยต้องทำให้ได้มากที่สุด จะเห็นได้ว่า กรมฯ พยายามที่จะส่งเสริมเรื่องแรงงานต่างด้าวให้นายจ้างและลูกจ้างเห็น เพื่อโน้มน้าวให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างด้าวในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา 87 และไม่ถูกตัดสิทธิ GSP

ประเด็นการค้า CTPP มุ่งในประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวในเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทั้งกรมฯ และกระทรวงพยายามพัฒนาให้กฎหมายสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 อยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะเข้าสู่สภาต่อไป แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลด้วย หากรัฐบาลเปิดรับเนื้อหาของอนุสัญญา 87 และ 98 ร่างกฎหมายก็จะสอดคล้อง และได้รับสิทธิทางการค้าของทั้งสองกรณี

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ</u>

แนวโน้มของงานในอนาคตจะมีความ individualize มากขึ้น ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิอาจจะเป็นรูปแบบการรวมตัวและรูปแบบการร้องเรียน ซึ่งนอกเหนือจากร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่แล้วยังมีส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหรือไม่

<u>กรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ</u>

กรมฯ ได้มีส่วนในการผลักดันกฎหมายก่อน จากนั้นจะได้มีมาตรการส่งเสริมความเข้าใจทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะมีศูนย์แรงงานสัมพันธ์ในแต่ละภูมิภาคทำหน้าที่ในการส่งเสริมความเข้าใจทั้งในส่วนลูกจ้างที่เป็นชาวไทยและต่างด้าว และกฎหมายของกรมฯ มีข้อพิเศษคือ แค่เป็นลูกจ้างเท่านั้นไม่ดูในเรื่องสัญชาติ ดังนั้นในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานแม้ลูกจ้างจะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เมื่อมีการร้องเรียนมาที่กรมฯ เกี่ยวกับการได้รับเงิน ก็วินิจฉัยให้ได้เงินรวมถึงศาลก็ตัดสินให้ลูกจ้างได้รับเงินด้วย ซึ่งกรมให้ความสำคัญอย่างมาก

ข้อที่ 2 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานที่อาจส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรค หรือเป็นข้อท้าทายต่อการส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่าและการจ้างงานในอนาคต เช่น การจ้างงานรายชั่วโมง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

ในประเด็น 2 เรื่อง กฎหมาย และ กลไกที่ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายแรงงาน (ส่วนแรงงานสัมพันธ์) ในประเด็นแรก ILO ให้ความสนใจต่อการพัฒนากฎหมายไทย จริง ๆ แล้ว พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานเป็นหลักการในการคุ้มครองแรงงาน มีการคุ้มครองแรงงานบางอาชีพเป็นการพิเศษเฉพาะ เช่น คุ้มครองแรงงานประมง แรงงานเรือเดินสมุทร ดังนั้นในกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีการกำหนดชั่วโมงทำงานไว้ คือ 8 ชั่วโมงต่อวัน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่มีข้อยกเว้นของมาตรา 23 ที่ทำได้ถึง 9 ชั่วโมง แต่อย่างไรก็ตาม มีบางงานที่สามารถบริหารจัดการเวลาในการทำงานกันได้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้นมีโอกาสเป็นไปได้ไหมที่จะยืดหยุ่นเวลาในการทำงานไม่ต้องยึดกรอบตัวกฎหมายมากเกินไปเนื่องจากปัญหาโควิดทำให้ลูกจ้างในออฟฟิศ ต้องอยู่ในกรอบเวลาในการทำงาน คือ 8 ชั่วโมงต่อวัน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เช่นในประเทศ ญี่ปุ่นให้ทำงาน 40 ชั่วโมง แต่ใน 40 ชั่วโมงให้ลูกจ้างนายจ้างจัดการเวลาทำงานกันเอง ประโยชน์ของเรื่องดังกล่าวคือ ลดความแออัดในชุมชนเมือง ก่อนเกิดโควิดญี่ปุ่นนำเรื่องดังกล่าวมาใช้เพื่อลดฝุ่น pm 2.5 จะเห็นได้ว่าอย่างในประเทศไทยพอโควิดรอบแรกหายไปคนออกมาทำงานก็จะมีข่าว คนแออัดที่ บีทีเอส เอ็มอาร์ที หากยอมให้นายจ้างลูกจ้างจัดการในเรื่องเวลาในการทำงาน ทางกระทรวงแรงงานเห็นว่ามีวิธีการใด แนวทาง หรือหลักการมาใช้เพื่อทำให้การกำหนดชั่วโมงการทำงานมีความยืดหยุ่นต่อวันมากขึ้นโดยยังคงชั่วโมงการทำงานสูงสุดไว้

กระทรวงแรงงาน

ในปัจจุบันกระทรวงมีกฎหมายในความรับผิดชอบ 13 ฉบับ ที่สำคัญ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ร.ก. การบริหารจัดการแรงงานคนต่างด้าว และ พ.ร.บ. ประกันสังคม ซึ่งจะมีช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงเราโดยเฉพาะ platform worker ที่ใช้ระบบออนไลน์ประกอบอาชีพ เช่น แม่บ้าน ส่งสินค้าอาหาร ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้กระทรวงแรงงานกำลังศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับในเรื่องการจ้างงานรูปแบบใหม่ ๆ ประเด็นที่อาจารย์ตั้งขึ้นมาน่าสนใจ หากมีการปรับเปลี่ยนเรื่องการจ้างงานรายวันให้เป็นรายชั่วโมง คิดว่าจะเกิดผลกระทบในเรื่องสภาพการจ้างงาน ทำให้ขาดความมั่นคงทางรายได้ และ

สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้คณะกรรมการค่าจ้างกำลังศึกษาผลกระทบต่อการจ้างงานรายชั่วโมง เพื่อให้เกิดความสมดุลในเรื่องค่าจ้าง เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย และอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีข้อสังเกตในปัจจุบันมีการจ้าง ผู้สูงอายุ นักเรียนนักศึกษา เป็นรายชั่วโมงได้ โดยกำหนดอัตราค้าจ้าง ผู้สูงอายุ 45 บาทต่อชั่วโมง และ นักเรียนนักศึกษาอยู่ที่ 40 บาทต่อชั่วโมง ความเห็นอื่น ๆ ในบางประเด็น กรมการจัดหารงาน และ กรมคุ้มครองให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้

<u>กรมการจัดหางานฯ</u>

ในส่วนของกรมฯ พ.ร.ก. เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว หลังจากโควิดมีการประกาศกฎกระทรวง 11 ฉบับ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในประเทศสามารถทำงานต่อไปได้เพื่อให้นายจ้างมีแรงงานที่จะทำงานได้และเศรษฐกิจยังขับเคลื่อนได้ นอกจากนี้แล้ว ประกาศของคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน ซึ่งจะช่วยเหลือแรงงานตกงาน ว่างงาน ผู้ที่ต้องการมีรายได้เสริม สามารถเข้ามาขอกู้เงินได้ และกรมฯช่วยเหลือในการลดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลดังกล่าว

<u>กรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ</u>

ประเด็นเรื่องค่าจ้างรายชั่วโมงเพิ่มเติม จากการสำรวจมีข้อดีข้อเสียสำหรับเรื่องนี้ ในส่วนข้อดี คือ ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของนายจ้าง ลูกจ้างมีงานทำ ลดอัตราการว่างงาน ส่งเสริมการจ้างงานแรงงานที่ไม่สามารถทำงานได้เต็มเวลา ในส่วนข้อเสีย คือ ไม่เหมาะสมกับการจ้างงานในหลายประเภท ค่าจ้างไม่เป็นธรรม ขัดแย้งต่อพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ที่ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเอง ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ในส่วนประเด็นที่อาจารย์แนะนำนั้นน่าสนใจ ในส่วนของกรมฯ มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุก 5 ปี รัฐมนตรีก็ได้ประกาศว่าจะประเมินกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เสร็จภายใน ปี 2567 แต่อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้กรมมีคณะทำงานในระดับกรมอยู่แล้วในแต่ละประเด็น ต้องขอบคุณมหาวิทยาลัย องค์กรต่าง ๆ เป็นประเด็นไปแก้ไข

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ในอันที่จริง กฎหมายแรงงานควรกำหนดให้สอดคล้องกับลักษณะของงานซึ่งมีความเฉพาะในแต่ละงาน จากตัวอย่างคำพิพากษาที่ตัดสินว่าการจ้างนักกีฬาสโมสรไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่ในต่างประเทศนั้นเป็นสัญญาจ้างแรงงานเพื่อทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นแรงงานในระบบและเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยได้คุยกับผู้พิพากษาและท่านกล่าวว่ามีความเห็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็น

อีกฝ่ายเห็นว่าไม่เป็นเพราะ ในประเทศไทยยังมองว่ากฎหมายแรงงานไทยมองเรื่องการทำงานในออฟฟิศ 8 ชั่วโมงต่อวัน เป็นสำคัญ ซึ่งจากการคุยกับกลุ่มลูกจ้างบอกว่า หากระบบกฎหมายสามารถจัดเป็นกลุ่ม ๆ แต่ก็ยังมีกลุ่มหลักคือ office hours และกลุ่มย่อยอื่น ๆ ตามสาขาอาชีพเฉพาะ เช่น freelance platform worker เพราะกลุ่มเหล่านี้มีลักษณะงานพิเศษ ซึ่งพอแบ่งเป็นกลุ่มวิธีการในการจ้างงานและเงื่อนไขในการจ้างงานก็แตกต่างกันไป อาจจะเป็นระบบ hybrid คือมีค่าจ้างรายวันอยู่ต่อลูกจ้างรายวันในส่วนค่างจ้างรายชั่วโมง ไม่ใช่ 330 หาร 8 แต่อาจจะมีความคิดที่แตกต่างกันไป เช่น 330 หาร 8 หารแล้วบวกไปอีกร้อยละ 30 แล้วแต่กรณี แต่ควรแบ่งเป็นกลุ่มแรงงาน เพื่อที่จะมีกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกันเพื่อตอบโจทย์ปัญหากฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นได้บ้าง

อยากใคร่ถามว่าท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับวิธีการดังกล่าว ซึ่งในเบื้องต้นส่วนลูกจ้างบอกว่าเป็นแนวคิดที่ดี ถ้าจะแบ่งกลุ่มให้ชัด ในปัจจุบันแผนปฏิรูปบอกว่า ให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน แต่เข้าใจว่าเรื่องค้างที่กฤษฎีกา

<u>กระทรวงแรงงาน</u>

ทางกระทรวงเห็นด้วยแต่ข้อเสนอเหล่านี้ต้องเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของกระทรวง จะนำไปเป็นข้อสังเกตให้กรมสวัสดิการปรับปรุงกฎหมายต่อไป

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ในส่วนของแรงงานสัมพันธ์ในต่างประเทศ มีประเด็นที่บอกว่า รัฐจะออกกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์กลาง แต่ในเรื่องรายละเอียดของแต่ละลักษณะงานให้เป็นเรื่องของแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นในเรื่องของระดับชาติที่ให้นายจ้างและลูกจ้างมาคุยกัน อย่างเช่น ในฝรั่งเศส อุตสาหกรรมรถยนต์มีสหภาพมิชเชอร์ลีน ที่กำหนดชั่วโมงในการทำงานหนึ่งวันที่ทำมากกว่าหรือน้อยกว่า 8 ชั่วโมง ท่านเห็นว่าในประเทศไทยมีความพร้อมหรือไม่ ซึ่งในประเทศไทยมีแค่กำหนดในสถานประกอบการแต่ไม่ได้มีการออกมาในระดับชาติที่จะกำหนดรายละเอียดและกลไกต่าง ๆ ซึ่งจริง ๆ ในประเทศไทยก็จะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการไตรภาคี ท่านคิดว่าเพียงพอหรือไม่ หรือจริง ๆ แล้วควรให้กลุ่มสหภาพเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานมากขึ้น

