

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาพัฒนาการเรื่องคุ้มครองแรงงานไทยไม่ว่าจะศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ หรือ การวิเคราะห์สภาพปัญหาแรงงานไทย บทบาทของกระบวนการแรงงานไทยในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่ดี ค่าจ้างที่ดี ซึ่งรวมตัวกันได้ไม่เข้มแข็งมากนักดังในช่วงเวลาทศวรรษ 2490 มีองค์กรทางด้านแรงงาน คือ สมาคมอาชีพกรรมกรเป็นแกนนำสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิพื้นฐานของคนงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเรียกร้องให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม การสนับสนุนการรวมตัวเรียกร้องของคนงานต่างสาขาอาชีพให้มีความเข้มแข็งยังไม่เพียงพอการจัดตั้งสมาคมกรรมกรไทยขึ้นในปี 2491 โดยสมาชิกไม่ต้องจ่ายค่าบำรุงและได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานจากภาครัฐบาลด้วย การเรียกร้องของสมาคมคนงานมีผลให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทฉบับแรกที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างกว้างขวางในเรื่อง ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด เวลาพักผ่อน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก รวมทั้งสิทธิในการก่อตั้งสมาคมลูกจ้าง ขบวนการแรงงานกำลังจะมีโอกาสเติบโตในช่วงที่มีกฎหมายแรงงานออกใช้บังคับไม่ถึงปีกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใ้ค้ก่อรัฐประหารเมื่อเดือน ตุลาคม 2501 และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และยกเลิกสมาคมลูกจ้างทุกแห่งพร้อมกันด้วยเป็นการยุติบทบาทการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ

ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ทำให้การลงทุนขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรมากมายแก่ผู้ลงทุนพร้อมกับลดค่าแรงงานให้ต่ำอย่างมีเสถียรภาพ และปิดกั้นเสรีภาพการรวมตัวต่อรองของคนงานและประชาชน แต่เมื่อคนงานจำนวนมากถูกขูดรีดอย่างหนัก ต้องทำงานหลายชั่วโมง โดยได้รับค่าตอบแทนต่ำ ในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้น และรัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้นักศึกษานักวิชาการเริ่มก่อตัวเรียกร้องประชาธิปไตย คนงานหลายโรงงานต้องเรียกร้อง โดยใช้วิธีหยุดงานต่อรองกับนายจ้าง จนในที่สุดรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานออกมาใช้บังคับปี พ.ศ. 2508 เพื่อให้โอกาสลูกจ้างมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนมาเจรจากับนายจ้างในกรณีเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายให้การคุ้มครองหรือรองรับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและคุ้มครองการเจรจาต่อรองโดยตรง ในขณะที่การรวมตัวของนายจ้างและนักธุรกิจเป็นไปอย่างราบรื่น

ต่อมารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในเดือน มีนาคม 2515 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกำหนดการคุ้มครองแรงงานและสิทธิการจัดตั้งสมาคมลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม กระแสความตื่นตัวเรียกร้องประชาธิปไตยของสังคมและความขัดแย้ง ภายในระบอบอำนาจนิยมที่ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของกลุ่มมวลชนมานาน ได้นำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เข้าสู่ยุคดอกไม้สิทธิเสรีภาพแบ่งบาน ขบวนการแรงงานก็ได้ร่วมมือกับนักการเมืองบางส่วนและขบวนการนักศึกษา เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายแรงงานใหม่ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพื่อคุ้มครองเสรีภาพ การจัดตั้งสหภาพแรงงาน และการเรียกร้องต่อรองของลูกจ้างอย่างชัดเจน

