

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากสมมติฐานการวิจัยต้นค้ำว่าเพื่อพิสูจน์สมมติฐานสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1.1 สมมติฐานข้อ 1

“ปรัชญาและแนวความคิดในการออกกฎหมายไทยโดยทั่วไปย่อมส่งผลต่อการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยอันเป็นกฎหมายมหาชนเฉพาะด้านการคุ้มครองแรงงานในการทำงาน”

จากปรัชญาในการออกกฎหมายที่ว่าการบัญญัติกฎหมายคืออำนาจอธิปไตยสูงสุดอำนาจหรือหน้าที่ของรัฐ โดยชอบธรรมคือการบัญญัติกฎหมายและแนวความคิดพื้นฐานที่รัฐออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นมาใช้บังคับเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง 3 ประการคือ

- 1) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจของอำนาจในการต่อรองเพื่อทำสัญญาจ้างแรงงาน เป็นเหตุให้ “หลักเสรีภาพในการทำสัญญา” ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของนายจ้างฝ่ายเดียวเป็นส่วนมาก
- 2) ความคุ้มครองตามกฎหมายแห่งแก่ลูกจ้างยังไม่เพียงพอ เนื่องจากตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้สิทธิในการเลิกสัญญาจ้างแรงงานแก่นายจ้างดังจะเห็นได้จากบรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงานให้สิทธินายจ้างบอกกล่าวเลิกสัญญาจ้างได้
- 3) สถานะของกฎหมายตามแนวความคิดเดิมบัญญัติไว้ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติและข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอยู่ในรูป “ประกาศกระทรวง” แต่ในปัจจุบันได้บัญญัติในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้การยอมรับดีกว่า

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพัฒนาการคุ้มครองแรงงานมีผลกระทบคือความเป็นอยู่ของลูกจ้าง และประชาชนรวมทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยส่วนรวมเพราะการรวมพลังการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานในช่วง 58 ปี ที่ผ่านมาเป็นเหตุการณ์ ปัญหาที่ทุกฝ่ายได้รับบทเรียนทั้งทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะลูกจ้างที่ได้มีการพัฒนาทางด้านการศึกษา บทบาทหน้าที่ ขบวนการประท้วง นัดหยุดงาน การผลงานต่าง ๆ ก็มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ในกระบวนการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง รวมทั้งการปรึกษารือร่วมมากขึ้น ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากระบบเดิมที่พนักงาน ไม่พอใจนายจ้างก็นัดหยุดงาน การประท้วง การก่อ

มีอบเพื่อให้ นายจ้างยอมรับตามที่คนเรียกร้อง หากนายจ้างไม่ยอมเจรจาด้วยก็อาศัยการรวมพลังมาก ๆ เพื่อเป็นฐานในการบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ย เป็นผลให้รัฐต้องออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในบ้านเมือง กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เห็นเด่นชัดได้แก่พระราชบัญญัติแรงงาน พ. ศ. 2499 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นต้นไป ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 มีผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการแรงงานองค์การแรงงาน 2 ประการ

ประการแรก การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 มีผลโดยตรงต่อการพัฒนากฎหมายแรงงานในประเทศไทยทำให้เกิดการขัดแย้ง เกิดข้อพิพาทอย่างรุนแรงระหว่างผู้ใช้แรงงานกับนายจ้างและเมื่อไม่มีกฎหมายแรงงานมาระงับข้อพิพาทแรงงานต่าง ๆ จะมุ่งไปสู่การนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการท้าทายอำนาจรัฐโดยตรง ดังนั้นถ้าพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ไม่ถูกยกเลิกไปการพัฒนากฎหมายแรงงานคงจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์การแรงงานตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยซึ่งสหภาพแรงงานควรจะมีส่วนหนึ่งในการสร้าง ความมั่นคงให้กับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานมีความสมบูรณ์เหมือนกับนานาประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดภาวะชะงักงันต่อการพัฒนาองค์การด้านแรงงานและอีกเหตุผลหนึ่งที่มีการยกเลิกคงจะเป็นเพราะการเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานได้มีความเกี่ยวข้องอยู่กับการเมืองและการต่อสู้กับระบบนายทุนนิยมเรื่อยมาซึ่งในปัจจุบันก็ยังปรากฏภาพดังกล่าวให้เห็นชัด โดยเหตุนี้การเคลื่อนไหวของผู้นำแรงงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการออกกฎหมายจึงเป็นมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา ในที่สุดรัฐบาลโดยคณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และมีผลให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ต่อพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ด้วย ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ถึงปี พ.ศ 2541 ซึ่งมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