<u>กรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ</u>

ในส่วนของ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กระบวนการคือมุ่งเน้นที่นายจ้างลูกจ้างเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นสภาพการจ้างในด้านต่าง ๆ โดยยื่นข้อเรียกร้องและเจรจากัน ทำให้นายจ้างลูกจ้างอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข กำหนดเรื่องสภาพการจ้างงานได้ ซึ่งมีกลไกอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีเรื่องของคณะกรรมการลูกจ้างที่เป็นกลไกหนึ่งที่เข้าไปในแต่ละสถานประกอบการเพื่อตกลงกันในเบื้องต้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และในระหว่างที่สองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ยังมีคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทแรงงานเข้าไปไกล่เกลี่ยให้บรรลุข้อตกลง แต่อย่างไรก็ตาม คงมองว่ากลไกของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังสามารถขับเคลื่อนได้ สังเกตได้จาก การปิดงานและนัดหยุดงานแทบจะไม่เกิดขึ้น เพราะทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ด้วยดี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้แก้ไขได้ช้ามาก เพราะไปอยู่ที่กฤษฎีกาเนื่องจากกระทบต่อหลายฝ่าย มองว่าเป็นกฎหมาย classic ที่ทำให้นายจ้างลูกจ้างคุยกันได้อย่างเปิดเผย แต่ความเห็นของอาจารย์ก็ถือว่าเป็นประโยชน์อย่างมากจะนำไปชี้แจงกฤษฎีกา

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ประเด็นในเรื่องสัญญาจ้างแรงงาน ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการแน่นอนกับสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่มีกำหนดเวลาไว้เป็นการแน่นอน เมื่อครบกำหนดจะต้องบออกกล่าวล่วงหน้า แต่หากวิเคราะห์ในมาตรา 118 วรรค 4 จริง ๆ แล้วมาตรานี้เป็นวิธีการพิเศษและเหตุผลพิเศษหรือไม่เพราะต้องทำเป็นหนังสือ ทำให้นายจ้างได้รับการยกเว้นเรื่องค่าชดเชย อาจารย์มองว่า มันเป็นวิธีพิเศษ เหตุผลพิเศษ และ ได้สิทธิพิเศษกับตัวนายจ้าง นายจ้างจะลดค่าใช้จ่าย หากนายจ้างไปจ้างชั่วคราว ก็จะได้รับยกเว้นเรื่องค่าชดเชยเป็นการกระตุ้นในการจ้างงานหรือไม่ ดูได้จากการจ้างงานนิสิต นักศึกษา ที่ได้ถูกจ้างรายชั่วโมง แต่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจนว่าจ้างได้เท่าไหร่ ทำเป็นหนังสือไหม เป็นไปได้ไหมที่จะกระตุ้นให้เกิดการงานอย่างลูกจ้างในช่วงโควิดหากพิสูจน์ได้ว่า ตนเองถูกเลิกจ้าง อาจจะมีข้อมูลในประกันสังคมว่าถูกเลิกจ้าง หากกิจการใดกิจการหนึ่งต้องการช่วยเหลือลูกจ้างดังกล่าวชั่วคราว โดยใช้โมเดลนี้ กล่าวคือ กำหนดวิธีการในการจ้างงาน เช่นทำแผนในการจ้างและมีวิธีการพิเศษโดยทำสัญญา แต่อาจจะจ้างไม่เกิน 3 เดือน 6 เดือนได้เข้าถึงประกันสังคม แต่นายจ้างก็ได้รับการยกเว้นเรื่องค่าชดเชยไป ซึ่งเป็นอีกวิธีการหนึ่งหรือไม่ที่จะกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานของนายจ้าง ขอเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสที่มีการจ้างนิสิตนักศึกษาเด็กกระทำความผิด หากห้างร้านใดรับบุคคลเหล่านี้เข้าทำงานก็ไปขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานและ

กระทรวงแรงงานก็จะเชื่อมระบบทะเบียนไปยังกรมสรรพากรเพื่อให้นายจ้างที่จ้างงานคนกลุ่มนี้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ท่านเห็นว่าโมเดลดังกล่าวทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้นมากน้อยเพียงใด

<u>กรมการจัดหางานฯ</u>

ขอบคุณสำหรับคำแนะนำ จะรับไปเรียนกับผู้บริหารต่อไป ตอนนี้ที่กรมทำอยู่คือ ในส่วนของเด็กมีการส่งเสริมการจ้างงานเด็ก คือ เหล่ายุวแรงงานที่ทำงานในช่วงปิดเทอม แต่ในส่วนของกลุ่มเด็กที่กระทำความผิด หรือเด็กในสถานพินิจ ยังเข้าไปไม่ถึง แต่ได้เข้าไปถึงในเรื่องของกลุ่มนักโทษ โดยได้เข้าไปฝึกอาชีพ

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

เพิ่มเติมในส่วนของการจ้างนิสิตนักศึกษา เป็นไปได้หรือไม่ที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของการจ้างงาน อย่างเช่นคณะนิติ จุฬาฯ มีสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง ทางคณะไปทำสัญญากับลอว์เฟิร์มว่าส่งนิสิตไปฝึกงาน กำหนดว่าฝึกอะไร ประเมินผลร่วมกัน ซึ่งกลุ่มนี้คือมีเป้าหมายชัดเจนต่างจากกลุ่มทั่วไป แต่ในส่วนอีกส่วนคือ นิสิตฝึกงานปี 3 ไปสมัครงานตาม law firm ต่าง ๆ ซึ่งมีการจ้างงานทั่วไปให้มาเรียนรู้งานจริง ๆ แต่ก็จะเหมือนการจ้างงานทั่วไป ซึ่งโดยสภาพการจ้างงานนั้นก็ควรจะเป็นการจ้างงานในระบบ แต่ปัญหาที่พบเจอคือ เมื่อประสบอุบัติเหตุ เด็กเดินไป walk in เอง หากลูกจ้างทั่วไปก็จะมีสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม หรือ เงินทดแทน แต่ในกรณีดังกล่าวไม่มีสิทธิประโยชน์ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะออกกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติในประเด็นดังกล่าวอย่างไรเพื่อให้เกิดความชัดเจน

<u>กระทรวงแรงงาน</u>

เป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจมาก ต้องให้กรมการจัดหารงานและกรมคุ้มครองแรงงานขบคิดต่อไป ซึ่งต้องไป focus ในเรื่องของกลุ่มของคนทำงาน โดยกรมการจัดหางานต้องไปออกแบบใหม่ว่าจะสร้างงานและมีวิธีปฏิบัติอย่างไรกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวในเรื่องของสิทธิประโยชน์

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ในเรื่องของเวลาพัก การหยุด การลา work from home ทางกระทรวงแรงงานหรือสถานประกอบการควรมี guideline ให้กับตัวลูกจ้าง ซึ่ง ILO ก็ได้มีการออก guideline มาแต่ไม่ได้บังคับ

ว่าจะต้องปฏิบัติ แต่ work from home ทำให้การทำงานในอนาคตเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในตอนนี้ให้สถานประกอบกิจการตกลงกับตัวลูกจ้างเอง แต่ในส่วนของทางกระทรวงแรงงานจะมี guideline หรือไม่

<u>กรมคุ้มครองแรงงาน</u>

ในเรื่องของ work from home ส่วนราชการจะกำหนดแผนให้แต่ละหน่วยงานทำงานอย่างในเรื่องของปริมาณงาน จำนวนบุคลากรการส่งมอบงาน ในส่วนของสถานประกอบกิจการก็มีแนวทางในเรื่องการแนะนำหากมีเหตุจำเป็นต้อง work from home จะไปคุยกับสถานประกอบกิจการที่มีความพร้อม ทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้าง เพราะในบางส่วนนั้นไม่มีความพร้อมเรื่องอุปกรณ์และทุนทรัพย์ก็จะแนะนำในเรื่องการกำหนดแผนการทำงานภายในสถานประกอบกิจการให้ไม่กระทบต่อนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงเหมาะกับสภาพงานของลูกจ้าง ในอนาคตกรมฯ อาจจะต้องมีการออกแนวทางที่เป็นเกณฑ์กลางในส่วนปัจจุบันก็เน้นการแนะนำไปทีละจุด

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ในปัจจุบันทางกรมฯ และกระทรวงมีอะไรที่จะฝากไปถึง ILO หรือไม่เพื่อเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายสิ่งที่เป็นหลักวิชาการก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งแต่อยากจะสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงด้วย อย่างเช่นตอนที่ไปคุยกับลูกจ้าง ลูกจ้างไม่อยากให้ปรับเป็นการจ้างรายชั่วโมงเพราะจะทำลายระบบการจ้างงานและประเทศไทยยังไม่เหมาะสม แต่นายจ้างก็มองว่า ค่าจ้างรายชั่วโมงจะกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานมากขึ้นแต่ต้องมีการจ่ายเพิ่มในส่วนของค่าความเสี่ยงต่าง ๆ และมีระบบต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มพูนฝีมือแรงงาน เพื่อช่วยให้ครบในส่วนที่เป็นพื้นฐานของแรงงาน แต่อย่างไรก็ตาม ฟังแค่สองฝ่ายไม่ได้ แม้ลูกจ้างยอมรับได้หากมี ระบบ hybrid ค่าจ้างรายชั่วโมงโดยแบ่งกลุ่มการจ้างงาน เช่น พนักงานเร่ขายก็คือพวกเภสัชกรที่ไปขายยากับโรงพยาบาลที่ไม่ได้กำหนดชั่วโมงการทำงาน แต่ดูความต้องการของทางคุณหมอซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถในการเข้าไปคุย รวมถึงการทำงานแบบ platform ที่ทำงานได้ทุกที่ซึ่งเหมาะกับการจ้างงานสมัยใหม่ ที่รอการพัฒนาต่อไป ดังนั้นลูกจ้างก็มองว่ามันเป็นสิ่งที่ดีที่สุดดังนี้แล้ว เลยอยากจะสอบถามว่า กระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องการฝากอะไรถึง ILO ไหม เพื่อให้ได้สัดส่วนกับทั้งนายจ้างลูกจ้างรวมถึงภาครัฐเอง

<u>กระทรวงแรงงาน</u>

ถ้าทีมวิจัยจะช่วยปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการแสดงความคิดเห็นที่ต่างมุม ทั้งมุมของลูกจ้างและทั้งมุมของนายจ้าง สิ่งที่อาจารย์จะช่วยได้คือ นำ best practice ที่มีคนทำได้มา show ให้ทั้งสองฝ่ายได้เห็นว่า ทั้งสองฝ่ายทำได้จากเดิมที่มองคนละมุม เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ได้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

ทางคณะผู้วิจัยขอรับข้อมูลเพื่อไปเพิ่มในรายงาน

ข้อที่ 3 ข้อกฎหมายอื่นใดที่อาจส่งเสริม หรือ เป็นอุปสรรค หรือท้าทายต่อการส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่าของแรงงานในอนาคต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

ทางกระทรวงแรงงานมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นอื่นใดอีกหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นข้อกฎหมายอื่นที่ทางกระทรวงต้องการทำงานให้เกิดการจ้างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือ การคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง มีหน่วยงานใด กฎหมายใดที่ส่งเสริม

กระทรวงแรงงาน

ในปัจจุบันให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบ จำนวน 12 ล้านคน แต่ในส่วนของแรงงานนอกระบบอีก 20.4 ล้านคนซึ่งเป็นลูกค้าของกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ ที่ดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ กระทรวงเกษตร ที่ดูแลเกษตรกร ซึ่งอยู่ใน 20.4 ล้านคน ตอนนี้กระทรวงแรงงานพยายามบูรณาการกับกระทรวงอื่น โดยยกร่างกฎหมาย ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ เพื่อดูแลกลุ่มดังกล่าว ทั้งมิติ การส่งเสริม คุ้มครองและ พัฒนาเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน ร่างกฎหมายดังกล่าวกำลังจะเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณากฎหมายของกระทรวงแรงงานก่อนเข้าสู่ ครม. ในเบื้องต้น พ.ร.บ. ดังกล่าวมีกองทุนซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของกระทรวงการคลังซึ่งดูแลเรื่อง พ.ร.บ. เงินทุน แต่ได้มีการประชุมกันแล้ว ซึ่งตอนนี้กำลังทำ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว

กรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ

ได้ปรากฏว่ามีข้อร้องเรียนจากกรรมการสิทธิฯ ในกรณีที่ไปสมัครงานแต่นายจ้างไม่รับ ซึ่งมีเงื่อนไขหรือคุณสมบัติบางประการก่อนรับเข้าทำงาน เช่น ให้ตรวจเชื้อ HIV โดยทางกรมจะคุ้มครองต่อเมื่อมีสถานะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งปัญหาคือ ในระหว่างช่วงดังกล่าวที่ยังไม่เป็นนายจ้างใครจะเข้ามาคุ้มครอง ซึ่งเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน อาจจะเป็นกระทรวงยุติธรรมหรือเปล่า ในทุกวันนี้กระทรวงแรงงานเป็นจำเลยเพราะยังไม่มีนิติสัมพันธ์กัน พอกรรมการสิทธิมนุษยชนร้องมากระทรวงแรงงานก็อยากจะทำแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ควรมีหน่วยงานคุ้มครองและกำหนดวิธีการก่อนมาถึงกรมเพื่อให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้รับความคุ้มครอง อาจารย์มีข้อชี้แนะอย่างไรบ้าง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

อาจารย์ก็เห็นปัญหานี้เช่นกัน ซึ่งนอกจาก HIV ยังมีเรื่อง ความหลากหลายทางเพศ ซึ่งมันขัดกับสิทธิมนุษยชน แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ไม่สามารถไปแตะได้เพราะยังไม่เกิดเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งจริง ๆ ก็อยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยตรง ทางคณะกรรมการสิทธิฯ มีหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนไปให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐช่วยแก้ไขปรับปรุง ต้องมาดูก่อนว่าเนื้องานมันเป็นของคณะกรรมการสิทธิฯ โดยตรง แต่ก็อ้างว่ามีหน้าที่แค่ตรวจ ร้องเรียนแล้วรายงานเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขได้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ ซึ่งประเด็นนี้เป็นสิ่งเดียวกับที่ท่านคิดเชื่อมโยงกับ อนุสัญญา 111 ของ ILO ด้วย ก็เป็นปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานพูดถึงความเท่าเทียมของชายหญิง การจ่ายค่าจ้างในเรื่องของความเท่าเทียมอื่น ๆ ก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมี พ.ร.บ. ที่พูดถึงความเท่าเทียมทางเพศ แต่ในเรื่องความเชื่อทางศาสนา และการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรออกมาสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทตอนนั้น เป็นเรื่องที่น่าคิดจริง ๆ แล้วกระบวนการในการจ้างแรงงานมันไม่ได้เกิดตอนจ้างแรงงาน แต่มันควรเกิดก่อนจ้างแรงงานและมีผลตอบสนองตามมาหลังสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง และใช้เป็นวิทยาทานในการเขียนงานและทำรายงานส่งหน่วยงานต่าง ๆ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบูรณาการและความชัดเจน ที่จะเพิ่มเป็นข้อเสนอแนะ

ข้อที่ 4 ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายแรงงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติของประเทศเพื่อนบ้านหลังโควิด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

เป็นข้อมูลเพื่อดูแนวโน้มของงานในอนาคตมิติของแรงงานข้ามชาติทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือในเรื่องของความเป็นไปของแนวนโยบายหลังโควิดเพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน

กรมการจัดหางานฯ

นโยบายของแรงงานข้ามชาติแบ่งออกเป็นสองข้อ ข้อแรกคือ การส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศตั้งแต่เกิดโควิด ทางกรมได้ปรับเปลี่ยนการดำเนินการโดยอิงตามแม่บทแผนยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลมาจากโควิด พ.ศ 2564 - 2565 และมาตรการของประเทศที่รับแรงงาน โดยอันดับแรกต้องดูที่ตัวแรงงานว่ามีความพร้อมมากน้อยแค่ไหนในการเดินทางซึ่งจะแจ้งให้ดำเนินการตามประกาศของกระทรวงสาธารณะสุข เช่นหลีกเลี่ยงที่แออัด การรับประทานอาหาร สวมหน้ากาก ล้างมือ ก่อนเดินทางก็มีการอบรมให้ความรู้รวมถึงตรวจคัดกรองวัดอุณหภูมิร่างกาย นอกจากนี้ก่อนเดินทางก็ให้ลงมือในหนังสือยินยอมในการปฏิบัติตนในช่วงโควิดของประเทศต้นทางที่แรงงานจะไปทำงาน และให้แรงงานทำประกันสุขภาพคุ้มครองค่ารักษาพยาบาลทั้งในประเทศและต่างประเทศในช่วงโควิด ข้อที่สองคือ กลุ่มของแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่เดือนธันวาคมที่เกิดโควิดแพร่ระบาดในกลุ่มคนต่างด้าว ในส่วนของกลุ่ม MOU ต้องมีการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายในเรื่องการนำเข้าให้มีความยืดหยุ่นรวมถึงพิจารณาร่าง MOU ให้สอดคล้องกับวิกฤตการณ์ของโควิด ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้มีมติ ครม. ออกมา 4 มติ เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่มติที่ 1 วันที่ 20 สิงหาคม 2562 ที่เริ่มมีโควิด 4 สิงหา และ 10 พฤศจิกาเพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่บัตรหมดอายุ ทั้งกลุ่ม MOU และบัตรชมพู ที่อยู่ในประเทศไทยให้มาขึ้นทะเบียนและทำงานต่อไปได้ เพื่อให้นายจ้างดำเนินธุรกิจได้ จนกระทั่งเกิดวิกฤตที่สมุทรสาคร มีมติในวันที่ 29 ธันวา โดยให้แรงงานต่างด้าวที่มีนายจ้างและไม่มีนายจ้างมาขอยื่นขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งระบบพึ่งปิดไปมียอดแรงงานต่างด้างที่มาขึ้นทะเบียน 650,000 คน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

แนวโน้มของการขยายตัวของเศรษฐกิจในยุคดิจิตอลขยายตัว ได้มีการส่งเสริมฝีมือแรงงานในเรื่องเทคโนโลยีหรือไม่

กรมการจัดหางานฯ

ในปัจจุบัน ยังไม่มีแผนดังกล่าว โดยดูความต้องการของประเทศต้นทางเป็นหลัก หากวิกฤตโควิดดีขึ้นก็มีแผนที่จะขยายตลาดแรงงาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

ปัจจุบันได้ทำระบบเป็นลงทะเบียนออนไลน์แล้วใช่หรือไม่ ขอแลกเปลี่ยนเพิ่มเติม โคโรน่าไวรัสเป็นตัวที่ 3-4 ซึ่งมีการคาดการณ์ว่า 4-5 ปีข้างหน้าจะมีตัวใหม่เข้ามา ทางกรมได้มีการหารือเรื่องนโยบายการนำเข้าและส่งออกแรงงานหรือไม่

กรมการจัดหางาน

มีการทำวิจัยเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวก็ผลักดันให้ใช้ outsource รับยื่นคำขอใบอนุญาต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รติยาฯ

พอจะเห็น แนวโน้มที่ชัดเจนของอาชีพที่เปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยไปต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงหรือไหม หรือว่ามีโครงสร้างที่คล้ายเดิม

กรมการจัดหางานฯ

ถ้าเป็นที่รัฐจัดส่งยังเป็นอาชีพเดิม เช่น อิสราเอล เป็นกลุ่มเกษตรก็ยังเป็นฐานอาชีพเดิม

ข้อที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอื่นๆ และในทางกฎหมาย ตลอดจนประเด็นอื่น ๆ อันเป็นบริบทที่ควรพัฒนา

กระทรวงแรงงาน

งานของกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจแบบ macro โดยข้อเสนอแรกคือ ควบคุมการแพร่ระบาดของโควิดระลอกใหม่เพื่อให้เศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ เมื่อควบคุมได้ ก็จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่ สองในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระยะปกติ ควรให้สภาพัตน์ กระทรวงการคลัง

กระทรวงแรงงาน ทำโครงงาน co-payment ในภาคอุสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงโดยเฉพาะท่องเที่ยว และช่วยเหลือ SME ผ่านมาตรการทางภาษี และให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อรักษาการจ้างงานให้คงอยู่ ข้อที่สาม พัฒนาทักษะแรงงานทั้งทักษะเดิมและรูปแบบใหม่ให้สอดคล้องกับงานในอนาคตมากยิ่งขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

การจ้างงานของ cloud worker ประเด็นในเรื่องขอบเขตของการจ้างงาน จะมีการพิจารณาใหม่หรือไม่

กระทรวงแรงงาน

ภายใต้กฎหมายปัจจุบันถือว่าเป็นแรงงานอิสระไม่มีนายจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่เบื้องต้นที่ได้พูดคุยกัน โครงการจัดหางานและกรมสวัสดิการ ซึ่งมองเห็นแล้วถึงการเกิดรูปแบบการจ้างงานแบบใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกับแรงงานในระบบมากขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

ในเรื่องของกลไกกฎหมายแรงงาน การตรวจแรงงาน ว่ากฎหมายกับทางปฏิบัติเกิดขึ้นจริงไหม ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน หามีอะไรคือจุดเด่น และอะไรคือ อุปสรรค จะมีการแก้ไขอย่างไร

กระทรวงแรงงาน

มีแผนในการออกตรวจของทั้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ไปตรวจทั้งแรงงานไทยและต่างด้าวในแต่ละท้องที่ว่านายจ้างปฏิบัติตามหรือไม่ หากไม่ก็จะมีบทลงโทษ ซึ่งจริง ๆ มีตัวเลขอยู่ อาจจะต้องประสานหลังไมค์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

มีอุปสรรคหรือไม่ อย่างเช่นแรงงานประมงที่อาจจะตรวจยากกว่าแรงงานปกติ

กระทรวงแรงงาน

ปัจจุบันมีการพัฒนาระบบการตรวจ ซึ่งในอดีตมีปัญหาเรื่องการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ในปัจจุบันมีการบูรณาการคือมีศูนย์ pipo ใน 22 จังหวัดชายทะเล คือ การตรวจที่ท่าเรือก่อนเรือเข้าออก ค่อนข้างจะร้อยเปอร์เซนต์ มีระบบ checklist มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง กรมจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุมครองแรงงาน กรมประมง กรมเจ้าท่า ตำรวจน้ำ มาช่วยกัน แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคคือการตรวจกลางทะเลหรือมหาสมุทร ซึ่งการตรวจเป็นไปยากกว่าที่ท่า

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ</u>

ในส่วนของความปลอดภัย พ.ร.บ.เริ่มให้ เอกชน เข้ามา outsource ในโรงงานเรื่องความปลอดภัยเป็นจุดเด่นหรือไม่ในเรื่องการตรวจและนำกฎหมายไปใช้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งกระทรวงแรงงานรับรองว่าเอกชนรายนั้นมีบุคลากร มีเทคโนโลยี และในต่อ ๆ ไปแนวโน้มมากน้อยแค่ไหนที่จะนำ model นี้ไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ

<u>กระทรวงแรงงาน</u>

ในปัจจุบันใช้พนักงานตรวจความปลอดภัยที่กระทรวงแต่งตั้งมีทั้งเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวง ขและหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งทำให้มีศักยภาพมากขึ้น ในปัจจุบันมีแนวคิดแต่ยังไม่มีโครงการโดยกำลังประเมินว่าเจ้าหน้าที่ในปัจจุบันทำงานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หากไม่ก็จะทำตามที่อาจารย์เสนอ