การนัดหยุดงาน ได้กลายเป็นรูปแบบหลักในการต่อรองของสหภาพแรงงาน และลูกจ้าง โรงงานหลายแห่งในช่วง 14 ตุลาคม 2516 – 6 ตุลาคม 2519 คนงานหญิงจำนวนมากโดยเฉพาะ กิจการสิ่งทอ มีส่วนร่วมสำคัญในขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้อง กรณีสำคัญคือ การนัดหยุดงานทั่วไปของกรรมกรหญิงโรงงานทอผ้าในระหว่างวันที่ 8 – 14 มิถุนายน 2517 ณ บริเวณท้องสนามหลวงเป็นเวลา 7 วัน โดยได้รับการสนับสนุนจากขบวนการนักศึกษาและองค์กรประชาธิปไตยจำนวนมาก สาเหตุเพราะสมาคมสิ่งทอได้ลดการผลิตลงเนื่องจากถูกตัดโควต้าสิ่งทอจากต่างประเทศ ส่งผลให้ลดค่าจ้างลงจากวันละ 12 บาท เหลือวันละ 6 บาท มีการปลดคนงานออกจำนวนมาก กรรมกรสิ่งทอประมาณ 4 แสนคนต้องเดือดร้อนทำให้เกิดการรวมพลังชุมนุมครั้งใหญ่ของขบวนการแรงงาน ซึ่งเป็นการผลงานเดินเท้ามาจากย่านอุตสาหกรรมอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาครและพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ไปยังกรมแรงงานและสนามหลวง ผลการต่อสู้ครั้งนี้ทำให้รัฐบาลประกาศปรับค่าจ้างขั้นต่ำจากวันละ 16 บาท เป็น 20 บาท ในเดือนกรกฎาคม 2517 และเพิ่มเป็น 25 บาทในต้นปี 2518

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานตั้งแต่ปี 2518 ถึงก่อน 6 ตุลาคม 2519 ต้องเผชิญกับความรุนแรงของฝ่ายนายทุน กลุ่มอำนาจการเมืองและกลไกของรัฐมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มกระหังแดง ซึ่งได้มีบทบาทเข้าก่อกวนการชุมนุมของกรรมกรหญิงสแตนดาร์ดการ์เมนต์และโรงแรมดุสิตธานี

คนงานหญิงสิ่งทอหลายโรงงาน ได้มีการหยุดงานต่อรองกับนายจ้างเพื่อประท้วงความไม่เป็นธรรม หรือการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และนำไปสู่การตั้งสหภาพแรงงานต่อมา เช่น ในปี พ.ศ.2524คนงานหญิงบริษัท ไทยเกรียงปิ่นทอฟอกย้อม จำกัด บริษัทนครหลวงถุงเท้าไนลอน จำกัด และบริษัท ไทยพัฒนารณ์ จำกัด จังหวัดสมุทรปราการได้หยุดงานเรียกร้องให้นายจ้างปรับค่าแรงและโบนัสเท่ากับคนงานชาย ในปี 2525 บริษัทไทยเอโร จำกัด จังหวัดปทุมธานี เป็นต้น¹

¹ บัณฑิต รัตนชัยเศรษฐ์. (2542). การต่อสู้ของกระบวนกรวมชนสตรีไทย. หน้า 17.

ขบวนการแรงงานภายหลังปี 2520 สหภาพแรงงานส่วนใหญ่จะต่อรองภายใต้กรอบกฎหมายเป็นสำคัญ มีการรวมกลุ่ม แบ่งแยก และแตกแยกช่วงชิงตำแหน่งมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับสภาองค์การลูกจ้าง ความขัดแย้งส่วนตัวและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีสภาองค์การลูกจ้างหรือองค์กรแรงงานระดับชาติ จำนวนมากถึง 8 สภาองค์การลูกจ้าง (ปัจจุบันในปี พ.ศ 2543 สภาองค์การนายจ้างก็มีการตั้งองค์กรเป็นจำนวน 10 สภา)

สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยและสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยที่เคยมีมติจะรวมกันเป็นสภาองค์การลูกจ้างเดียวกัน ตั้งแต่เดือน มกราคม 2533 เพื่อความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพของขบวนการแรงงาน จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้า

กลุ่มองค์กรแรงงาน ที่มีบทบาทมากขึ้นในภายหลังปี 2530 คือ กลุ่มสหภาพแรงงานที่รวมตัวกันตามพื้นที่ย่านอุตสาหกรรมใกล้เคียงกัน เช่น กลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ กลุ่มสหภาพแรงงานย่านรังสิตและใกล้เคียง เป็นต้น หรือกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสหภาพแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ ประมาณปี 2524 เป็นต้นมา ชื่อน่าสนใจคือ กลุ่มสหภาพแรงงานหลายย่านในระยะหลังจะมีนักแรงงานหญิงก้าวมาเป็นแกนนำร่วมเคลื่อนไหวเคียงบ่าเคียงไหล่กับนักแรงงานชายในสภาองค์การลูกจ้าง และสหพันธ์แรงงานอย่างจริงจังต่อเนื่อง ในขณะที่กลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพิ่งมีการตั้งฝ่ายสตรีขึ้นเมื่อปี 2536