ดังนั้นสิ่งที่กล่าวมานี้เป็นการตอบสมมุติฐานที่ว่าปรัชญาและแนวคิดใน การออกกฎหมายไทยโดยทั่วไปย่อมส่งผลต่อการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยอันเป็นกฎหมายมหาชนเฉพาะด้านการคุ้มครองแรงงานในการทำงาน ปรัชญาในการออกกฎหมายคือการที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจหรือหน้าที่ของรัฐโดยชอบธรรมคือการบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานทั่วไป การกำหนดเวลาทำงานปกติไม่เกินวันละแปดชั่วโมง การออก

กฎหมายแต่ละครั้งลูกจ้างและนายจ้างต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จึงเป็นจริงตามข้อสมมติฐานข้อ 1 ดังกล่าว

5.1.2 สมมติฐานข้อ 2

“การคุ้มครองแรงงานที่ผ่านมาของกฎหมายไทยจะเน้นหนักในเรื่องคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของแรงงานแล้วจึงพัฒนาไปสู่การคุ้มครองสิทธิสิทธิในทางสังคม”

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายแรงงานทั้งสามฉบับคือพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานและ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1) พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 การกำหนดเวลาทำงานปกติกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าทำงานสัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 48 ชั่วโมง ซึ่งนายจ้างสามารถให้ลูกจ้างทำงานวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ ไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจนในกรณีการเปลี่ยนตัวนายจ้าง การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน การล่วงเกินทางเพศ การคุ้มครองพิเศษในกิจการบางประเภท วันลาทำหมัน วันลาถึง วันลาเพื่อรับราชการทหาร วันลาเพื่อการฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถ

2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในเรื่องการปฏิบัติเท่าเทียมกันทั้งชายหญิง การล่วงเกินทางเพศ การคุ้มครองสิทธิพิเศษในกิจการบางประเภท วันลาเพื่อทำหมัน วันลาถึง การลาเพื่อฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถ การใช้แรงงานทั่วไป กำหนดเวลาทำงานสัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 48 ชั่วโมง สำหรับงานอุตสาหกรรม การทำงานล่วงเวลาต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนและสัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 24 ชั่วโมงรวมทั้งการทำงานล่วงเวลาในวันหยุด จะเห็นได้ว่าการกำหนดเวลาทำงานไว้ก่อนข้างชัดเจนเพื่อลูกจ้างจะมีเวลาได้พักผ่อนเพียงพอเพื่อสุขภาพของลูกจ้าง

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายคุ้มครองฉบับนี้ให้สิทธิลูกจ้างมากขึ้นซึ่งกฎหมายคุ้มครองทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้ไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดเวลาทำงานปกติวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง การห้ามเรียกเงินประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง ยกเว้นลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างได้ เมื่อนายจ้างเลิกจ้าง หรือลูกจ้างลาออก หรือสัญญาประกันสิ้นอายุให้นายจ้างคืนเงินประกันพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างภายใน 7 วัน การเปลี่ยนตัวนายจ้างไม่ว่าด้วยเหตุใดลูกจ้างมีสิทธิต่อนายจ้างเดิมอย่างไร ให้ลูกจ้างมีสิทธิเช่นนั้นต่อไป โดยนายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นทุกประการ การปฏิบัติเท่าเทียมกันทั้งลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงในการจ้างงานซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติได้ การห้ามนาย

จ้าง หรือหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก การทำงานในวันหยุด การทำงานล่วงเวลาดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง วันลาเพื่อทำหมั้นลูกจ้าง มีสิทธิลาเพื่อทำหมั้นและหยุดงาน ได้ตามที่แพทย์กำหนด โดยได้รับค่าจ้าง วันลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถให้ลาได้ปีละ 30 วันหรือปีละ 3 ครั้งแต่รวมกันแล้วไม่เกิน 30 วัน ความเท่าเทียมกันของลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงคุ้มครองลูกจ้างชายด้วย โดยกำหนดห้ามนายจ้าง ให้ลูกจ้างทำงาน ยก หาม ทุบ ตาก หรือเซ็นของหนักเกินน้ำหนักอัตราปกติ การห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้างเพื่อชดใช้หนี้ เว้นแต่การหักชำระภาษี ค่าบำรุงสหกรณ์ ค่าบำรุงสหภาพและต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างด้วยซึ่งได้กำหนดเพิ่มสิทธิทางสังคมให้กับลูกจ้างมากขึ้นกว่ากฎหมายฉบับก่อน ๆ

จากข้อสรุปดังกล่าวเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นจริงตามสมมติฐานข้อ 2 คือ ลูกจ้างได้รับสิทธิทางสังคมมากขึ้นกว่าฉบับก่อน ๆ

5.1.3 สมมติฐานข้อ 3

“โดยทั่วไปลูกจ้างและนายจ้างจะมีความพึงพอใจในประเด็นข้อกฎหมายแตกต่างกันไปตามประโยชน์ที่ตนได้รับหรือจะเสียไป”

จากการสัมภาษณ์ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้างในสัดส่วนที่เท่ากันฝ่ายละ 10 คน เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงานมาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นั้น ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีความเห็นสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ และพึงพอใจในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในประเด็นต่าง ๆ โดยให้เหตุผลสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้

1) เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ออกตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานอยู่ในรูปของประกาศกระทรวงอันมีฐานะเป็นกฎหมายอันดับรอง จึงมีปัญหาเรื่องการยอมรับ

3) สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้การคุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภท การใช้แรงงานทั่วไป การห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์

4) การปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมในสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน

5) ในประเด็นที่ลูกจ้างพึงพอใจซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน เช่น ห้ามตัดค่าจ้างเพื่อชดใช้หนี้ การห้ามล่วงเกินทางเพศลูกจ้างหญิงและเด็ก การห้ามเลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การห้ามเรียกเงินประกัน การลากิจพิเศษ การลาทำหมัน การลาฝึกอบรมพัฒนาความรู้ การจ่ายค่าชดเชยในอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกตามอายุการทำงาน เป็นต้น

6) ประเด็นที่ลูกจ้างไม่พึงพอใจคือการหยุดกิจการชั่วคราวเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดเพราะเหตุสุดวิสัยให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง 50 % ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นายจ้างบางแห่งนำมาตรานี้มาใช้ เช่น พนักงานของบริษัท พาร์การ์เมนท์ พนักงานของบริษัท มิซึอิอิเล็กทรอนิกส์ และพนักงานบริษัท บริติชไทยซินเทติกส์ทีล็กซ์ไทล์ เป็นต้น

7) ในประเด็นที่นายจ้างไม่พึงพอใจ คือการกำหนดเวลาทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง การจ่ายค่าจ้างในวันหยุดต่าง ๆ เช่น การลากิจ การลาฝึกอบรม การลาป่วย การลาทำหมัน การจ่ายค่าชดเชยเพิ่มขึ้นเป็นภาระให้กับนายจ้างที่จะเลิกจ้างลูกจ้างที่มีอายุการทำงานมากนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ลูกจ้างจะมีความพึงพอใจในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นจริงตามสมมติฐานข้อ 3 นี้ ส่วนนายจ้างไม่พึงพอใจพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นบางเรื่องบางประเด็นตามที่กล่าวมาแล้วจึงไม่เป็นไปตามข้อสมมติฐานของข้อ 3 นี้

5.1.4 สมมติฐานข้อ 4

“ความบกพร่องในกระบวนการออกกฎหมายและประเด็นความขัดแย้งในความคิดเห็นของฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลให้ภายในระยะเวลาอันสั้นมีการออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหลายฉบับตามมาเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือคำประกาศนั้นได้ทั้งหมด”

1) ฝ่ายลูกจ้างเห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ฉบับนี้ตามกำหนดเพราะได้ผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ มาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาข้อบกพร่องต่าง ๆ สามารถออกกฎกระทรวงมาบังคับใช้ได้ ซึ่งขณะนี้ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543) ก็มีกฎกระทรวงออกมารองรับแล้วทั้งหมด 13 ฉบับ การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานสามารถดำเนินการได้ เพราะกฎหมายได้เปิดช่องไว้ให้รัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงมาแก้ไขและเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้