<u>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ</u>

มีประเด็นของกรมพัฒนาแรงงาน เรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานให้เข้ากับงานในอนาคต มีข้อสังเกต หรือปรับปรุงแผนมากน้อยเพียงใด

<u>กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน</u>

ในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานก็ได้มีการปรับเปลี่ยนฝีมือแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในเรื่องของมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยองค์ประกอบของคณะจะปรับตัวอยู่แล้ว เพราะรูปแบบคณะกรรมการเป็นคณะอนุกรรมการกำหนดมาตรฐานฝีมือแห่งชาติ ซึ่งใช้เอกชนเป็นหลักในการกำหนด (อันเป็นเจ้าของอาชีพ) หากมีสาขาใหม่ขึ้นมาก็จะไปเชิญเอกชนและผู้จำหน่ายมากำหนด ดังนั้นโครงสร้างรองรับได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ ความชัดเจนของอาชีพใหม่ ทำได้แค่วิเคราะห์ไปข้างหน้า

เพราะงานยังไม่เกิดจึงไม่สามารถสร้างมาตรฐานให้เกิดขึ้นได้ จึงได้แค่วิเคราะห์ซึ่งไม่สอดคล้อง หากงานเกิดแล้วก็จะมีคณะอนุกรรมการกำหนดมาร่วมกันสร้างมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

หลักสูตรของกรมพัฒนาแรงงานได้มีแนวทางการปรับเปลี่ยนอย่างไร

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในทางตัวหลักสูตรได้วิเคราะห์ว่า การ re-skill มากขึ้นเพราะอาชีพเดิมหาย งานใหม่เกิดขึ้น ดังนั้น มีการ re-skill มากขึ้น ในเรื่องที่กรมรองรับอยู่ส่วนมากจะเป็นเรื่องของ automation robotic digital ซึ่งแรงงานนอกระบบเข้ามามากแล้ว ซึ่ง automation robotic เน้นไปทางอุตสาหกรรม อีกตัวคือ soft skill เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานได้ดีขึ้น จะมีงานที่เพิ่มขึ้นมา ในขณะนี้เรื่องของ digital ได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาบุคลากรดิจิตัลเพื่อพัฒนาเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

กลุ่ม gig worker แบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่คือ กลุ่ม start up และกลุ่มผู้ใช้ เช่น ส่งอาหาร รับทำอาหารหลังระบบ platform ซึ่งคนจะอยู่ในสองส่วนมาก แนวโน้มในการพัฒนาฝีมือแนวนี้คือ แนวกว้างเรื่อง multi skill เข้ามา แต่ทีนี้จะรู้ได้ไงว่า trend ในอนาคตจะเป็นอย่างไร และจะทำไงให้เขารู้ career path อาจจะอาชีพอื่น ๆ

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมฯ กำลังหยิบงานวิจัยของต่างชาติมาดูอยู่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับดิจิตอลที่เปลี่ยนให้เร็วขึ้น ในข้อที่ 3 ข้อกฎหมายใดที่จะส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานที่มีคุณค่าได้

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมี พ.ร.บ. ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานในหมวดการฝึกเตรียมเข้าทำงาน หากสถานประกอบกิจการต้องการแรงงานเข้าทำงานแรงงาน สามารถจัดฝึกแรงงานก่อนเข้าทำงานได้ โดยยื่นขอกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยรับแรงงานทั่วไป หรือ เยาวชนที่ส่วนราชการส่งไปก็ได้ แต่ประเด็นคือ ไม่ใช่โรงเรียนส่ง ทั้งนี้ สถานประกอบกิจการต้องเป็นคนไปแจ้งว่ารับเด็กกลุ่มดังกล่าว ดังนั้นเด็กกลุ่มนี้จะไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน แต่บังคับนายจ้างต้องไปจัดทำสัญญาจ้างที่มีหลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีกำหนดทั้งในเรื่องของหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยเลี้ยงที่ต้องจ่าย ซึ่งในอาชีวะก็มีการใช้แต่ไม่เป็นรูปแบบเพราะสถานประกอบกิจการไม่เข้าใจ ซึ่งทางกรมได้มีการเข้าไปให้ความรู้เพื่อให้เกิดการใช้แบบถูกกฎหมาย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รติยาฯ

Gig economy ในบริษัท grab มี user ถึงร้อยละ 90 จะได้รับประโยชน์จาก พ.ร.บ. ส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือไหม มีข้อเสนอแนะหรือส่งเสริมหรือไม่

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ตอนนี้กฎหมายให้แค่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานและฐานประกันสังคม หากไม่เข้าค่ายจะไม่ได้รับประโยชน์ตัวนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

ประเด็นเรื่องนิสิตนักศึกษาฝึกเพื่อเข้าทำงาน (ตามพ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานฯ) ถ้าหากนิสิตนักศึกษาฝึกเพื่อหาประสบการณ์เป็นไปได้หรือไม่ที่จะใช้แนวคิดนี้ในการขยายให้กิจการเหล่านั้นด้วยแต่ต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในมุมมองของกฎหมายมากขึ้นว่าเขาไม่ใช่แค่แรงงานทั่วไปแต่เป็นแรงงานที่ต้องการ skill

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในกฎหมายนั้น หลักสูตรที่เกิดขึ้นนั้นเป็นหลักสูตรที่สถานประกอบกิจการจัดตั้งขึ้นก็ได้โดยต้องส่งให้กรมรับรองและพิจารณาถึงหลักสูตร หรือร่วมมือกับสถานศึกษาเพื่อให้เกิดขึ้น ทางกรมก็รับรองได้เลย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ฯ

ในการพิจารณามีปัญหาหรือไม่ ว่าหลักสูตรที่ทางสถานประกอบกิจการสร้างขึ้นมีการเลี่ยงกฎหมายหรือไม่

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในทางปฏิบัติมีการเลี่ยง ๆ กันอยู่แต่พยายามเชิญมาเพื่อสร้างความเข้าใจเมื่อเกิดข้อผิดพลาดจะมีหลายปัญหาตามมา จึงต้องชี้แจง

สรุปการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแทนฝ่ายนายจ้าง (ครั้งที่ 1) ผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	นายอุกฤษณ์	กาญจนเกตุ	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
6.	นายกรชัย	แก้วมหาวงศ์	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายนายจ้าง อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดกฎหมายแรงงาน สำหรับแรงงานลักษณะเฉพาะหรือการกำหนดสายอาชีพ

ลักษณะงานบางประเภทมีการทำงานและการกำหนดค่าจ้างที่มีความเฉพาะตัว เช่น กรณีของแรงงานประมงที่ไม่สามารถทำงานวันละ 8 ชั่วโมงได้ หรือกรณีงานพาร์ทไทม์ ที่ลูกจ้างบางคนไม่สามารถทำงาน 8 ชั่วโมง ทั้ง 6 วันต่อสัปดาห์ได้ หรือกรณีช่างตัดผมหรือพนักงานนวดถูกตีความว่าเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของเจ้าของร้านไม่ใช่นายจ้าง เนื่องจากกฎหมายมีข้อจำกัดในเรื่องการกำหนดเวลาทำงานไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการแก้กฎหมายจะทำได้ยาก แต่ก็สามารถดำเนินการได้ด้วยการออกกฎกระทรวง โดยการกำหนดสายอาชีพ ซึ่งจะสร้างความยืดหยุ่นมากกว่าและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจ้างงานมากขึ้น โดยรูปแบบอาจเป็นกำหนดค่าแรงรายชั่วโมงตามประเภทงาน และต้องมีมาตรการไม่ให้นายจ้างเอาเปรียบ

ในทางกลับกันกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแรงงาน ด้วยบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป อาจต้องมีมุมมองในการคุ้มครองนายจ้างที่ได้รับความเสียหายจากการที่ลูกจ้างหนีงาน เนื่องจากมีการย้ายงานได้อย่างสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาแรงงานนอกระบบ

การจัดการแรงงานนอกระบบ มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากปริมาณแรงงานนอกระบบนั้นมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบเป็นอย่างมาก กลายเป็นว่าแรงงานนอกระบบได้เป็นรากฐานสำคัญของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการก่อตั้งกองแรงงานนอกระบบ ในกองสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ประสบปัญหาในทางการดำเนินการเนื่องจากแรงงานนอกระบบนั้นมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก

อีกทั้งลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนไป ในสภาพของ Gig Economy ทำให้รูปแบบงานบางส่วนเปลี่ยนจากแรงงานในระบบเป็นแรงงานนอกระบบ หรือลักษณะการจ้างงานแบบเดิมที่ลูกจ้างอยู่ในบริษัทเดียวกลายมาเป็นลูกจ้างคนเดียวแต่รับงานจากหลายบริษัท ลูกจ้างลักษณะนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของ

บริษัทใดหรือมีสัดส่วนความรับผิดชอบกันอย่างไร ความผูกพันยังอยู่บนพื้นฐานของสัญญาจ้างแรงงานอยู่หรือไม่

แม้ในต่างประเทศจะตีความ ตามข้อสัญญาของ Grab หรือ Uber ว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงาน เพื่อให้แรงงานเหล่านี้สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและมีโอกาสได้รับเงินทดแทน หรืออย่างกรณีนักกีฬาอาชีพ ที่มีองค์กรกำกับดูแลอย่างเช่น ฟีฟ่า เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ แต่กฎหมายแรงงานไทยยังให้ความสำคัญกับเวลางาน (office hours) ซึ่งลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานแบบ office hours จะเกิดปัญหาในระยะยาว ลูกจ้างในระบบตามสัญญาจ้างก็จะกลายเป็นไม่ใช่ลูกจ้างในระบบ

3. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ควรครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาจากการจ้างงาน ตามสัญญาจ้างเป็นสำคัญ และหากเกิดกรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ต้องใช้กลไกการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อพิจารณาว่า การจ้างงานนั้น เป็นไปตามสัญญาหรือมีลักษณะเป็นการละเมิดลูกจ้างหรือไม่

4. ปัญหาการตรวจแรงงาน

ปัญหาการตรวจแรงงาน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากกำลังพลของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถทำการตรวจได้อย่างทั่วถึง และการดำเนินการตรวจแรงงานจะเริ่มเมื่อปรากฏหลักฐานที่ได้มาผ่านการร้องเรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งด้วยลักษณะงานบางประเภททำให้เกิดปัญหาในการตรวจแรงงาน เช่น กรณีการทำงานที่บ้านทั้งการตรวจสอบได้ยาก

ทั้งในส่วนของพยานหลักฐาน กฎหมายไทยบังคับให้นายจ้างต้องมีหลักฐานเก็บไว้เพื่อนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ตรวจ อย่างไรก็ดี ในเรื่องพยานหลักฐานนี้ในทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับขั้นตอนการตรวจและความจริงจังของพนักงานว่าจะเรียกหลักฐานมากน้อยเพียงใด

ในทางปฏิบัติจึงเป็นว่าหากบริษัทไหนไม่มีปัญหาก็จะไม่ตรวจ ถ้ามีปัญหา พนักงานตรวจแรงงานก็ไปตรวจดูตามที่กฎหมายกำหนด

ทางออกของปัญหานี้ประการหนึ่ง คือ การสร้างระบบการตรวจแรงงานโดยพนักงานตรวจแรงงานที่เป็น Outsource โดยเทียบเคียงกับต่างประเทศและกิจการอื่น ๆ ของรัฐที่เปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการด้วย เช่น การประเมินราคาที่ดิน ที่ปรับให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการเพราะมีมาตรฐานที่ดีกว่า

ส่วนข้อสรุปเมื่อเกิดปัญหา เจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ย โดยใช้มาตรฐานไม่น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำเป็นเกณฑ์

5. การจ้างงานโครงการชั่วคราว สัญญาจ้างงานแบบรูปแบบพิเศษ

สัญญาจ้างผู้สูงอายุและนักศึกษาฝึกงานเฉพาะกลุ่มที่ว่างงานด้วยเหตุโควิดที่นายจ้างทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำแผนงาน ไปขึ้นทะเบียนกับกรมแรงงาน เพื่อจ่ายค่าจ้างรายชั่วโมง ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย กรณีนี้แม้กฎหมายรับรองอยู่แล้ว แต่การจ้างงานในลักษณะนี้ ศาลอาจตีความเป็นโครงการที่เป็นปกติ เพราะเป็นลักษณะโครงการที่ทำเป็นประจำอยู่แล้ว เช่นนี้ก็จะเป็นความเสี่ยงของนายจ้างที่อาจต้องผูกพันในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและค่าชดเชย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้เกิดความชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ

สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายนายจ้าง (ครั้งที่ 2) ผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	นางสิริวัน	ร่มฉัตรทอง	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายนายจ้าง อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเวลาในการทำงาน

ความยืดหยุ่นของชั่วโมงทำงาน ประเทศไทยยังยึดติดกับการทำงานแบบ office hour ยากกับบริบทในปัจจุบันที่ให้ work from home ฝ่ายลูกจ้างก็จะเข้มงวดว่าถ้าทำงานเกิน 8 ชั่วโมงต้องได้ค่าทำงานล่วงเวลา (OT) แต่พอ work from home ในการประชุมหรือการสั่งงานอาจนอกเหนือเวลาไปบ้าง ลูกจ้างก็เกรงว่าหากเปลี่ยนแปลงก็จะเป็นโทษกับลูกจ้างเพราะกลัวนายจ้างเอาเปรียบ

ประเด็นเกี่ยวกับเวลาในการทำงานควรพิจารณาการจ้างงานของ New Zealand เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการทำงานและค่าจ้างรายชั่วโมง อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นของชั่วโมงการทำงานนั้นไม่มีความจำเป็น ในส่วนของการโน้มน้าวฝ่ายลูกจ้าง บริบทที่เปลี่ยนไปไม่ว่าจะด้วย disruption หรือคนรุ่นใหม่ที่ไม่ต้องการนั่งทำงานในออฟฟิศ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นเพียงตัวเลือกของลูกจ้างไม่ใช่การเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง

2. ปัญหาจากผลกระทบของประชากรรุ่นใหม่

การแก้ไขกฎหมายแรงงานต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ที่พบในประเทศไทย และปัจจัยทางแรงงานที่ใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยส่วนตัวมองว่าปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษคืออุปนิสัยของประชากรรุ่นใหม่ที่มีความแตกต่างจากอดีต ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของแรงงานในอนาคต ดังนั้นควรเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่มีทางเลือก จึงต้องสำรวจกลุ่มนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่

3. ปัญหาผลกระทบของเทคโนโลยี

เทคโนโลยีเข้ามามีผลกระทบต่อการแรงงานในปัจจุบันอย่างยิ่ง ดังตัวอย่างเช่น ถ้าเกิดสมมติว่ามีหุ่นยนต์ขึ้นมา คนที่จะมีงานได้ต้องไม่ใช่งานที่หุ่นยนต์ทำได้และงานอาจจะไม่ใช่งานแบบ 8 ชั่วโมง หากต้องการให้จ้าง 8 ชั่วโมง ลูกจ้างคนนั้นต้องเป็นคนที่เก่งมาก ๆ ที่มีหลากหลายทักษะ

ในปัจจุบัน รัฐบาลกำลังจะมีนโยบายเกี่ยวกับการลดหย่อนภาษีในการนำเข้าหุ่นยนต์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งกระทบกับลูกจ้างโดยตรง หุ่นยนต์ไม่ต้องได้รับสิทธิในเงินทดแทน หรือประกันสังคม ไม่ต้องรักษาระยะห่าง โรงงานทำได้ปกติ ไม่มีค่าชดเชย ดังนั้น การจ้างเป็นรายชั่วโมง ถ้าเกิดว่าไม่เก่งมากพอก็จะไม่มีใครจ้างคุณเป็นรายวัน

4. ปัญหาค่าตอบแทนการทำงาน

ในเรื่องค่าจ้างรายชั่วโมงนั้นทั้งลูกจ้างและภาครัฐไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่การทำงานเป็นระบบแบบ hybrid จะมีบางกลุ่มอาชีพยอมทำเป็นรายชั่วโมง แต่กลุ่มหลักยังคงทำเป็นรายวัน ส่วนลูกจ้างก็เหมือนจะยอมแต่ให้โจทย์หลักในการคิดว่า “กลุ่มที่จะเป็นรายชั่วโมงคือกลุ่มใดและจะตอบโจทย์กับลักษณะงานอย่างไร” ในปัจจุบัน ค่าจ้างแบ่งเป็นสามกลุ่มคือ ค่าจ้างสำหรับกลุ่มทั่วไป ค่าจ้างสำหรับกลุ่มมาตรฐานฝีมือแรงงาน และค่าจ้างสำหรับกลุ่มพิเศษ (กลุ่มนิสิตนักศึกษาฝึกงานและผู้สูงอายุ) จึงเกิดคำถามว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ หากลูกจ้างกลุ่มหนึ่งต้องว่างงานและได้ไปขอรับสิทธิประโยชน์กับประกันสังคม เป็นไปได้หรือไม่ที่จะให้นายจ้างทำแผนและได้รับรองจากกระทรวงแรงงานว่าสามารถให้จ้างลูกจ้างที่ว่างงานเพราะเหตุโควิดเป็นรายชั่วโมงได้เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างกลุ่มนี้ แต่วิธีในการดำเนินการหรือบริหารจัดการ รวมถึงสิ่งที่ลองคิดคือ ถ้าสมมติว่าหากสามารถเปลี่ยนแปลงให้เกิดค่าจ้างรายชั่วโมงในบางกลุ่ม กลไกที่สำคัญคือการตรวจแรงงานก็จะถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นการ re-check ตามที่นายจ้างไปขึ้นทะเบียนลูกจ้างรายชั่วโมง 10 ตำแหน่ง ซึ่งต้องมีการตรวจว่านายจ้างได้จ้างจริงหรือไม่ และลูกจ้างได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมหรือไม่

ในส่วนการทำ KPI ต้องมากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกรณีของค่าจ้างรายชั่วโมง ซึ่งต้องทำให้ได้รับการยอมรับจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ถ้าเป็นรายชั่วโมงควรให้รวมกันสูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่ทำทั้งวันแต่ต้องมีตัวเลขที่เป็นเหตุผลในการสนับสนุน นายจ้างอาจไม่ต้องผูกพันเท่าเดิม ส่วนลูกจ้างสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและมีโครงข่ายคุ้มครอง แต่จะพบปัญหาว่าใครจะเป็นนายจ้าง

ดังนั้นจึงควรสร้างระบบขึ้นมาใหม่ โดยแบ่งออกเป็นสามระบบอันได้แก่ ระบบแรกคือ ระบบของคนที่เคยเป็นลูกจ้างแต่ว่างงาน ระบบที่สองคือ ระบบสำหรับลูกจ้างรายชั่วโมงโดยต้องมาพิจารณาสัดส่วน

การส่งเงินสมทบ และสิทธิประโยชน์ในประกันสังคมในลำดับต่อไป และระบบที่สามคือ ระบบของแรงงานต่างด้าว

ในกรณีที่ลูกจ้างเกิดอุบัติเหตุ นายจ้างต้องรับผิดชอบแต่ควรให้นายจ้างซื้อประกันให้แก่ลูกจ้าง ในส่วนของลูกจ้างค่าจ้างรายชั่วโมงนั้นคงเป็นไปได้ยากที่จะมีการซื้อประกัน แต่หากระบบลูกจ้างรายชั่วโมงมีเสถียรภาพแล้วอาจจะต้องมีการก่อตั้งกองทุนโดยเฉพาะ

ในประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลจะประกาศนโยบายว่าในช่วงนี้ให้ทำสัญญาจ้างพิเศษกับคนบางกลุ่มให้จ้างเป็นรายชั่วโมงตามอัตราค่าจ้างตามปกติ แต่นายจ้างต้องมีแผน และรัฐบาลก็จะมีแผนเพื่อให้ลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้าสู่ประกันสังคมได้โดยรัฐบาลสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่และให้นายจ้างช่วยเป็นส่วนน้อย กล่าวคือ นายจ้างสามารถส่งเงินสมทบน้อยกว่าปกติได้ แต่ก็จะเกิดประเด็นว่านายจ้างก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจริง ๆ เช่น การพัฒนาฝีมือลูกจ้าง และให้มีการตรวจแรงงานอย่างจริงจัง ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณานายจ้างที่ต้องจ่ายเงินเข้าประกันสังคมนั้นรัฐบาลจะประกาศให้ทราบว่าลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นลูกจ้างของใครเพื่อให้เกิดความชัดเจน

สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายลูกจ้างผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1.	ผศ.ดร.ศุภศิษฎ์	ทวีแจ่มทรัพย์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ผศ.ดร.รัตติยา	ภู่ละออ	วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	ผศ.วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	อ.ฉัฏฐเมธ	ภิรมย์พานิช	คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	นายวีรสุข	แก้วบุญปัน	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเวลาในการทำงาน

การตรากฎหมายเพื่อผ่อนปรนในช่วงวิกฤตโควิดสามารถที่จะผ่อนกฎหมายในเรื่องของการเป็นลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างประจำ แต่ในกฎหมายได้ระบุไว้ว่าต้องเป็นลักษณะงานที่มีวันสิ้นสุด แต่ในงานบางประเภทอย่างเช่น การจ้างงานประเภทงานอุตสาหกรรมที่มีวันสิ้นสุด แม้ต้องการจ้างมาเพียงแค่ชั่วคราว หากแต่เมื่อเกิน 120 วันก็จะกลายเป็นลูกจ้างตามกฎหมายโดยอัตโนมัติ ส่งผลให้การเลิกจ้างเกิดปัญหา

การจ้างแรงงานรายชั่วโมงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างอาจละเมิดในส่วนดังกล่าว ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการค่าจ้าง มีการหารือกันหลายรอบ แต่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายยังมีข้อขัดแย้งในเรื่องค่าจ้างรายชั่วโมง ในเรื่องของอัตราค่าจ้าง โดยมาตรฐาน หากจะจ้างเป็นรายชั่วโมงโดยนำค่าจ้างรายวันมาหารแล้ว ค่าจ้างรายชั่วโมงไม่ควรมากกว่าค่าจ้างรายวัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ คนที่จะมาทำงานรายชั่วโมงได้ต้องเป็นผู้ที่ตกงานจริง ๆ หรือไม่ หรือทำงานแบบ office hour แล้วมีเวลาว่างที่จะมาทำงานรายชั่วโมงเพิ่มกับบริษัทอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายกันหรือแบบเดียวกัน ในส่วนนี้ก็จะเกิดปัญหาในเรื่องนายจ้างผู้ที่จ้างเป็นรายวันอาจไม่ยินยอมเพราะกระทบเรื่องเวลาทำงาน

นอกจากนี้ ในส่วนของงานบางลักษณะอาจไม่สามรถกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงได้ เช่น งานขับรถ ซึ่งไม่สามารถที่จะกำหนดเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดของเวลาทำงานได้ เพราะโดยลักษณะของงานแล้วในทางปฏิบัติ มีปัจจัยเกี่ยวกับปัญหาการจราจร หรือบรรจุสินค้า ลูกจ้างก็ต้องทำงานเกินเวลา ในส่วนค่าจ้างที่เกินมาก็จะเพิ่มเข้าไปอยู่แล้วตามเวลาที่เกิน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนรวมของสหภาพแรงงาน

ในต่างประเทศ การกำหนดนโยบายแรงงานมีสองระดับคือ ระดับแรกให้รัฐกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ วางกรอบกว้าง ๆ และอีกระดับคือ ให้สหภาพกำหนดในเรื่องของรายละเอียด ท่านเห็นว่าสหภาพในประเทศไทยสามารถเข้ามามีบทบาทได้หรือไม่ และอุปสรรคอย่างไรบ้าง แต่ประเทศไทยมีอุปสรรค

ในเรื่องของการมีส่วนรวมในการตรากฎหมายของสหภาพและสภาแรงงานที่มีน้อย การตรากฎหมายอยู่ที่ผู้มีอำนาจเท่านั้น ส่วนนักวิชาการก็ไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ ดังตัวอย่างเช่นในเรื่องของงานขนส่ง นักวิชาการไม่ได้มีความรู้ในด้านจราจรหรือการขับขี่อย่างถูกวิธี การนำความรู้จากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยโดยตรงอาจมีปัญหาได้ หรือในกรณีของกฎหมายสำหรับรถบรรทุกในประเทศไทย รถบรรทุกต้องวิ่งชิดซ้ายแต่ถนนมีสามเลน ในเรื่องของความปลอดภัยในเลนซ้ายมีรถมอเตอร์ไซด์จอด รถเมล์จอด ถ้าต้องวิ่งแต่เลนซ้ายตลอด จะก่อให้เกิดอุบัติเหตุมากกว่าที่จะให้รถบรรทุกวิ่งในช่องที่สอง โดยไม่ต้องแบ่งลักษณะของรถจะลดอุบัติเหตุ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้บัญญัติกฎหมายไม่ได้เข้าใจสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ

ประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องแยกนายจ้างออกเป็นสองกลุ่มอันได้แก่ กลุ่มแรก นายจ้างทั้งคนไทยและประเทศที่ไม่ได้มาจากประเทศเสรีประชาธิปไตย จะมีพื้นฐานความคิดในเชิงลบกับสหภาพแรงงาน กลุ่มที่สอง นายจ้างที่มาจากประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น นายจ้างญี่ปุ่น จะมีแรงงานสัมพันธ์ที่ดีต่อลูกจ้าง หากพิจารณาถึงสถิติของนายจ้างกลุ่มแรกจะมีข้อขัดแย้งกับสภาพโดยตลอด แม้กระทั่งในเรื่องของสวัสดิการ หรือเรื่องของการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเช่นเงินทดแทน นายแจ้งจะพยายามเลี่ยง ในบางโรงงานลูกจ้างก็เสียชีวิตในขณะทำงาน แต่นายจ้างกลับไม่แจ้งให้ทางกองทุนเงินทดแทนเพราะไม่ต้องการที่จะสมทบเงินเข้ากองทุนในจำนวนมาก

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ การที่ลูกจ้างเสนอเรื่องไปยังกระทรวงแรงงานเพื่อขอแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ กลับไม่ได้รับการพิจารณา การแก้ไขกฎหมายจึงไม่ได้เป็นไปตามที่ลูกจ้างเสนอ ดังตัวอย่างเช่น การแก้กฎหมายที่ให้นายจ้างเขียนระเบียบข้อบังคับโดยไม่ต้องจดทะเบียน ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการต้องจดทะเบียนข้อบังคับเพื่อให้กระทรวงแรงงานตรวจสอบว่าละเมิดกฎหมายข้อใดหรือไม่ แต่พอเป็นเช่นนี้แล้วเท่ากับว่ารัฐเปิดช่องให้นายจ้างสามารถที่จะแก้ไขข้อระเบียบตามใจตนเองได้ นายจ้างสามารถแก้ไขได้ตลอดเวลาซึ่งเอื้อประโยชน์ให้นายจ้าง

ดังนั้น ควรให้สหภาพมีบทบาทในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมาย แต่นักการเมืองกลัวว่าอำนาจในการเจรจาต่อรองจะหมดไป เมื่อจะออกกฎกระทรวงก็ต้องปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหลายคน แต่ควรให้เป็นบทบาทสหภาพแรงงาน สภาองค์การนายจ้างเข้ามากำหนดรายละเอียด โดยรัฐเป็นเพียงผู้ที่เข้ามาตรวจสอบให้มความสอดคล้องกับหลักวิชาการ

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ทั่วไปแล้วยังมีประเด็นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ในประเด็นเกี่ยวกับอนุสัญญาที่ 87 และ 98 หากจะรับอนุสัญญาดังกล่าว ควรจะกำหนดข้อจำกัดไว้ด้วย ดังตัวอย่างเช่น เรื่องของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติสร้างสหภาพแรงงานได้ ฝ่ายลูกจ้างก็พยายามยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลแต่ไม่ได้รับการพิจารณา หรือแม้แต่ยื่นเรื่องของตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างชาวไทยเองก็กระทำได้ยาก เนื่องจากนายจ้างเองก็ไม่สนับสนุนให้มีการก่อตั้งและกฎหมายก็เป็นอุปสรรค จึงทำให้สหภาพแรงงานในประเทศไทยอ่อนแอ

3. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ในกรณีของกฎหมายแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้าง grab ที่ถูกสั่งการโดย platform และลูกจ้างที่โดยสภาพไม่ได้ถูกตัดสินว่าเป็นลูกจ้างเช่น นักฟุตบอล หรือดาราบางกลุ่ม กรณีนี้ในต่างประเทศถือว่าคนกลุ่มนี้เป็นลูกจ้างเพราะมีอำนาจบังคับบัญชา แต่ในประเทศไทยกลับไม่ได้เห็นเช่นนั้น เนื่องจากหากเป็นลูกจ้างก็ต้องเข้าระบบ กฎหมายจึงไม่รองรับลูกจ้างเหล่านี้ การตรากฎหมายสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะนั้นอาจไม่เหมาะสม เพราะความเห็นในลักษณะนี้ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องไปอยู่นอกระบบ และยังเป็นการคุ้มครองโดยกลับไปใช้กฎหมายเดิมซึ่งไม่ได้แก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ในความเป็นจริง กฎหมายควรจะสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อลักษณะของงานมีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายควรจะแก้ไขให้สอดคล้อง ผู้ร่างกฎหมายควรจะนำกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาพิจารณาเพื่อแก้ไข โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่เสมอไป จึงทำให้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้วได้รับการแก้ไขน้อยมากและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน

การตรวจแรงงานเกิดขึ้นได้สองกรณีคือ รัฐตรวจสอบเอง หรือจ้างเอกชนตรวจสอบ ดังตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างพิเศษเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างจากโควิด โดยจะมีการตรวจแรงงานที่เคร่งครัดเพื่อดูว่า จะมีการจ้างตามที่ได้ระบุไว้ในแผนการจ้างชั่วคราวเพื่อไม่ให้ลูกจ้างถูกละเมิด แต่ในปัจจุบันการตรวจแรงงานประเทศไทยยังขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ จึงทำให้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ในทางปฏิบัติ กระทรวงแรงงานจะไม่สุ่มตรวจแต่จะไปตรวจเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว ดังนั้น กระทรวงแรงงานควรเข้ามาให้คำแนะนำนายจ้างเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ หรือเชิญผู้ประกอบการมาเจรจานั้น ซึ่งมีจำนวนน้อยมาก

ในส่วนของแนวทางแก้ไขนั้น อาจตรวจสอบโดยการจ้างเอกชนแทนที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง โดยให้เอกชนเข้าไปลงทะเบียนที่กระทรวงแรงงานเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจแรงงาน จะช่วยในเรื่องของการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากกว่าหรือไม่ และตอบโจทย์การเพิ่มธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายลูกจ้างเห็นด้วยแต่ทางกระทรวงแรงงานไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับ เรื่อง จป.วิชาชีพ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานกับกระทรวงศึกษาธิการ จนกระทรวงแรงงานต้องแก้ไขให้พนักงานที่อยู่ในบริษัททำงานด้านความปลอดภัยไม่น้อยกว่า 3 ปี และจบปริญญาตรี ไปอบรมเรื่อง จป.วิชาชีพกับกระทรวงแรงงาน 180 ชั่วโมงแล้วจะได้รับประกาศนียบัตร และปฏิบัติงานเหมือนกับจป.วิชาชีพได้เลย แต่กระทรวงศึกษาธิการก็คัดค้าน จึงกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงแรงงานที่ขาดบุคลากร และกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่สามารถผลิตบุคลากรในด้านนี้ให้พอเพียงได้ ณ ปัจจุบันกระทรวงแรงงานแก้ไขโดยให้พนักงานด้านความปลอดภัยไปอบรมที่กระทรวง และสอบต่ออายุใบประกาศเพื่อรอให้กระทรวงศึกษาธิการผลิตบุคลากรได้เพียงพอ

5. ปัญหาเกี่ยวกับการเจรจาทางสังคมและองค์กรไตรภาคี

“การเจรจาทางสังคม” มักเข้าใจว่าหมายถึงการที่นายจ้างและลูกจ้างคุยกัน แต่ควรพิจารณาถึงคณะกรรมการไตรภาคีด้วย การตั้งคณะกรรมการไตรภาคีต้องมีความโปร่งใส และมีประสบการณ์ด้านนั้นโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนก็ต้องมีประสบการณ์ด้านนั้นอย่างแท้จริง กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจแก่องค์กรไตรภาคีในการพัฒนากฎหมายแรงงาน เพราะเป็นแหล่งที่มาของการเจรจาทางสังคม

องค์กรไตรภาคีต่าง ๆ คณะกรรมการของประกันสังคม หรือเงินทดแทนต่าง ๆ ในส่วนนายจ้างและลูกจ้างมาจากนายจ้างและลูกจ้างที่มีประสบการณ์ทำงานอย่างแท้จริง แต่ในส่วนของรัฐบาลที่เข้ามาร่วมในภาคีไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ จึงทำให้อาจถูกครอบงำโดยคนบางกลุ่มที่ให้ประโยชน์ ดังตัวอย่างเช่น ในเรื่องของเงินประกันสังคมในช่วงโควิด-19 มีการเสนอให้ลดเก็บของฝั่งนายจ้าง 1% และ

ลูกจ้างเก็บ 3% ฝ่ายลูกจ้างเสนอให้งดเก็บไปก่อน 3-4 เดือนของทั้งสองฝ่าย แต่คณะกรรมการประกันสังคมกลับคัดค้าน

6. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์จากกองทุน

ในเรื่องของกฎหมายเงินทดแทนกับประกันสังคมเป็นเรื่องเดียวกัน โดยเงินทดแทนผลักภาระให้นายจ้าง แต่ในส่วนของประกันสังคม ทั้งลูกจ้างและนายจ้างต้องร่วมจ่าย ในกรณีที่มีการตาย กองทุนเงินทดแทนจ่าย 33,600 บาท และประกันสังคมจ่าย 40,000-50,000 บาท ซึ่งมีอัตราต่างกัน แต่ในความเป็นจริง รัฐต้องพิจารณาถึงการช่วยเหลือลูกจ้างที่ตายโดยไม่ได้พิจารณาว่าเงินที่ช่วยเหลือจากการตายควรมาจากแหล่งไหน ประโยชน์ทดแทนที่ลูกจ้างได้รับควรจะเหมือนกัน

ในอีกประเด็น การจ่ายเงินเข้าประกันสังคมมิได้แปลว่าไม่เดือดร้อน เพียงแต่โชคดีที่ไม่ตกงาน แต่รัฐกลับเอาเงินภาษีไปชดเชยให้กับคนหลายกลุ่มซึ่งไม่เหมาะสม นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการรักษาพยาบาลของประกันสังคมซึ่งแตกต่างจากบัตรทอง ในกรณีของบัตรทอง คนไข้ได้รับการคุ้มครองทันทีหลังคลอด ลูกจ้างไม่ค่อยได้ใช้ประกันสังคมเพราะมีประกันกลุ่มอยู่แล้วเว้นแต่กรณี admit หากไม่มีกฎหมายประกันสังคมมาบังคับก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายเพราะมีประกันกลุ่ม มีเงินกองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพอยู่แล้ว การรักษาพยาบาลตามสิทธิของประกันสังคมเหลื่อมล้ำกับบัตรทอง ในเรื่องของการเข้าถึงการบริการที่ล่าช้ากว่าของบัตรทอง

ในประเด็นดังกล่าว ในต่างประเทศ ทุกคนจะมีบัตรนึงคล้าย ๆ กับบัตรประชาชน หากตกงานบัตรนั้นก็จะสามารถใช้สิทธิของบัตรทองได้เลย หากใครที่ทำงานก็จะได้สิทธิประกันสังคม หากมีประกันกลุ่มก็จะมีการ เพิ่มสิทธิของประกันกลุ่มเข้าไป ซึ่งกฎหมายรองรับทั้งประกันกลุ่มและประกันสังคมเพื่อให้ได้สิทธิเต็มที่ แต่ประเทศไทยไม่มีเรื่องความเชื่อมโยงทางทะเบียน รวมถึงการทำงานอยู่ภายใต้คนละกระทรวง จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถรับสิทธิได้อย่างเต็มที่ ทั้ง ๆ ที่ควรจะมีระบบเดียวกัน แต่อาจกระทบต่อการรวมตัวกันขององค์กร

ในเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลนั้นเป็นไปได้ยากในประเทศไทย จึงต้องเสริมตัวเลือกในเรื่องนโยบายให้ลูกจ้างสามารถเลือกใช้สิทธิของตนได้โดยไม่บังคับ ดังตัวอย่างเช่น หากในบริษัทที่มีเบี้ยประกันกลุ่มก็อาจจะเสนอให้ลดเบี้ยที่ต้องส่งเข้าประกันสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับนายจ้างและลูกจ้างที่ต้อง

ส่งเบี้ยประกันแต่ไม่ได้ใช้สิทธิ ในประเด็นนี้ ประกันสังคมก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าเป็นสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้าง ในประเทศเดนมาร์กมีความคล้ายคลึงกับของไทย แต่หากบริษัทมีประกันสุขภาพให้พนักงาน ทางประกันสังคมจะลดเบี้ยให้กับนายจ้าง และถ้าหากไม่ใช้สิทธิรักษาพยาบาลเลย เงินที่สมทบจะเข้าไปอยู่ในกองทุนเงินเลี้ยงชีพเมื่อเกษียณจากงาน แต่ประเทศไทยกลับไม่มีเลย

7. ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางแรงงาน

การร้องเรียนต่อศาลแรงงานมีสองส่วนอันได้แก่ การแต่งตั้งทนายและการเขียนคำร้องเองต่อศาลแรงงาน ถ้ามีข้อพิพาทต้องไปที่กระทรวงแรงงานก่อนเพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยมีระยะเวลานาน เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยออกมาให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้าง หากนายจ้างไม่พอใจในคำสั่งก็ไปยื่นเรื่องต่อศาลแรงงานให้เพิกถอน จึงทำให้เกิดความยุ่งยาก

ในส่วนของลูกจ้างนั้นต้องทำงานทั้งวันจึงไม่มีเวลาที่จะไปต่อสู้ในทางศาลแรงงาน อีกทั้งยังไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ดังนั้นกระบวนการร้องเรียนในปัจจุบันจึงยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และลูกจ้างยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

สรุปการสัมภาษณ์กลุ่มตัวแทนฝ่ายภาครัฐผ่านโปรแกรม Zoom

เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2564

รายชื่อผู้เข้าร่วม

1. ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ผศ.ดร.รัตติยา ภู่ละออ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. ผศ.วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. อ.ฉัฏฐเมธ ภิรมย์พานิช คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

5. นางนภสร ทุ่งสุกใส ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

กรมการจัดหางาน

6. นายเกียรติศักดิ์ ธ.น.หล้า นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ
   กองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

7. น.ส.พัชราภรณ์ ยศปัญญา ผู้อำนวยการกองกฎหมาย
   กองกฎหมาย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

8. นายณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
   กองนิติการ
9. นายมนตรี มณีรัตน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน
   กองคุ้มครองแรงงาน
10. นายเอกพงษ์ อินวิเชียร ผู้อำนวยการกลุ่มงานทะเบียนกลาง
    สำนักแรงงานสัมพันธ์
11. น.ส.พรสุดา เจียมพัฒนาตระกูล นิติกรปฏิบัติการ
    กองนิติการ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของตัวแทนฝ่ายภาครัฐ อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. สถานการณ์แรงงานในอนาคต

ในภาพรวม ก่อนสถานการณ์โควิด ปัจจัยที่มีผลต่อการแรงงานในประเทศไทยอันได้แก่ ระบบเศรษฐกิจซึ่งจะขับเคลื่อนโดยคนที่มีรายได้น้อย การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุสังคมออนไลน์ จำนวนของชนชั้นกลางและเทคโนโลยีที่มีมากขึ้น เมื่อเกิดสถานการณ์โควิด การทำงานต้องเปลี่ยนมาเป็น work from home การทำงานจึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงานและผลงานที่มีคุณภาพ

ในแง่ของรูปแบบการจ้างงาน การจ้างงานในอนาคตจะมีลักษณะเป็นการจ้างงานระยะสั้นและการจ้างงานเป็นรายโครงการ ทั้งการจ้างงานถูกเปลี่ยนแปลงเป็นสัญญาการแบ่งผลประโยชน์แบบ Partner

ในแง่ของอาชีพในอนาคต แรงงานอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มอันได้แก่ กลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้พัฒนาและทำงานร่วมกับAI และกลุ่มที่สามคือ กลุ่มแรงงานที่ AI ทดแทนไม่ได้ นอกจากนี้ รายงานเกี่ยวกับอาชีพในอนาคต ของ world economic forum ตำแหน่งงานใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี เช่น นักวิเคราะห์ข้อมูล การตลาดแบบ digital เป็นต้น

2. ปัญหาการวินิจฉัยสัญญานักกีฬาอาชีพ

โดยสภาพแล้ว นักกีฬาต้องทำงานตามอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ของการเกิดสัญญาจ้างแรงงาน แต่กลับมีแนวคำพากษามิให้เป็นสัญญาจ้างแรงงาน จึงแสดงให้เห็นว่าการจ้างงานในเมืองไทยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือการเป็นนายจ้าง - ลูกจ้าง ผนวกกับความหมายของ “อำนาจบังคับบัญชา” ตามคำพิพากษาศาลฎีกา การตีความดังกล่าวมีลักษณะที่แคบจนเกินไป แม้ตามทฤษฎีแล้วมีความเป็นพลวัตร ในกรณีนี้ศาลอาจรอให้สังคมเกิดความพร้อมหรือมีกฎหมายออกมาให้ชัดเจน

3.ปัญหาเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน

กฎหมายไทยมีการเปิดช่องให้กำหนดเวลาทำงานที่ยืดหยุ่นได้ แต่สามารถปรับใช้ได้เฉพาะในกรณีงานที่ไม่ได้กำหนดชั่วโมงในการทำงานเท่านั้น นอกจากนี้หากการทำงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ก็ไม่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับค่าล่วงเวลา

ในการแก้ไขปัญหา ในระยะเบื้องต้นนั้นจำเป็นต้องจัดเวทีเพื่อสร้างความแลกเปลี่ยน ส่วนในระยะยาวอาจจะต้องมีการออกแนวปฏิบัติในเรื่อง การจ่ายค่าล่วงเวลา นอกจากนี้ การแรงงานสัมพันธ์สามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในเรื่องชั่วโมงการทำงาน

การแก้ไขปัญหาโดยใช้แรงงานสัมพันธ์ ในประเทศฝรั่งเศส มีสภาระดับชาติที่จะกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้งานภาคส่วนต่าง ๆ นำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม แต่ในประเทศไทยองค์กรดังกล่าวยังไม่มีเอกภาพเพียงพอ เช่นในส่วนฝ่ายนายจ้างนั้น สภานายจ้างมีทั้งหมด 4 สภา คือ อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว หอการค้า และเทคโนโลยี จึงไม่มีความเป็นเอกภาพ ในส่วนสภาของฝ่ายลูกจ้างก็ไม่มีความเป็นเอกภาพเช่นเดียวกัน จึงส่งผลต่อการออกกฎหมายทำให้ต่างคนต่างผลักดันกันคนละเรื่อง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทน

ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนอาจแบ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมหลักและอุตสาหกรรมที่เป็นงานชั่วคราวที่โดยทั่วไปต้องทำเฉพาะแค่ช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้สามารถกำหนดค่าตอบแทนรายชั่วโมงได้อย่างเหมาะสม

ในกรณีนักเรียน/นักศึกษามีสองกรณีคือ ถ้าหากนักเรียน/นักศึกษาต้องไปฝึกงานหากมหาวิทยาลัยมีการไปทำ MOU ไว้ในกรณีนี้จะไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่ในส่วนที่สองกรณีนักศึกษาที่ฝึกงานภาคฤดูร้อนโดยนักศึกษาสมัครเข้าไปเอง ควรมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างงานแบบรูปแบบพิเศษเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน กรณีนี้มีข้อจำกัดตามมาตรา 118 วรรค 4 จึงอาจต้องตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นมาตรา 118 สำหรับการจ้างนักเรียนชั่วคราวเพื่อกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมง แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้ข้อยุติในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนค่าจ้าง

ในกรณีของกลุ่มผู้สูงอายุ ยังต้องพิจารณาเกณฑ์อายุและจำนวนค่าจ้างที่เหมาะสม

5. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน

การตรวจแรงงานนั้นมีความสำคัญและมีผลต่อกลุ่มการจ้างงานในรูปแบบพิเศษ เพื่อให้กระทรวงแรงงานเข้ามาตรวจว่าเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

การตรวจแรงงานแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรก การตรวจปกติโดยวางแผนว่าจะตรวจกี่คน ในส่วนที่สอง การตรวจตามข้อเรียกร้อง และส่วนที่สาม การตรวจตามกลุ่มเสี่ยง คือ การจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในปัจจุบันพนักงานตรวจแรงงานมีเพียง 600-700 คน จึงเป็นปัญหาความขาดแคลนของพนักงานตรวจแรงงาน

การให้เอกชนไปตรวจและรายงานไปยังกระทรวงจะทำให้ปริมาณการตรวจแรงงานเพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันกรมสวัสดิการมีระบบการจัดทำมาตรฐานแรงงานไทย โดยนำมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติความปลอดภัยมาตรฐานแรงงานไทยมีสองระดับ ถ้าสมบูรณ์ก็อาจออกหนังสือรับรองได้เองโดยกรมสวัสดิการจะไปตรวจสอบอีกครั้งภายหลัง นอกจากนี้ จากที่เคยหารือประกอบกับความเห็นของผู้ประกอบธุรกิจ ความเคร่งครัดในการตรวจควรมากกว่าการตรวจของเจ้าหน้าที่ตรวจเอง

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของไตรภาคี

ในปัจจุบัน กระทรวงแรงงานมีระบบไตรภาคีในการจัดทำกฎหมายแต่อาจจะไม่ครอบคลุมทุกวิชาชีพ หากสามารถทำให้ครอบคลุมทุกวิชาชีพที่จะได้รับผลจากการบังคับใช้กฎหมายก็จะเกิดประโยชน์ ระบบไตรภาคีควรนั้นใช้ระบบว่าต้องเป็นระดับสมาชิกสหภาพ แล้วเข้าเป็นสภาโดยมีการแบ่งสัดส่วน

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
สถานที่ทำงานปัจจุบัน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต :

  แผนกกฎหมายเอกชนและอาชญาวิทยา, วิชาเอกกฎหมายสังคม

  มหาวิทยาลัยปอลเซซาน (เอ็กซ์-มาแซย สาม), เมืองเอ็กซ์ซองโพรวองซ์, สาธารณรัฐฝรั่งเศส

หัวข้อวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก “โครงสร้างกฎหมายแรงงานไทย : ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กับ การค้นหาความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะในการพัฒนากฎหมายแรงงานไทย” ได้รับเกียรตินิยมสูงสุด (รางวัลวิทยานิพนธ์ดีเด่นสาขากฎหมายเปรียบเทียบและกฎหมายต่างประเทศ จากมหาวิทยาลัยปอลเซซานประจำปี ค.ศ. 2009) ความชื่นชมจากคณะกรรมการอย่างเป็นเอกฉันท์ ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่โดยไม่ต้องแก้ไข

- นิติศาสตร์มหาบัณฑิต :

  กฎหมายธุรกิจฝรั่งเศส, วิชาเอกกฎหมายสังคม, เกียรตินิยม อันดับสาม (ทุนไอเฟล ภายใต้การดูแลของ เอชีด (Egide) กระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส)

  มหาวิทยาลัยปอลเซซาน (เอ็กซ์-มาแซย สาม), เมืองเอ็กซ์ซองโพรวองซ์, สาธารณรัฐฝรั่งเศส

หัวข้อที่ศึกษา : สัญญาจ้างแรงงาน, กฎหมายสหภาพยุโรปด้านแรงงาน, กฎหมายอาญาในกฎหมายแรงงาน, กฎหมายว่าด้วยข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐ, กฎหมายสหภาพแรงงาน, กฎหมายประกันสังคม, กฎหมายธุรกิจแรงงาน และ กฎหมายว่าด้วยการยุติข้อพิพาทแรงงาน
หัวข้อวิทยานิพนธ์ปริญญาโท “สัญญาจ้างแรงงานมีกำหนดระยะเวลา ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส” ได้รับคะแนนวิทยานิพนธ์ ในระดับ “ดีมาก”

- ประกาศนียบัตรด้านภาษาและวัฒนธรรมฝรั่งเศส :

  สถาบันภาษาเพื่อการศึกษาภาษาฝรั่งเศสสำหรับชาวต่างชาติ มหาวิทยาลัยปอลเซซาน (เอ็กซ์-มาแซย สาม), เมืองเอ็กซ์ซองโพรวองซ์, สาธารณรัฐฝรั่งเศส

- เนติบัณฑิตไทย : สำนักอบรมแห่งเนติบัณฑิตไทย, กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย
- นิติศาสตร์บัณฑิต : (เกียรตินิยมอับดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย

งานวิจัย

- โครงการ “ศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในการคุ้มครองสิทธิประชาชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล” ผู้วิจัยร่วมกับคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้การจ้างงานของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- โครงการ “การจ้างที่ปรึกษาด้านทรัพยากรบุคคลในการเข้าซื้อหุ้นและ/หรือกิจการ CDMA” ผู้วิจัยในคณะผู้จัยของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้การจ้างของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด
- โครงการ “การกำหนดข้อสัญญาห้ามค้าแข่งในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษและฝรั่งเศส” ผู้วิจัยหลักและหัวหน้าโครงการ ภายใต้ทุนอุดหนุน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการ “ความบริบูรณ์ของหลักการห้ามเลือกปฏิบัติในกฎหมายไทย” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการ กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการ “การใช้เทคโนโลยีในกระบวนการสอนวิชานิติศาสตร์ในชั้นเรียนขนาดกลางเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และการทำความเข้าใจด้วยตนเอง : กรณีศึกษาวิชากฎหมายอุตสาหกรรม” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการ เพื่อเสนอต่อศูนย์นวัตกรรมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการ “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภายรัฐ” ภายใต้การจ้างงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบ
- โครงการ “ศึกษาวิจัยกฎหมายแข่งขันทางการค้า/ป้องกันการผูกขาดทางการค้าในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ผู้วิจัย เสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- โครงการ “ความสอดคล้องของข้อสัญญาทางการเกษตรไทยกับหลักการสากล : ศึกษาเฉพาะกรณี การเลี้ยงไก่ไข่ การเลี้ยงไก่เนื้อ การเลี้ยงสุกรขุน และการเลี้ยงสุกรพันธุ์” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของบริษัท ซีพีเอฟ (ประเทศไทย) จำกัด
- โครงการ “ ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ” ผู้วิจัยภายใต้การว่าจ้างของสภาผู้แทนราษฎร

- โครงการ “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อให้บริการลานจอด และอุปกรณ์ภาคพื้น ณ ท่าอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบของ บริษัท ท่าอากาศยาน จำกัด (มหาชน)” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด
- โครงการ “ศึกษาและจัดทำแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับอาคารประหยัดพลังงาน” ผู้วิจัยและรองหัวหน้าคณะวิจัยภายใต้การจ้างงานของกรมโยธาธิการและผังเมือง
- โครงการ “ธนาคารแรงงาน : ความจำเป็นหรือข้อพิจารณาเพื่อประโยชน์ของการแรงงานไทย” ผู้วิจัย ภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า
- โครงการ “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส (Whistle Blower)” หัวหน้าโครงการและผู้วิจัย ภายใต้การจ้างงานของสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- โครงการ “การแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐ” ผู้วิจัย ภายใต้การจ้างงานของสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- โครงการ “การพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวทางปฏิรูปประเทศ” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า
- โครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงาน ระบบงาน และภารกิจของกระทรวงยุติธรรมประเทศไทย กับกระทรวงยุติธรรมประเทศสมาชิกอาเซียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการภายใต้การจ้างงานของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
- โครงการ “การจัดทำร่างอนุบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก พ.ศ. ...” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการเสนอต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในงานเพื่อโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี)
- โครงการ “หน้าที่และสิทธิของผู้เสียภาษีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” ผู้วิจัย โครงการภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า
- โครงการ “แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการใช้ “การเจรจาทางสังคม (Social Dialogue)” เพื่อเป็นเครื่องมือพัฒนากฎเกณฑ์ทางแรงงาน” ผู้วิจัยและหัวหน้าโครงการ ภายใต้การจ้างงานของศูนย์ประสานงานเพื่อการวิจัยแรงงานแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการ “การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์” ผู้วิจัย ทำร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำรา

- Memorandum of Thai labor law, supported by The Teaching Material Development Fund, Faculty of Law Chulalongkorn University, (Bangkok : Winyuchon Press, 2013)

บทความ

- International social standard: a good instrument to achieve sustainable development in developing countries? (Article)
- The “Thailand Labour Standard” : A Tool to Value Thai Labour Laws in the Context of Economic Globalization, IALS Conference on Labour Law and Labour Market in the New World Economy, Milan, 2010.
- La Construction du droit du travail Thaïlandais : entre attraction de modèles socio-économique et quête d’identité, Press Universitaire Aix-Marseille III, 2011.
- La Communauté Economique de l’ASEAN à travers le prisme de vla libre circulation des travailleurs : Des besoins reconnus, une mise en place lente et difficile, Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale, COMPTRASEC, 1/2013, pp. 68 – 77.
- เงื่อนไขที่เหมาะสมเพื่อความเป็นธรรมของข้อสัญญาห้ามแข่งขันกับนายจ้าง : บทเรียนจากกฎหมายอังกฤษและกฎหมายฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 45 ฉบับที่ 3 กันยายน 2559 หน้า 708 – 731.

โทรศัพท์มือถือ 0982809938

ชื่อ-นามสกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

สถานที่ทำงานปัจจุบัน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยศาสตราจารย์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษีอากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เนติบัณฑิตไทยสมัยที่ 65
- ประกาศนียบัตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ รุ่นที่ 37
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

งานวิจัย

- โครงการ “นวัตกรรมเพื่อยกระดับความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุสำรองและสูงอายุโดยการส่งเสริมเศรษฐกิจสมานฉันท์ผ่านดิจิทัลแผลตฟอร์ม” ผู้วิจัยหายใต้การสนับสนุนทุนของสำนักการวิจัยแห่งชาติ

- Research on “ Terms of Reference of Consultant for ECOT’s Research on the Revision of Labour Law in the context of the Future of Work and Covid-19 Crisis” under Agreement of ILO

- โครงการ “แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการใช้ “การเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) เพื่อเป็นเครื่องมือพัฒนากฎหมายทางแรงงาน” ผู้วิจัยภายใต้การทำงานกับวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- โครงการ “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎร

- Research on “Model Contracts for Electric Vehicle Sharing Business: Personal Data Management” under Agreement of TOYOTA Motor Thailand

- โครงการ “หน้าที่และสิทธิของผู้เสียภาษีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” หัวหน้าโครงการภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า

- โครงการพัฒนาการของกฎหมายครอบครัวว่าด้วยเงื่อนไขการสมรส รองหัวหน้าโครงการภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า
- โครงการศึกษาวิจัยเพื่อประมวลฐานข้อมูลกฎหมายและนโยบายรัฐบาลด้านการทำธุรกรรมในระบบการเงินดิจิทัล (Cryptocurrency) ของประเทศสมาชิกอาเซียน+6 ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของกระทรวงยุติธรรม
- โครงการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยงาน ระบบงานและภารกิจของกระทรวงยุติธรรมประเทศไทยกับกระทรวงยุติธรรมประเทศสมาชิกอาเซียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของกระทรวงยุติธรรม
- โครงการพัฒนา ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจลงตรา ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของกระทรวงการต่างประเทศ
- โครงการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักงานเอกลักษณ์ของชาติ
- โครงการ “การพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวทางปฏิรูปประเทศ” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของสถาบันพระปกเกล้า
- โครงการ “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส (Whistle Blower)” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- โครงการ “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล” ผู้วิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- โครงการ “การศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ” ผู้ช่วยวิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง
- โครงการ “การศึกษาวิจัยโครงการคลินิกภาษีกระทรวงการคลัง ส่วนการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องบูรณาการภาษี” ผู้ช่วยวิจัยภายใต้การจ้างงานของสำนักปลัดกระทรวงการคลัง

บทความ

- หน้าที่และสิทธิของผู้เสียภาษีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 49 ฉบับที่ 2 เดือนมิถุนายน (2563) หน้า272-296
- เครื่องมือทางกฎหมายสำหรับการแทรกแซงระบบการเงินดิจิทัล ในวารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 เดือนมีนาคม (2563) หน้า 81-104

โทรศัพท์มือถือ 0891717767

ชื่อ-นามสกุล อาจารย์ฉัฏฐเมษ ภิรมณย์พานิช

สถานที่ทำงานปัจจุบัน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานวิจัย

- โครงการ “การศึกษาแนวทางการกำกับดูแลและพัฒนาศักยภาพธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยว
- โครงการ “การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำคู่มือในการจัดการสินค้าที่ไม่ปลอดภัยระหว่างประเทศ” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี
- โครงการ “การจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทออนไลน์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Online Dispute Resolution : ODR)” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี
- โครงการ “เมืองนวัตกรรมแห่งสยาม (Siam Innovation District: SID) : ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวทางในการจัดตั้งหน่วยงาน CU Enterprise ในรูปแบบหน่วยงานภายในจุฬาฯ (ฐานะเทียบเท่าศูนย์และวิสาหกิจ)” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการ “การศึกษาและจัดทำเขตทางหลวงชนบท (ระยะที่ 1)”ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี
- โครงการ “การศึกษาและเสนอแนะกรอบแนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลไปโอเมตริกระหว่างหน่วยงานภาครัฐ” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของสำนักงานปลัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- โครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับบทลงโทษและมาตรการลดหย่อนโทษ” ผู้ช่วยวิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
- โครงการ “การพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ” ผู้วิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนของต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม

ตำรา

- หนังสือนิติทักษะ : นิติมูลบท, ฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2555)

โทรศัพท์มือถือ 061-5196669

****