ภายหลังปี 2530 การเคลื่อนไหวเพื่อคุณภาพชีวิตแรงงานหญิงและครอบครัว และปัญหาสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน มีความชัดเจนเข้มข้นขึ้น ซึ่งนักแรงงานหญิงในหลายองค์กรมีส่วนร่วมเรียกร้องรัฐบาลตลอด องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีบางแห่งก็เริ่มมีบทบาทร่วมมือและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของแรงงานหญิงมากขึ้นในภายหลังปี 2530 โดยเฉพาะมูลนิธิเพื่อนหญิง ได้มีการจัดตั้งฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งเสริมการรวมตัวต่อรองของกลุ่มแรงงานหญิงและองค์กรสหภาพแรงงาน โดยเน้นที่พื้นที่เขตอุตสาหกรรมย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีโรงงานขนาดเล็กจำนวนมาก มีสหภาพแรงงานจำนวนน้อย และลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำถูกเลิกจ้างง่าย นอกจากนี้ยังมีโครงการอบรมแรงงานหญิง-ชายให้เข้าใจแนวคิดเรื่องบทบาทหญิงชายเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศและป้องกันปัญหาการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมในระยะหลัง ได้มีโครงการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ร้านค้าของคณงาน โดยเน้นหลักการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมช่วยเหลือกันเองของคณงานเป็นสำคัญ

การเคลื่อนไหวสิทธิลาคลอด 90 วัน และรับค่าจ้างเต็มจากนายจ้าง

คณะกรรมการณรงค์สิทธิลาคลอด 90 วัน ซึ่งประกอบด้วย องค์กรแรงงานทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านแรงงานจัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี 2536 ได้ยื่นหนังสือเรียกร้องสิทธิลาคลอด 90 วัน ถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้วางแผน

จัดชุมนุมคนงานบริเวณหน้าท่าเทียบรัฐบาล ในวันที่ 25 เมษายน 2536 เพื่อกดดันให้รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขกฎหมายแรงงาน

จนกระทั่งรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ยอมออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 13) ลงวันที่ 28 เมษายน 2536 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2536 มีสาระสำคัญคือ ให้ลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดได้ไม่เกิน 90 วัน (เดิม 60 วัน) และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่เกิน 45 วัน (เดิม 30 วัน) และให้นับวันหยุดในระหว่างวันลาคลอด ถือเป็นวันลาคลอดด้วย (เดิมวันหยุดในระหว่างวันลาคลอดไม่ถือเป็นวันลาคลอด) โดยเงื่อนไขกฎหมายเดิมที่ต้องทำงานครบ 180 วัน จึงมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันลาคลอด และลาคลอด 3 วัน ขึ้นไปต้องมีใบรับรองแพทย์ออกให้

สำหรับค่าจ้างอีก 45 วัน รัฐบาลให้ไปปรับจากกองทุนประกันสังคมซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกันสังคมต่อไป ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐบาล และมีผลบังคับใช้ เมื่อต้นปี 2538 ต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ให้สิทธิลาคลอด 90 วัน รับค่าจ้าง 45 วัน จากนายจ้างถึง 2 ปี

การเคลื่อนไหวกรรมสิทธิคนงานอุตสาหกรรม และเรียกร้อง สถาบันคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานที่เป็นองค์กรอิสระ¹

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 เกิดไฟไหม้โรงงานทำตุ๊กตาของเด็กเล่น บริษัท เคเดอร์อินดัสเทรียล (ไทยแลนด์) และ บริษัท ไทยจิฟูอินเตอร์เนชันแนล จำกัด ที่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม มีลูกจ้างทั้ง 2 บริษัทรวมกันมากกว่า 5,000 คน มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดในโลกจากโรงงานไฟไหม้ถึงจำนวน 188 คน (ชาย 14 คน หญิง 174 คน) บาดเจ็บกว่า 400 คน ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างหญิง และได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำของกฎหมายแรงงานมาตลอด

วันที่ 14 พฤษภาคม 2536 คณะทำงานติดตามการช่วยเหลือคนงานโรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ ได้ก่อตั้งขึ้นจากความร่วมมือขององค์กรแรงงานบางแห่ง นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อช่วยเหลือให้คนงานและครอบครัวได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างสะดวกรวดเร็วครบถ้วน และร่วมมือกับภาคราชการต่อรองให้นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อชีวิตของครอบครัวผู้ตาย ผู้ทุพพลภาพที่มีบุตร หรือมีพ่อแม่ที่ต้องได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรม

ต่อมาคณะกรรมการติดตามการช่วยเหลือคนงานโรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน เพื่อทำงานต่อเนื่องในเชิงนโยบาย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

¹ บัณฑิตย์ ธรณิศพรสุภา, (2542). การต่อสู้ของกระบวนกรแรงงานสตรีไทย. หน้า 20

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดงานรำลึกโศกนาฏกรรมเคเคเคอร์ทุกปี ผลักดันให้รัฐบาลประกาศให้วันที่ 10 พฤษภาคมของทุกปีเป็นวันความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ ซึ่งได้มีมติ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อเดือนสิงหาคม 2540 แล้ว และมีบทบาทร่วมกับหลายองค์กรในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้มีองค์กรอิสระของรัฐในการบริหารสุขภาพและความปลอดภัยอย่างครบวงจร มีประสิทธิภาพล่องคิ้ว มีทั้งฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง รัฐบาล กลุ่มผู้ป่วย และผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมการบริหารแบบเบญจภาคี โดยให้โอนกองทุนเงินทดแทนและสถาบันความปลอดภัยในการทำงานมาอยู่สถาบันใหม่นี้ด้วย

การรณรงค์จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อต้นปี 2541 เป็นกรณีแรกที่ได้เริ่มใช้สิทธิความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมารับได้ซึ่งถือเป็นการเปิดมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้ใช้แรงงานและประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายเองได้

เคลื่อนไหวคัดค้านการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม¹

ในปี 2536 มีปัญหาการเลิกจ้างระบาดไปหลายโรงงาน ถูกความความมั่นคงในการทำงานของแรงงานและผู้นำแรงงานจำนวนมาก โดยนายจ้างอ้างความจำเป็นของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตบางบริษัทจงใจเลิกจ้างคนงานเก่า อายุงานหลายๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิตโดยจ้างคนงานใหม่อายุน้อยราคาถูกเข้าทดแทน ฯลฯ

กรณีชัดเจน คือ ปัญหาการปลดคนงาน บริษัทไทยเกรียงป็นทอ ฟอกซ์อม จำกัด จำนวน 376 คน ซึ่งมีกรรมการสหภาพอยู่ถึง 7 คน และมีสมาชิกอยู่จำนวนมาก อ้างเหตุผลการยุบหน่วยงาน นำเครื่องจักรใหม่มาใช้พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งจะมีผลให้คนงานหญิงอายุ 35-40 ปี ทำงานมาแล้วกว่า 20 ปีต้องตกงานเกิดความเดือดร้อนแก่ครอบครัวและคนหางานใหม่ทำได้ยากมาก

นายจ้างยืนยันต้องเลิกจ้าง ทำให้พนักงานไทยเกรียงต้องตัดสินใจพร้อมกันหยุดงานตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2536 ถึงวันที่ 17 กรกฎาคม 2536 จึงสามารถตกลงกันได้และในระหว่างนั้นได้มีอีกหลายบริษัทสิ่งทอที่มีปัญหาการเลิกจ้างอยู่ จึงได้มีการประสานงานจัดชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาลตั้งแต่วันที่ 13 - 17 กรกฎาคม ได้ยุติลงโดยรัฐบาลออกประกาศกระทรวงมหาดไทย สรุปผลการเจรจา ดังนี้

1. ให้ยุติปัญหาการเลิกจ้าง การปิดงาน การนัดหยุดงานและให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงาน ให้ นายจ้างรับกลับเข้าทำงาน

¹ บัญชีคดี ธรรมนูญฯ (2542). การต่อสู้ของกระบวนการแรงงานสตรีไทย. หน้า 22

2. ปัญหาระยะยาวที่มีผลกระทบต่อการทำงาน ให้คณะกรรมการไตรภาคีซึ่งมีผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาลฝ่ายละเท่าๆ กัน เป็นผู้พิจารณาแก้ไขปัญหา

3. ให้ถือว่าผู้มาชุมนุมไม่มีความผิดใดๆ ทั้งสิ้น

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการไตรภาคี แก้ไขปัญหาการเลิกจ้างได้ทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการกำหนดวิธีการเลิกจ้างและเพิ่มอัตราค่าชดเชยแก่ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างเพราะนายจ้างปรับปรุงหน่วยงานกระบวนการผลิต อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร เทคโนโลยีใหม่ ให้นายจ้างแจ้งเหตุผลการเลิกจ้าง และรายชื่อลูกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานและลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนวันที่จะเลิกจ้าง และนายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นเท่ากับค่าจ้างสุดท้าย 15 วันต่อการทำงานครบ 1 ปี รวมไม่เกิน ค่าจ้าง 360 วัน สำหรับลูกจ้างที่ทำงานมาครบ 6 ปีขึ้นไป