2) ฝ่ายนายจ้างเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ยังขาดความชัดเจนและขาดต่อการปฏิบัติจริง เช่น คำจำกัดความของ “นายจ้าง” ให้รวมถึงการเป็นนายจ้างของลูกจ้าง ผู้รับเหมา หรือผู้รับเหมาช่วงงาน ความรับผิดชอบของนายจ้างไม่ควรจะรวมไปถึงการเป็นนายจ้างของลูกจ้างผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงงานด้วย การจ่ายค่าจ้างในวันลาพัก การลาฝึกอบรม การลาทำหมั้น และ การกำหนดเวลาทำงานปกติที่กำหนดให้วันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง ซึ่งขาดต่อการปฏิบัติจริงสำหรับสถานประกอบการและยังมีกฎกระทรวงฉบับที่ 13 ออกมาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543 ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมงนายจ้างจะต้องจ่ายเป็นค่าล่วงเวลาให้กับลูกจ้างในจำนวนชั่วโมงที่เกินนั้นสำหรับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวันถึงแม้ลูกจ้างจะยินยอมก็ตาม

3) อย่างไรก็ตามฝ่ายรัฐบาลกลับเห็นว่าประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไม่มีเพราะเป็นกฎหมายทางสังคมที่รับรองสิทธิประโยชน์ขั้นของลูกจ้างในการใช้แรงงานทั่วไป หากมีข้อบกพร่องก็สามารถออกกฎกระทรวงมาบังคับใช้ได้ แม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะไม่ยืนยันประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งแต่ความบกพร่องในกระบวนการออกกฎหมายย่อมเป็นจริง ดังนั้น ตามที่ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง มีความเห็นดังกล่าวมาแล้ว จึงมีผลให้ภายในระยะเวลาอันสั้น (สิงหาคม พ.ศ. 2541 ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ.2543) ต้องออกกฎกระทรวงถึง 13 ฉบับมาเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือคำประกาศนั้นจริงตามข้อสมมติฐานข้อ 4 ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2541) งานที่ใช้วิชาการ งานด้านการบริหารและการจัดการ งานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานเกี่ยวกับการผลิต นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกำหนดเวลาทำงานปกติวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ แต่สัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง ในทางปฏิบัตินายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการหลายแห่งมีการตกลงกำหนดเวลาทำงานปกติเกินกว่าวันละแปดชั่วโมง โดยไปหยุดวันเสาร์แทน

ต่อมากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543 ให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ใน (1) ของ ข้อ 1 และให้ยกเลิกความในวรรคสองของข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 7 โดยกำหนดใหม่ให้ลูกจ้างรายวันและลูกจ้างตามผลงานในงานที่ใช้วิชาการ งานด้านการบริหารและการจัดการ งานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานเกี่ยวกับการผลิต งานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวได้รับค่าตอบแทนในเวลาทำงานที่เกินแปดชั่วโมง กล่าวคือถ้าให้ลูกจ้างทำงานเกินวันละแปดชั่วโมงต้องจ่ายค่าจ้างในการทำงานส่วนที่เกินแปดชั่วโมงโดยจ่ายเพิ่มอีก 1.5 เท่าของจำนวนชั่วโมงที่เกินซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 13 นี้ไม่สามารถบังคับได้จริง ตามที่ได้ประกาศใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพราะสถานประกอบการอีกจำนวนมากที่มีการตกลงกับลูกจ้างให้ทำงานเกินวันละแปด

ชั่วโมงโดยไปหยุดวันเสาร์แทนเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนในส่วนของชั่วโมงที่ทำงานเกินแปดชั่วโมงให้ลูกจ้างเพราะเป็นการตกลงยินยอมทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้การตกลงนี้ไม่ตัดสิทธิที่ลูกจ้างจะไปฟ้องร้อง เรียกค่าจ้างในส่วนที่ทำงานเกินแปดชั่วโมงได้ ซึ่งเรื่องนี้อาจจะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อลูกจ้างไปใช้สิทธิ เรียกร้องเอาค่าจ้างเพิ่มอีก 1.5 เท่าของจำนวนชั่วโมงที่ทำงานเกิน ภายในอายุความ 2 ปี

5.1.5 สมมติฐานข้อ 5

“กล่าวโดยทั่วไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ผลดีในการคุ้มครองแรงงานมากกว่ากฎหมายกฏคุ้มครองแรงงานฉบับก่อน ๆ ในสายตาของลูกจ้าง นายจ้าง และหน่วยงานราชการ มากกว่ากันตามลำดับและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองค่าจ้าง การเลิกจ้าง และค่าชดเชย”

จากการเปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้ง 3 ฉบับสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ให้บังคับใช้กับกิจการทุกประเภทยกเว้น 3 หน่วยงานคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค¹
- 2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ให้ใช้บังคับกับกิจการทุกประเภทยกเว้น 4 หน่วยงาน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจ
- 3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การบังคับใช้มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างขวางมากขึ้นซึ่งได้รวมไปถึงลูกจ้างที่ทำงานบ้านได้รับการคุ้มครองในส่วนของค่าจ้าง² วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการไม่ถูกล่วงเกินทางเพศ
- 4) การคุ้มครองค่าจ้างจะเห็นได้ว่า จากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ห้ามมิให้นายจ้างลดค่าจ้าง เว้นแต่เป็นการหักชำระสหกรณ์ ค่าบำรุงสหภาพแรงงาน ค่าภาษีเป็นต้น
- 5) การคุ้มครองการเลิกจ้าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีข้อห้ามเลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ ซึ่งกฎหมายฉบับก่อนที่ผ่านมามีกำหนดไว้
- 6) การคุ้มครองค่าชดเชย มีการเพิ่มอัตราค่าชดเชยสูงขึ้นตามอายุการทำงานซึ่งในกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับก่อนไม่มีกำหนดไว้โดยมีการเพิ่มอัตราค่าชดเชยตามอายุงานคือ อายุงาน 120- 1 ปี อัตราค่าชดเชย 30 วัน อายุงาน 1 -3 ปี อัตราค่าชดเชย 90 วันอายุงาน 3 - 6 ปี อัตราค่าชดเชย 180 วัน

¹ ดูเปรียบเทียบกฎหมายแรงงาน 3 ฉบับ ภาคผนวก ข

² คำชี้แจงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

อายุงาน 6 - 10 ปี อัตราค่าชดเชย 240 วันอายุงาน 10 ปีขึ้นไป อัตราค่าชดเชย 300 วัน

ดังนั้นจากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นเป็นการตอบสมมติฐานได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้ผลดีในการคุ้มครองแรงงานมากกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับก่อนในสาขาของลูกจ้าง นายจ้าง และหน่วยงานราชการมากกว่ากันตามลำดับ โดยเฉพาะการคุ้มครองค่าจ้าง การเลิกจ้าง และค่าชดเชยเป็นจริงตามข้อสมมติฐานข้อ 5 ดังกล่าวมาแล้ว

โดยภาพรวมทั้งหมดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิลูกจ้างมากกว่ากฎหมายฉบับก่อน เป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนมากกว่าฉบับก่อน ๆ เช่น มีการกำหนดเวลาทำงานปกติไม่เกินวันละแปดชั่วโมง การห้ามเลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การห้ามล่วงเกินทางเพศ มีการให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงาน มีข้อกำหนดห้ามเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม คุ้มครองลูกจ้างทั้งชายหญิงเท่าเทียมกันในการจ้างงาน การห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี เป็น 15 ปี ทำงานเพื่อให้เด็กได้มีการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เพื่อให้เด็กได้มีการศึกษาพัฒนาความรู้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นคุณกับลูกจ้างอย่างมากถ้านายจ้างได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

5.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มีการพัฒนาในประเด็นของค่าจ้าง การเลิกจ้าง และค่าชดเชย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองลูกจ้างในประเด็นดังกล่าวโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การคุ้มครองค่าจ้างและการคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ได้กำหนดประเภทหนี้ที่นำมาหักค่าตอบแทนในการทำงานได้และกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพของลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50% ของค่าจ้าง ในกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75

2. ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการค่าจ้างให้มีขอบข่ายที่กว้างขึ้นกว่าเดิม และปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ โดยมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 2 ระดับ คือ

1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้ ซึ่งมีอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่ใดให้ถืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องที่นั้น

3. กำหนดห้ามนายจ้างสั่งพักงานเพื่อสอบสวนความผิดของลูกจ้าง เว้นแต่มีข้อบังคับหรือข้อตกลงกำหนดให้มีการพักงานได้ แต่นายจ้างจะสั่งพักงานได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องจ่ายเงินในช่วงพักงานตามอัตราที่กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่า 50% ของค่าจ้าง
4. กำหนดให้บรรดาเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ที่นายจ้างค้างจ่ายลูกจ้าง และเงินสะสม เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เป็นหนี้บุริมสิทธิลำดับเดียวกับภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการได้รับชำระหนี้มิให้ถูกเจ้าหนี้ในลำดับอื่นขอรับไปหมด
5. การคุ้มครองกรณีการเลิกจ้างขยการคุ้มครองลูกจ้างหญิงโดยห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์
6. กำหนดอัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเป็น 5 อัตรา คือ ทำงานครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 1 ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน ทำงานครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ได้ 90 วัน ทำงานครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี ได้ 180 วัน ทำงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ได้ 240 วัน และทำงานครบ 10 ปีขึ้นไปได้ 300 วัน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด
7. กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากค่าชดเชยปกติ กรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โดยลูกจ้างต้องทำงานมาครบ 6 ปี ขึ้นไปและได้ค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน
8. ให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ ไปตั้งห้องที่อื่นซึ่งมีผลกระทบต่อการค้ารังสีตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยให้นายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าและให้ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษเป็นเงินช่วยเหลือ 50% ของค่าชดเชยปกติ

5.3 ข้อเสนอแนะ

1. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้ความรู้และความเข้าใจแก่นายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้ทราบถึงหน้าที่และสิทธิของตน การปฏิบัติหน้าที่และการใช้สิทธิรวมทั้งข้อห้ามข้อพึงปฏิบัติ และบทกำหนดโทษ หากไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เหตุผลกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่วนหนึ่งมาจากขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะนายจ้างและลูกจ้างส่วนหนึ่งเป็นผู้มีระดับการศึกษาต่ำ และไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เป็นหน้าที่ของกองฝึกอบรม กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้างอย่างทั่วถึง

2. เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจแรงงานให้สามารถตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการทั้ง ขนาดกลางและขนาดย่อมขนาดใหญ่เพราะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเช่นกัน ในลักษณะเป็นธุรกิจแบบครอบครัว ปัญหาสำคัญที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะต้องตรวจแรงงานอย่างละเอียดเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจแรงงานอย่างแท้จริง

3. ควรมีการแก้ไขการล่วงเกินทางเพศตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในประเด็นที่หัวหน้างาน ผู้บังคับบัญชาเพศหญิงล่วงเกินทางเพศกับลูกจ้างชาย

4. ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน มีทะเบียนลูกจ้าง ให้มีการส่งเสริมให้ลูกจ้างมีประกันสังคม มีหลักฐานในการจ่ายค่าจ้าง และอื่นให้ชัดเจน หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็สามารถดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมได้ต่อไป

5. ให้มีระบบการป้องกันและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานที่เหมาะสมทั้งสถานประกอบการขนาดทุกสถานประกอบการ

6. ในกรณีที่สถานประกอบการประสบปัญหาอันเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้างควรหารือและร่วมกันดำเนินการทุกวิถีทางในการประหยัดค่าใช้จ่ายเท่าที่สามารถทำได้เพื่อประคับประคองให้สถานประกอบการดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีการเลิกจ้างหรือปิดกิจการ

7. การดำเนินการเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่มีผลกระทบต่อลูกจ้าง นายจ้าง กับลูกจ้างควรใช้ระบบทวิภาคีในการปรึกษาหารือหรือเจรจากัน โดยลดค่าใช้จ่ายที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างน้อยที่สุดก่อน

8. ในการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีเป็นกลาง ชัดหยุ่น และโดยสันติเพื่อหาแนวทางยุติปัญหาบนพื้นฐานความถูกต้อง

9. การเลิกจ้างหากนายจ้างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ถ้าจำเป็นต้องเลิกจ้างลูกจ้างจริง ๆ ให้นายจ้างได้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของลูกจ้าง โดยการหารือกับลูกจ้างในการผ่อนชำระตามกำลังความสามารถ

10. การออกกฎหมายทุกครั้งต้องเปิดโอกาสให้นายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างกว้างขวางและใช้เวลาพอสมควรกว่าการออกกฎหมายฉบับนี้ที่ผ่านมาเพื่อให้เกิดการยอมรับ และลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