เท่าที่ทราบยังไม่มียานายจ้างรายใดเลิกจ้างลูกจ้างโดยอ้างเหตุผลเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีอย่างชัดเจน และยินยอมจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งในช่วงที่สภาพแรงงานไทยเกรียงพร้อมด้วยพนักงานได้นัดหยุดงานผุดขึ้นค่อนของกฎหมายโดยการปิดโรงงานและทำการปิดกั้นทางเข้าออกโรงงานจนทำให้นายจ้างอ้างว่าได้รับความเสียหายและได้ยื่นฟ้องสภาพแรงงานและคณะกรรมการสภาพแรงงานจำนวน 21 คน ให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินมากกว่า 104 ล้านบาท และขออนุญาตเลิกจ้างกรรมการลูกจ้าง 6 คน ต่อศาลแรงงานกลางผู้เขียนได้มีโอกาสได้เป็นที่ปรึกษาและเป็นทนายความให้กับสภาพแรงงานที่ถูกฟ้องร้องในขณะนั้น

ผลของคดีนายจ้างยินยอมถอนฟ้องตามที่ลูกจ้างเจรจาต่อรองกับทางรัฐบาลโดยอาศัยพลังจำนวนลูกจ้างพลังมวลชนจำนวนมากเพื่อต่อรองให้ได้มาไม่ว่าจะเป็นเรื่องกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันนี้ล้วนแต่จะต้องต่อสู้เรียกร้องกันมาโดยตลอดเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติเพราะเนื่องจากแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานปัจจุบันอยู่ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติทั้งที่ประเทศไทยได้ผ่านพ้นช่วงการปกครองในระบอบเผด็จการมาแล้วมีศักดิ์ในทางกฎหมายเพียงแก่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นทั้งที่สภาพบังคับใช้เสมือนหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติ จึงเกิดแนวความคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยการนำเอากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่มาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อันได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ประกาศกระทรวงมหาดไทย และ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานมาใช้เป็นพื้นฐานในการยกร่าง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวความคิดของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ผู้ยกร่างจึงได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์

การคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่เดิมรวมทั้งบัญญัติการคุ้มครองแรงงานใหม่ ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญทั้งที่เป็นหลักการใหม่รวบรวมการคุ้มครองไว้เป็นหมวดหมู่ เพิ่มเติมปรับปรุงและแก้ไขข้อบกพร่องจากเดิมใหม่เหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้ความคุ้มครองแรงงานก็คือ “การคุ้มครองแรงงานตั้งแต่เริ่มแรกเข้าทำงานจนกระทั่งสิ้นสุดการจ้าง” อันเป็นหลักการเดิมที่ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยได้เพิ่มเติมการคุ้มครองแรงงานภายหลังออกจากงานไว้ด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ยกกว้างขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะยกระดับมาตรฐานแรงงานและคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้สูงขึ้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นเวลาที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการจึงร้องขอให้เลื่อนเวลาในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวออกไป และขอให้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่จะมีผลกระทบการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ส่วนลูกจ้างได้รอกการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นี้มาเป็นเวลายาวนานจึงไม่ขอการบังคับใช้บังคับออกไปอีก ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายแน่ชัดว่าจะไม่เลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ฉบับนี้ออกไปอีก จึงเห็นสมควรที่จะมีการวิจัยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองแรงงานไทย โดยทั่วไปและการคุ้มครองแรงงานในส่วนของการจ้าง การเลิกจ้าง และค่าชดเชย
2. เพื่อศึกษากระบวนการคุ้มครองแรงงานล่าสุด คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และปัญหาการออกกฎหมายรวมทั้งประเด็นข้อขัดแย้งในกฎหมาย จากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการ วิธีการ และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเน้นเรื่อง ค่าจ้าง การเลิกจ้างและค่าชดเชย
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของฝ่ายต่าง ๆ ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไทยในปัจจุบันและอนาคต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาวิจัยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 คำพิพากษาศาลฎีกา ตลอดจนเอกสาร ตำรา หนังสือกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

2. วิเคราะห์การใช้มาตรการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการทำงาน

3. ศึกษาเน้นการคุ้มครองแรงงานในกรณี ค่าจ้าง,การเลิกจ้างและค่าชดเชย ด้วยเหตุผลว่าการคุ้มครองแรงงานใน 3 ประเด็นนี้มีความสำคัญและจำเป็นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง เป็นสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

1.4 วิธีการศึกษา

1. วิจัยจากเอกสารโดยการศึกษาค้นคว้าจากสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เช่น หนังสือ คำบรรยายกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ด้วยบทกฎหมาย บทความเอกสารประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน กฎกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นในส่วนการคุ้มครองค่าจ้าง การเลิกจ้าง และค่าชดเชย รวมถึงอนุสัญญาต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

2. การสัมภาษณ์ประกอบดังต่อไปนี้

1) ผู้นำแรงงานซึ่งเป็นประธานสภาองค์กรลูกจ้าง สมาพันธ์หรือสหพันธ์แรงงาน จำนวน 10 คน

2) นายจ้างซึ่งเป็นกรรมการสภาองค์กรนายจ้าง จำนวน 10 คน

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ประนอมข้อพิพาทแรงงาน พนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่แรงงานสัมพันธ์ หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 10 คน

ทั้ง 3 กลุ่มที่กล่าวมานี้เป็นกลุ่มที่มีหน้าที่และเกี่ยวข้องกับการผลักดัน การเคลื่อนไหวด้านแรงงาน ซึ่งผลการวิจัยนี้จะเป็แนวทางในการพิจารณาเพื่อวางนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล และประเด็นข้อแก้ไข พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ชัดเจนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ในอนาคตด้วย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานไทยตามกฎหมายแรงงานจากอดีต ถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงประโยชน์ที่ฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องจะได้รับและประเด็นปัญหา ในกระบวนการออกกฎหมาย ข้อขัดแย้งในตัวบทกฎหมายในแต่ละขั้นตอนของการออกกฎหมายทั้งฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล
3. ทำให้ทราบถึงแนวการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการ
4. ทำให้ทราบถึงประเด็นแนวทางแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในอนาคต

1.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

1. คุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของแรงงาน หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับชีวิตการทำงาน ประกอบด้วย ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน ประโยชน์เกื้อกูลบริการต่างๆ โอกาสความก้าวหน้าในอาชีพ และมนุษยสัมพันธ์ที่มีผลต่อความพึงพอใจและแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานนอกจากนี้ยังหมายถึงคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานกับสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมที่ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ รวมถึงสภาพและการปฏิบัติงานต่างๆ ภายในองค์กรซึ่งได้แก่ สภาพการทำงานที่ปลอดภัย รวมทั้งการเจริญเติบโตและการพัฒนาของลูกจ้างในด้านความเป็นอยู่
2. สิทธิในทางสังคม หมายถึง สิทธิเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในทางสังคม เช่น สิทธิด้านการศึกษาฝึกอบรมพัฒนาความรู้ สิทธิทางด้านการแสดงออกเพื่อร่วมตัดสินใจ สิทธิการรวมตัวกันเป็นองค์กร การลาพัฒนาความรู้ รวมตลอดถึงความต้องการตอบสนองทางความรู้สึกและจิตใจแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของสถานะในสังคม การศึกษา และประเพณีนิยมของลูกจ้าง
3. ค่าจ้าง หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือ ระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้⁴

⁴ ดูภาคผนวก ก. (แผนภูมิ 5) ค่าตอบแทนในการทำงาน

4. การเลิกจ้าง หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด
5. ค่าชดเชย หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง นอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง^๑
6. นายจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายงานให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ที่ได้รับมอบหมายแทนนิติบุคคลด้วย ในกรณีผู้ประกอบการเป็นผู้รับเหมาค่าแรงให้ถือว่าผู้ประกอบการเป็นนายจ้างของลูกจ้างดังกล่าวด้วย
7. ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร
8. วันทำงาน หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานปกติ
9. ค่าจ้างในวันทำงาน หมายความว่า ค่าจ้างที่จ่ายสำหรับการทำงานเต็มเวลาทำงานปกติ
10. ค่าล่วงเวลา หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน

ในการวิจัยครั้งนี้ผลการค้นพบจะได้นำเสนอในบทที่ 3 และบทที่ 4 ต่อไป

^๑. ดูกำหนด ก. (แผนภูมิ 6). ค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ.