

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้างแรงงาน เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้นายจ้างจะต้องปฏิบัติและให้สิทธิต่างๆ แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม เดิมกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับต่างๆ ที่ออกอย่างต่อเนื่อง และหลังจากมีการจัดตั้งเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปี พ.ศ. 2536 บทบัญญัติจึงเปลี่ยนมาเป็นประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ความพยายามที่จะให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเพื่อใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 27 ปี มีมาอย่างต่อเนื่อง กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้นได้ดำเนินการขอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและเสนอร่างให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีพิจารณาในปี พ.ศ. 2522 และมีการดำเนินการตามขั้นตอนเสนอกฎหมายมาตามลำดับและอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2540 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2541 ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่จะต้องออกกฎหมายลูกบทในหลายมาตรา ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกระทรวง คำสั่งกระทรวง ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยสภาพและลักษณะของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อมุ่งคุ้มครองให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ซึ่งสภาพต่างๆ เหล่านี้จะเปลี่ยนไปตามเวลาและสถานการณ์ และอาจแตกต่างกันในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมได้ ดังนั้นจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายลูกบทซึ่งจะสามารถบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพการทำงาน และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสถานการณ์ ทั้งนี้โดยจะต้องยึดถือบทบัญญัติของแต่ละมาตราเป็นหลักในการพิจารณา การยกเว้นกฎหมายลูกบทฉบับต่างๆ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในระบบไตรภาคีด้านแรงงาน ดังนั้น การยกเว้นกฎหมายลูกบทซึ่งนอกจากจะนำปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น ข้อมูลต่างๆ ที่พนักงานตรวจแรงงานรวบรวมและรายงาน ตลอดจนมาตรฐานการให้ทำงานตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มอบหมายให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นร่างกฎหมายลูกบทก่อนนำเสนอเพื่อพิจารณาประกาศใช้ต่อไป นอกจากนี้ยังมีการประชุมหารือปัญหาและอุปสรรคจากการใช้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 นับเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ นายจ้างต้องหยุดกิจการ และเลิกจ้างลูกจ้างเป็นจำนวนมาก ก่อนที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้จะมีผลใช้บังคับมีการเรียกร้องและเสนอให้ชลอการบังคับใช้ออกไป แต่เมื่อรัฐบาลยืนยันที่จะต้องใช้บังคับตามกำหนด เพราะถือเป็นกฎหมายที่ผ่านระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฝ่ายจึงยอมรับ

ผลการบังคับใช้ และร่วมกันหาหรือเพื่อแก้ไขหรือผ่อนปรนผลบังคับใช้ จึงทำให้กฎหมายลูกบทที่ประกาศใช้บังคับต่อมาสามารถยอมรับและนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายลูกบทของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยังมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตลอดจนยังไม่สามารถประกาศใช้กฎหมายลูกบทได้ทั้งหมด แม้จะใช้บังคับมากกว่า 1 ปีแล้ว

ดังนั้น จึงเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายลูกบทของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงาน และจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิด หลักการ ความเป็นมาของกฎหมาย การดำเนินการเพื่อออกกฎหมายลูกบท การมีส่วนร่วมขององค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน และวิเคราะห์ผลของกฎหมายลูกบทที่ได้ประกาศใช้ รวมทั้งที่จะต้องเร่งประกาศใช้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงาน
2. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้ออกกฎหมายลูกบทเพื่อใช้บังคับ
3. เพื่อศึกษาการดำเนินการเพื่อบัญญัติกฎหมายลูกบท
4. เพื่อวิเคราะห์การออกกฎหมายลูกบทถึงการมีส่วนร่วมในระบบไตรภาคี การดำเนินการของภาครัฐ และผลกระทบต่างๆ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการ

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิดและนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงาน ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขั้นตอนและกระบวนการในการบัญญัติกฎหมายลูกบทก่อนและหลังการบังคับใช้
2. ศึกษากฎหมายลูกบทที่ได้ประกาศใช้บังคับ และที่ยังมิได้ประกาศใช้บังคับ ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน
2. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารรายงานและคำชี้แจงของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
3. ศึกษาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายลูกบทที่ได้ประกาศใช้บังคับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงาน
2. ทราบถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายลูกบทที่ใช้บังคับ
3. ทราบถึงผลกระทบและการแก้ไขปัญหาอุปสรรคอันเกิดจากการบังคับใช้ของกฎหมาย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปศึกษาและปฏิบัติในการออกกฎหมายลูกบทตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ต่อไป

บทที่ 2

ความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

วิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับเป็นพิเศษในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (สงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484 – 2488) แต่ก่อนนั้นประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานบ้าง แต่มิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานกำหนดสิทธิหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ใช้แรงงานอย่างเช่นปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2472 ได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น จึงได้มีการกำหนดระเบียบ หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานขึ้นไว้ด้วยในบรรพ 3 ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน มาตรา 575 – 586 ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานโดยตรงเป็นฉบับแรก ทั้งนี้เนื่องจากว่าประเทศไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบแรงงานเกษตรมาสู่แรงงานอุตสาหกรรม โดยมีการตั้งโรงสีไฟสำหรับสีข้าวขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2401 และขยายตัวมากขึ้นโดยลำดับ โรงสีบางแห่งใช้คนงานถึง 200 คน และในปี พ.ศ. 2467 ได้มีการขยายจากกิจการโรงสีข้าวซึ่งมีเป็นจำนวนมากไปสู่กิจการซึ่งโรงงานประเภทอื่น เช่น โรงพิมพ์ เหมืองแร่ ป่าไม้ รถไฟ ปูนซิเมนต์ ยาสูบ ไม้จิกไฟ กลั่นสุรา ฯลฯ

การเปลี่ยนระบบแรงงานจากแรงงานเกษตรกรรมซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิมมาสู่แรงงานอุตสาหกรรมนี้เองได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านแรงงานขึ้นมาก เนื่องจากระบบการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมต่างจากการใช้แรงงานในงานอุตสาหกรรม เพราะระบบการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นการใช้แรงงานภายในครัวเรือนหรือที่เรียกว่าระบบครอบครัว (Family System) หรือการขอแรงแลกเปลี่ยนกัน เป็นการใช้

แรงงานแบบง่าย ๆ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใด ๆ ซึ่งแตกต่างจากการใช้แรงงานในระบบอุตสาหกรรมที่มีฝ่ายลงทุนด้วยทรัพย์สินเงินทองและฝ่ายที่ลงทุนด้วยแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นคนในครอบครัวเดียวกันและมีผลประโยชน์ตรงข้ามกันด้วย ปัญหาการใช้แรงงานจึงเริ่มเกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงานขึ้นมาเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา คือนายจ้างและลูกจ้าง เช่น นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดหาและมอบหมายงานให้ลูกจ้างทำ มีหน้าที่จ่ายค่าจ้าง มีอำนาจในการควบคุมดูแลบังคับบัญชาและสั่งการ ฯลฯ โดยที่ลูกจ้างก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำการงานด้วยตนเองตามคำสั่ง คำบัญชาของนายจ้าง เป็นต้น

ความคิดที่จะมีกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง ได้มีอยู่ตลอดมา แต่ยังมีได้ดำเนินการตรากฎหมายแรงงานขึ้นมาใช้อย่างแท้จริง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2479 ได้มีความพยายามที่จะต้องการทราบถึงความเป็นอยู่ของกรรมกรอย่างแท้จริงเพื่อจะได้นำข้อมูลเหล่านี้มาพิจารณากำหนดเป็นนโยบายและตรากฎหมายแรงงานออกมาใช้ ในที่สุดจึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พุทธศักราช 2479

ในระบอบนั้นได้เกิดข้อพิพาทระหว่างคนงานกับนายจ้างขึ้นบ่อยครั้ง บางครั้งมีการหยุดงาน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมด้วย ประกอบกับประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 แต่ยังมีได้มีการตรากฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ขึ้นมาใช้บังคับ สมควรที่จะได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมาใช้แล้ว กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานไปยังรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาก่อนมอบให้สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งพิจารณาเสร็จในปี พ.ศ. 2491 แต่ยังมีได้นำเสนอกณะรัฐมนตรีรับหลักการ

ในปี พ.ศ. 2497 กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ได้เสนอให้มีการคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของคนงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุขร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของคนงาน ซึ่งมีหลักการครอบคลุมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับเดิม พ.ศ. 2491 และได้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของหญิงและเด็กด้วย แต่ยังไม่ได้ประกาศใช้

ในปี พ.ศ. 2498 มีปัญหาการนัดหยุดงานเพิ่มมากขึ้น มีการร้องทุกข์จากลูกจ้าง คนงาน เสมียน และพนักงานต่างๆ ว่าทำงานโดยไม่มีวันหยุด และมีปัญหาทางด้านแรงงานต่างๆ อีกหลายประการ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นสมควรที่จะปรับปรุงนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกับกาที่จะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย จึงได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานขึ้นมา

ในปี พ.ศ. 2499 กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ จึงได้รวบรวมร่างพระราชบัญญัติแรงงานทั้งหมด รวม 5 ฉบับ ที่ร่างไว้แล้ว คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติข้อยพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และร่างพระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า หลังจากนั้นได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่วมกัน และเห็นสมควรที่จะรวมร่างพระราชบัญญัติทั้ง 5 ให้เหลือเพียง 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งรวมเอาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และร่างพระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้าเข้าด้วยกัน
2. ร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน
3. ร่างพระราชบัญญัติข้อยพิพาท

ซึ่งในการพิจารณา ร่างกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนหน่วยราชการ องค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง เจ้าของโรงงานต่างๆ ผู้แทนสื่อมวลชน เข้ามาร่วมในการพิจารณาและแสดงความคิดเห็นด้วยหลายครั้ง

หลังจากรวบรวมข้อคิดเห็นของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างแล้ว เห็นว่าสมควรที่จะได้รวมร่างพระราชบัญญัติทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงาน ซึ่งในการพิจารณาตรวจตราร่างเป็นครั้งสุดท้าย ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้แสดงความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง โดยการนำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงานส่งให้บรรดาหนังสือพิมพ์ และประชาชนแสดงความคิดเห็น นับเป็นก้าวแรกของการจัดทำกฎหมายแรงงาน โดยจัดให้มีการประชาพิจารณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยการพิจารณาครั้งสุดท้ายเสร็จสิ้นลงในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เสียใหม่เป็นร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีมติเห็นชอบรับหลักการและให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 นับเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่มีความสมบูรณ์ที่สุด

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวางและชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีบทบัญญัติให้สิทธิคนงานก่อตั้งสมาคมและทำการต่อรองกับนายจ้างได้ด้วย และมีบทบัญญัติที่นำระบบไตรภาคีมาใช้เป็นครั้งแรกในรูปของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง แต่ถึงแม้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่ได้ร่างขึ้น โดยใช้วิธีการที่ชอบด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยผ่านการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าการร่างกฎหมายฉบับใดๆ และได้มีการนำเอาข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ได้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาอย่างรอบคอบด้วยก็ตามแต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่กฎหมายฉบับนี้มีระยะเวลาใช้บังคับที่สั้นมาก คือ ใช้บังคับอยู่ได้เพียงประมาณปีเศษ

เท่านั้นก็ต้องถูกยกเลิกไป เพราะปรากฏว่ามีทบบัญญัติที่ไม่เหมาะสมอยู่บางประการที่ก่อให้เกิดความร้าวฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกันแทนที่จะเป็นเครื่องมือที่จะประสานความสามัคคีในระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบการต่าง ๆ อันเป็นภัยร้ายแรงแก่เศรษฐกิจของประเทศ แทนที่จะก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในการทำงาน จึงได้ถูกยกเลิกไปโดยมีการตราประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ขึ้นมาใช้บังคับแทน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องการคุ้มครองแรงงานขึ้นมาใช้บังคับแทนแต่ส่วนใหญ่เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และให้อำนาจกรมแรงงานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน แต่การก่อตั้งสมาคมของลูกจ้างต้องสิ้นสุดลง

ในปีเดียวกันนี้เองได้มีการตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 ขึ้นมาใช้บังคับด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 กำหนดแนวทางการเจรจา การเรียกร้อง และข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีสิทธิในการเรียกร้องและการเจรจาต่อรองมากกว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งให้อำนาจกรมแรงงานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานเท่านั้น แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ยังคงไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงานเอาไว้

ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มาใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พุทธศักราช 2475

พ.ศ. 2514 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักดีถึงความสำคัญของแรงงาน และมีความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานให้เกิดผลคืออย่างที่สุด จึงได้ลงมติเห็นชอบ ความข้อเสนอของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังไม่ทันที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาก็ได้เกิดการปฏิวัติเสียก่อน ร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง จึงตกไป

พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับ โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงที่เกี่ยวกับเรื่องของการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับอีกด้วย ซึ่งเป็นการนำเอาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดแนวทางการใช้แรงงาน ตลอดจนแนวทางที่จะให้มีการจัดตั้งสมาคมและองค์กรของลูกจ้างที่จะทำการเจรจาต่อรอง และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาใช้นั่นเอง

และในปีเดียวกันนี้เอง ก็ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานอีกฉบับหนึ่งโดยคณะปฏิวัติได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เรื่องการทำงานของคนต่างด้าว กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่จะทำงานในประเทศไทยได้ จะต้องไปขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะทำได้

ในระหว่างปี พ.ศ. 2516 – 2517 ได้มีปัญหาข้อพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอย่างมากมาย อันเนื่องมาจากเหตุการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้สึกว่าเป็นประชาธิปไตย มีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงได้เกิดการเรียกร้อง ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านแรงงานขึ้นเป็นจำนวนมากเห็นสมควรที่จะได้มีปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลง

วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 นี้เสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเห็นว่าเป็นเวลาอันสมควรที่จะให้สิทธิคนงานก่อตั้งองค์กรทางด้านแรงงานต่างประเทศอื่นๆ ได้แล้ว จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ยอมรับสิทธิของคนงานที่ตั้งเป็นสหภาพ สหพันธ์ และสถานแรงงานทำการต่อรอง และมีบทบัญญัติที่คุ้มครองการทำงานของสหภาพ สหพันธ์ และสถานแรงงานอย่างกว้างขวาง

นอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้าง และการมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในขณะนั้น จนจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์แล้วในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2519 ปรากฏว่ามีลูกจ้างเป็นจำนวนมากได้รับอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างขึ้นมาใช้บังคับด้วย จึงได้มีความพยายามที่จะตรากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะขึ้นมาใช้บังคับ นับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานที่ประกาศโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานต่างๆ เช่น งานก่อสร้าง งานที่ใช้เครื่องจักร เครื่องมือ ฯลฯ ประกาศออกมาใช้บังคับเป็นเรื่อยๆ ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงมีการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอยู่อีกหลายฉบับที่จะได้ประกาศใช้ต่อไป

และเพื่อให้การพัฒนาแรงงานของชาติได้ผลโดยสมบูรณ์ จึงต้องส่งเสริมการบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขและความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขณะนั้น (พ.ศ. 2519) จึงได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 พ.ศ. 2519 ตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อทำหน้าที่ที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงานดังนี้

1. พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม ขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงานด้วย
2. เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น และมาตรการแก้ไข
3. เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษาอบรมให้เป็นที่ตามหลักสูตรด้วย
4. เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องถิ่น
5. ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษาอบรมจากองค์การ มูลนิธิ หรือสถาบันอื่นๆ ทั้งที่มาจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ
6. ให้การแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐของเอกชน และประชาชนทั่วไป

พ.ศ. 2521 กรมแรงงานเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ขึ้นมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

พ.ศ. 2522 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อพิจารณาคดีและข้อพิพาทแรงงานโดยเฉพาะ

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

การขร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในรูปพระราชบัญญัติ กรมแรงงาน ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2511 แต่เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองจึงไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีการนำหลักการตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาประกาศใช้บังคับในชื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และออกข้อกำหนดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในรูปประกาศกระทรวงมหาดไทยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน 2515 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานในรูปพระราชบัญญัติก็ยังมีอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่ง พ.ศ. 2522 กรมแรงงานได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2518 พิจารณาและมีการจัดสัมมนาไตรภาคีเพื่อพิจารณาประเด็นที่ควรแก้ไขปรับปรุง เมื่อ พ.ศ. 2525 จนกระทั่ง พ.ศ. 2530 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเสร็จ

วันที่ 23 เมษายน 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้สมบูรณ์ โดยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย และเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 คณะรัฐมนตรีลงรับมติหลักการร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 เกี่ยวกับสิทธิการลาคลอดของลูกจ้างหญิงตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้ง

วันที่ 30 ธันวาคม 2536 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าได้ตรวจพิจารณาร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

วันที่ 18 มกราคม 2537 คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา และได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการยุบสภาร่างพระราชบัญญัติจึงตกไป

วันที่ 13 กันยายน 2538 สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอกลับมาใหม่ และรับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 โดยมอบให้คณะกรรมการธิการแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณา

วันที่ 25 กันยายน 2539 สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติเห็นชอบไปยังวุฒิสภาแล้ว แต่มีการยุบสภาร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 20 ธันวาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ 8 มกราคม 2540 สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่ 1 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 27 คน พิจารณา คณะกรรมการฯ ได้จัดสัมมนาเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2540 เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากบรรดานักวิชาการ นายจ้าง ลูกจ้าง จำนวน 250 คน นำมาประกอบการพิจารณา

วันที่ 27 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการวิสามัญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานซึ่งพิจารณาเสร็จสิ้นจำนวน 162 มาตรา เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาฯ ได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม 5 มาตรา

วันที่ 29 สิงหาคม 2540 วุฒิสภาลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 โดยมอบให้คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา พิจารณา

วันที่ 12 ธันวาคม 2540 คณะกรรมการฯ วุฒิสภา ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานซึ่งมี 166 มาตรา เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภามีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการฯ แก้ไข

วันที่ 7 มกราคม 2541 สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของวุฒิสภา

วันที่ 27 มกราคม 2541 นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา
เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541

วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นวันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.
2541 เริ่มมีผลใช้บังคับ

การบัญญัติกฎหมายลูกบทออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่จะต้องออก
กฎหมายลูกบท ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ
กระทรวง คำสั่งกระทรวง ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และคำสั่ง
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในแต่ละมาตราจะมี
กฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชกฤษฎีกา ได้แก่

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไป
จากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 22
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ต้องเป็น
สมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามมาตรา 130
3. พระราชกฤษฎีกาให้เริ่มจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบเพื่อเป็นทุน
สงเคราะห์ลูกจ้าง ตามมาตรา 163

กฎกระทรวง ได้แก่

1. กฎกระทรวง ว่าด้วยการมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งหมดหรือบางส่วนบังคับแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใด ตามมาตรา 4
2. กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานด้านเกษตรกรรม ตามมาตรา 22
3. กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ตามมาตรา 22
4. กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล ตามมาตรา 22
5. กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางบก ตามมาตรา 22
6. กฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามมาตรา 22
7. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 22 เช่น ร่างกฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานบางส่วน ในกิจการปิโตรเลียม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 254) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
8. กฎกระทรวง ว่าด้วยเวลาทำงานปกติ ตามมาตรา 23
9. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ตามมาตรา 23
10. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาได้ ตามมาตรา 24 วรรคสอง
11. กฎกระทรวง ว่าด้วยกิจการที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้ ตามมาตรา 25 วรรคสอง
12. กฎกระทรวง ว่าด้วยอัตราสูงสุดของชั่วโมงทำงานล่วงเวลาและชั่วโมงการทำงานในวันหยุด ตามมาตรา 26

13. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้า
 สะสมวันหยุดประจำสัปดาห์ ตามมาตรา 28 วรรคสอง

14. กฎกระทรวง ว่าด้วยลักษณะหรือสภาพของงานที่ไม่อาจให้ลูกจ้าง
 หยุดตามประเพณีได้ ตามมาตรา 29

15. กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการลาเพื่อฝึก
 อบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ ตามมาตรา 36

16. กฎกระทรวง ว่าด้วยอัตราน้ำหนักที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้
 ตามมาตรา 37

17. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างที่เป็นหญิงทำตาม
 มาตรา 38 (4)

18. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างที่เป็นหญิงมีครรภ์ทำ
 ตามมาตรา 39 (5)

19. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี
 ทำ ตามมาตรา 49 ดังต่อไปนี้

- งานเกี่ยวกับกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียงและแสง
 อันอาจเป็นอันตราย ตามมาตรา 49 (3)
- งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย ตามมาตรา 49 (4)
- งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษ ตามมาตรา 49 (5)
- งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ ตามมาตรา 49 (6)
- งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่น ตามมาตรา 49 (7)
- งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี ตามมาตรา 49 (10)
- งานอื่นที่ห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำ ตามมาตรา
 49 (13)

20. กฎกระทรวง ว่าด้วยสถานที่ที่ห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า
 18 ปี ทำ ตามมาตรา 50

21. กฎกระทรวง ว่าด้วยงานที่ให้ลูกจ้างทำโดยไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วง
 เวลาหรือค่าทำงาน ในวันหยุด ตามมาตรา 65 (8)

22. กฎกระทรวง ว่าด้วยการจัดสวัสดิการของนายจ้าง ตามมาตรา 95
23. กฎกระทรวง ว่าด้วยมาตรฐานการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามมาตรา 103
24. กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งผลการตรวจสุขภาพของลูกจ้างแก่พนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 107
25. กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในกรณีที่ออกจากงานหรือตาย ตามมาตรา 130
26. กฎกระทรวง ว่าด้วยอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามมาตรา 131

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. ประกาศกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการกำหนดลักษณะหรือสภาพของงานที่ให้เรียกหรือรับเงินประกันจากลูกจ้าง ตามมาตรา 10
2. ประกาศกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง วันแรงงานแห่งชาติ ตามมาตรา 29
3. ประกาศกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง แบบบัตรประจำตัวกรรมการค่าจ้างและอนุกรรมการ ตามมาตรา 86
4. ประกาศกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง แบบบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 140

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ระเบียบกระทรวงแรงงานฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 78 มาตรา 94 มาตรา 102 และมาตรา 129

คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. คำสั่งกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน

ตามมาตรา 6

2. คำสั่งกระทรวงแรงงานฯ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 8

ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดสถานที่ให้นายจ้างแจ้งการดำเนินการต่อพนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 18

2. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบการแจ้งหรือการจัดทำบันทึกเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้าง มาตรา 45

3. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ ตามมาตรา 96

4. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบคำร้องตามมาตรา 123 และเรื่องแบบคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 124

คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 9 มาตรา 40 มาตรา 47 มาตรา 105 มาตรา 108 และมาตรา 142

บทที่ 3

แนวคิดและนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงาน

3.1 แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (นิคม จันทรวีฑูร , 2530) ได้เกิดขึ้นเพื่อที่จะช่วยแก้ไขความอยุติธรรม และความไร้มนุษยธรรมของการจ้างงานที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นระยะที่มีความนิยมในระบบการแข่งขันโดยเสรีแบบทุนนิยม ระบบการผลิตแบบนี้เปิดโอกาสให้นายทุนอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นนายจ้างขูดรีดเอาผลประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้างโดยหวังที่จะสร้างผลประโยชน์และความร่ำรวยให้แก่ตน รัฐในขณะนั้นยังไม่มีบทบาทที่จะเข้าไปควบคุมคุ้มครองดูแลการใช้แรงงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องมาจากความคิดและความเชื่อในลัทธิเสรีนิยมที่ให้เสรีภาพในการทำงาน ที่จะประกอบการเลี้ยงชีพได้ตามสมัครใจ คนงานที่มีเสรีภาพที่จะขายแรงงานของตนและในทำนองเดียวกันกับนายจ้างก็มีเสรีภาพจะว่าจ้างไม่ว่าจะเป็นแรงงานเด็ก แรงงานหญิงหรือแรงงานชายก็ตาม นายจ้างเป็นผู้กำหนดค่าจ้างและจะไล่ออกเมื่อใดก็ได้ประกอบกับได้มีการห้ามการรวมตัวกันเป็นสมาคมระหว่างลูกจ้างคนงานหรือแม้ระหว่างนายจ้างเพื่อช่วยเหลือป้องกันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้ลูกจ้างขาดพลังที่จะระวังและป้องกันผลประโยชน์ของตน ลูกจ้างจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอย่างยิ่ง เนื่องจากยึดหลักว่า ได้เงินน้อยดีกว่าไม่ได้เสียเลย

การยึดถือในแนวความคิดแบบเสรีนิยมนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้นายจ้างซึ่งเป็นนายทุนอุตสาหกรรมขูดรีดแรงงานของลูกจ้างได้เต็มที่ ยิ่งกว่านั้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุดและเน้นในเรื่องวัตถุนิยม ทำให้มองเห็นลูกจ้างอยู่ในฐานะปัจจัยในการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักร ไม่มีชีวิตจิตใจ และพยายามจะลดต้นทุนการผลิตของตนให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะ

ต่ำได้ เพื่อจะได้ขายสินค้าได้ถูกกว่าคู่แข่งชั้น วิธีการลดต้นทุนการผลิตก็คือ ทำงานโดยให้ลูกจ้างทำงานมากชั่วโมงในการผลิตเพื่อจะได้ให้ได้ผลผลิตมากที่สุด และในขณะที่เดียวกันก็จ่ายเงินค่าแรงให้น้อยที่สุดหรือไม่จ่ายเลย มีการใช้แรงงานหญิงและเด็กให้มาก เพราะสามารถให้ค่าจ้างต่ำได้ เนื่องจากผู้หญิงและเด็กปกครองง่ายและไม่ค่อยมีปากเสียง นายจ้างมักไม่ให้สวัสดิการหรือไม่จัดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้างดังนั้นสภาพการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตกในระบะนั้น โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสมีสภาพที่น่าเศร้าสลด คือ นอกจากเด็กๆ จะถูกใช้ทำงานด้วยความทารุณแล้ว สภาพในที่ทำงานยังไม่ถูกอนามัย ลูกจ้างต้องทำงานหนักในสถานที่มืดทึบ สกปรก อากาศไม่ถ่ายเท ลูกจ้างต้องทำงานโดยไม่มีเวลาพักผ่อนที่สมควร และได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจากเครื่องจักรและสิ่งแวดล้อมต่างๆ อยู่เสมอ ค่าจ้างที่ได้รับก็ต่ำไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัว ทำให้ลูกจ้างมีสุขภาพทรุดโทรม เจ็บป่วยและล้มตายเป็นจำนวนมาก ความอยู่ดีศรีธรรมทางสังคมที่ลูกจ้างคนงานได้รับนี้ ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมให้ประเทศต่าง ๆ ต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เหตุผลในการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงานที่เกิดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยความยุติธรรมและเหมาะสม ก็ด้วยเหตุผลดังนี้

1. เหตุผลในทางเศรษฐกิจ ถือว่าแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอันหนึ่งในการผลิตและการเพิ่มพูนรายได้ของรัฐ บ้านเมืองจะเจริญในทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใดนั้นแรงงานย่อมมีส่วนอยู่ไม่น้อย ดังนั้นแรงงานจึงเป็นทรัพยากรที่มีค่าของรัฐที่ควรได้รับการดูแลรักษาไว้เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ชาติ การปล่อยให้มีการใช้ลูกจ้างอย่างไม่ธรรมแทนที่จะก่อประโยชน์มากกลับจะกลายเป็นการลดผลผลิตให้ต่ำลง หรืออาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุต่างๆ ได้

2. เหตุผลในทางสังคม การให้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานแก่ลูกจ้าง จะช่วยให้ลูกจ้างซึ่งมีฐานะที่เสียเปรียบต่างๆ ในการจ้างงาน ได้มีโอกาสได้รับหลักประกันในชีวิตการทำงานมากขึ้น เช่น หลักประกันในเรื่องเงินชดเชยที่ถูกเลิกจ้าง ค่าตอบแทน เมื่อเจ็บป่วยประสบอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ได้รับการดูแลในเรื่องชั่วโมงการทำงาน การจัดสวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจเพื่อให้สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพต่อไปไม่เป็นการต่อสังคม หลักการคุ้มครองนี้จะช่วยให้ลูกจ้างมีความรู้สึกถึงความเอาใจใส่ของรัฐที่พยายามจะสร้างความเป็นธรรมในสังคมเหตุผลในทางศีลธรรม และมนุษยธรรม การที่เกิดมีสภาพการจ้างแรงงานที่กดขี่ทารุณอย่างในประเทศตะวันตกสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม มีส่วนผลักดันให้รัฐต้องเข้าไปคุ้มครองการใช้แรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนและรัฐบาลไม่ต้องการให้ลูกจ้างคนงานทั่วไปโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานที่เป็นหญิงและเด็กถูกใช้งานมากเกินไปจนเกินควร อันขัดต่อศีลธรรมอันดี และมนุษยธรรมที่มนุษย์พึงมีแก่กัน

วิธีการคุ้มครองแรงงาน

วิธีการคุ้มครองแรงงาน (รอง เจริญศิริ , 2528) : อาจทำได้โดยวิธีการใช้กฎหมาย หรือด้วยวิธีการอื่น

1. วิธีการที่กำหนดโดยกฎหมาย ได้แก่การที่รัฐเป็นผู้ให้ความคุ้มครองด้านการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ และเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเป็นผู้ดำเนินการตรวจตรา ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น นอกจากนี้การที่รัฐมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อนุญาตให้ลูกจ้างรวมตัวกันขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วยกัน ตลอดจนการที่ลูกจ้างในสถานประกอบการรวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นเพื่อหารือกับนายจ้างเพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในสถานประกอบการของตน

2. วิธีการคุ้มครองแรงงานโดยวิธีอื่น เช่น การทำสัญญาจ้างแรงงาน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น แต่วิธีการที่ไม่ได้กำหนดกฎหมายโดยตรงนี้หากมองอย่างผิวเผินแล้วจะไม่เห็นว่าเป็นวิธีการคุ้มครองแรงงาน แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปแล้วจะเห็นว่าวิธีการต่างๆ เหล่านี้ต่างก็มีผลส่งเสริมสนับสนุนให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยดี มีสภาพการทำงานที่ดีมีความปลอดภัย และมีสวัสดิการที่ดี จึงนับได้ว่าเป็นวิธีการคุ้มครองแรงงานอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะช่วยในการคุ้มครองแรงงาน เพราะทั้งสองฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงานนั้น แต่อย่างไรก็ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจะต้องไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3.2 แนวคิดเรื่องการบริหารแรงงาน

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอความหมายของการบริหารแรงงาน หลักการบริหารแรงงาน และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแรงงาน

1. ความหมายของการบริหารแรงงาน (อ้างในนิคม จันทรวีฑูร , 2524) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของการบริหารแรงงานไว้ว่า “การบริหารแรงงานหมายถึง การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายแรงงานของรัฐบาล” นอกจากนี้แล้วยังมีการให้คำนิยามของการบริหารแรงงานไว้หลายความหมาย ดังต่อไปนี้

1.1 J. I. Husband (J.I. Husband, 1980) ได้กล่าวถึงการบริหารแรงงานว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ กิจกรรมทางด้านการบริหารรัฐกิจ ในสาขาที่เกี่ยวกับนโยบายแรงงานของประเทศกับระบบการบริหารแรงงานซึ่งหมายถึงองค์การทางการบริหารรัฐกิจทั้งปวงที่รับผิดชอบการบริหารแรงงานและ/หรือเข้ามาดำเนินการบริหารแรงงาน ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นส่วนราชการในระดับกระทรวงหรือ

หน่วยงานสาธารณะ รวมทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดในรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหาร สถาบันอื่นใดที่ทำหน้าที่ประสานกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ในการปรึกษาหารือกับองค์กรของ นายจ้างและองค์กรของลูกจ้าง และการให้องค์กรของนายจ้างและองค์กรของลูกจ้างมีส่วนร่วมด้วย

2. กรมแรงงานได้ให้คำนิยามของการบริหารแรงงาน (กรมแรงงาน, 2534) ว่าเป็น “การพยายามนำแรงงานในประเทศมาใช้ประโยชน์ที่จะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ การที่ความคุ้มครองแก่แรงงานที่นำมาใช้อย่างเป็นธรรม การพัฒนาแรงงานเพื่อให้สามารถทำงานที่ให้ผลทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่และการประกัน หรือให้ความมั่นคงแก่แรงงาน”

3. ประสงค์ รัชะนันท์ (ประสงค์ รัชะนันท์, 2532) ได้กล่าวถึงการบริหารแรงงานว่าเป็น “การดำเนินงานของรัฐเพื่อให้มีการนำแรงงานในประเทศมาใช้ให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการพัฒนาแรงงานให้มีความรู้และมีฝีมือในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า เมื่อแรงงานมีความก้าวหน้าแล้วก็ให้ความคุ้มครองเพื่อให้แรงงานได้รับผลตอบแทนจากการทำงาน และมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความสงบด้านแรงงาน”

จากนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าการบริหารงานเป็นการดำเนินงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแรงงาน หรือกฎหมายแรงงานที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานกับนายจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดี และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างสงบสุขรวมตลอดทั้งการพัฒนาแรงงาน และการสร้างหลักประกันหรือความมั่นคงทางด้านแรงงาน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารแรงงาน คือ กิจกรรมทางการบริหารแรงงานและระบบการบริหารแรงงาน

4. หลักการบริหารแรงงาน (จ้านเจียง จวงตระกูล, 2527) จากวิวัฒนาการของการบริหารแรงงานที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ จำแนกหลักการบริหารแรงงานได้เป็น 3 แนวทางคือ

4.1 การบริหารแรงงานแบบดั้งเดิมในระบบเอกภาคี กล่าวคือนายจ้างเป็นผู้มีอำนาจและสิทธิ์ขาดในการบริหารงาน ลูกจ้างไม่มีสิทธิไม่มีเสียงใดๆ ทั้งสิ้น ต้องทำงานตามคำสั่งของนายจ้างอย่างเคร่งครัด ไม่มีองค์กรของลูกจ้างที่จะใช้เป็นที่เครื่องมือในการต่อรองกับนายจ้าง รัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือแทรกแซงการใช้แรงงานแต่อย่างใด ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานโดยตรง รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับหรือแทรกแซงก็เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการใช้อำนาจเผด็จการของนายจ้าง โดยการออกคำสั่ง ควบคุม บังคับบัญชาให้เป็นตามที่ตนต้องการ

4.2 การบริหารแรงงานในระบบทวิภาคี ฝ่ายลูกจ้างมีสิทธิมีเสียงในการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง มีการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และมีการใช้มาตรการอื่นๆ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น รัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับเว้นแต่กรณีจำเป็นเท่านั้น และเป็นหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายในการเจรจาทำความตกลงกันเอง โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันของแต่ละฝ่าย กล่าวคือนายจ้างกับลูกจ้างอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจ้างงาน นายจ้างมีสิทธิที่จะจ้างหรือไม่จ้างก็ได้ ลูกจ้างก็มีสิทธิที่จะรับจ้างหรือไม่รับจ้างก็ได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายนายจ้างอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าลูกจ้างเสมอ การทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมได้

4.3 การบริหารแรงงานในระบบไตรภาคี เป็นแนวความคิดที่มุ่งจะรักษาความไม่เป็นธรรมในสังคม แรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและทางสังคม หากการใช้แรงงานเป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรมแล้วก็จะเกิดความยุติธรรมในทางสังคมและจะนำไปสู่ความสงบสุข นายจ้างมีฐานะที่เหนือกว่าลูกจ้างทั้งในการทำสัญญา การใช้แรงงาน และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ถ้าหากจะปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการหรือข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมได้ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยมีหลักการว่า ทั้งสามฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม

ในการวางแผน การพัฒนานโยบาย การกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น กฎหมายแรงงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแรงงาน (นิคม จันทรวิฑูร , 2524)

การบริหารแรงงานเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายแรงงาน รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทและความรับผิดชอบ ในด้านแรงงานให้สอดคล้องกับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยการ พัฒนาบทบาทและโครงสร้าง ในการบริหารแรงงานให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเน้นเรื่องการเมืองงานท่าและ ความยุติธรรมในสังคม เป็นพิเศษ หน้าที่เบื้องต้นของการบริหารแรงงานในการแก้ไขปัญหาสังคมและคุ้มครอง ผู้ใช้แรงงานตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว จึงเป็นเรื่องที่คับแคบ เมื่อเทียบกับปัญหา เกี่ยวกับแรงงานและกำลังคนทั้งหมด แนวคิดในการบริหารแรงงานจึงต้องมุ่งถึงการหา แนวทางป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยการคาดคะเนเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น และหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขสิ่งที่จะส่งผล ไปถึงปัจจัยอันเป็นสาเหตุของ ปัญหาทางสังคมนั้นๆ ดังนั้นแนวคิดใหม่ในการบริหารแรงงานจึงต้องมีลักษณะเด่นชัด ดังนี้คือ

1. เน้นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนร่วม
2. เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อให้สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานและกำลังคนในลักษณะใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น
3. เป็นขั้นตอนในการสร้างสรรค์และเริ่มต้นแนวคิดใหม่ๆ ในเรื่องการบริหารแรงงาน
4. อาศัยหลักเกณฑ์ในการบริหารงานภายในเข้ามาเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพในการทำงาน

จากลักษณะเด่นชัดของการบริหารแรงงานทั้ง 4 ประการดังกล่าวที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารแรงงานที่กรุงเจนีวา ในปี ค.ศ. 1973 ได้พิจารณาถึงบทบาทและโครงสร้างของการบริหารแรงงาน (นิคม จันทรวีthur , 2524)

1. แนวคิดในเรื่องการบริหารแรงงานควรเป็นแนวคิดอย่างกว้างๆ
2. การบริหารแรงงานควรครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่มีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายแรงงานดำเนินนโยบายตามที่วางไว้ควบคุมและประเมินผลของนโยบายและหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชน
3. ระบบการบริหารแรงงานต้องรวมถึงระบบการบริหารภายในของทุกกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน รวมทั้งประสานความร่วมมือจากกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำหนดและพัฒนานโยบายแรงงาน

ดังนั้น การบริหารแรงงานตามแนวคิดใหม่ดังกล่าวมุ่งเน้นบทบาทในด้านการพัฒนาประเทศ (Development Function) (นิคม จันทรวีthur , 2524)

1. การวางแผนและพัฒนานโยบายแรงงาน ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสังคมการวางแผนการจัดตั้งโครงการทางด้านแรงงานของรัฐและการประสานความร่วมมือกับกลุ่มนายจ้าง และกลุ่มลูกจ้างในการพัฒนาประเทศ
2. การวางแผนและดำเนินโครงการเพื่อนำทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุดซึ่งรวมถึงการประเมินกำลังคน การนำเอาวิทยาการใหม่ๆ มาใช้ในการวางแผน การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านแรงงานภาวะกำลังคนและความต้องการแรงงานประเทศ
3. การให้บริการจัดหางานและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้ใช้แรงงานซึ่งรวมถึงการให้ข้อมูลทางด้านภาวะการจ้างงานแก่นายจ้าง ลูกจ้างและผู้สนใจอื่นๆ การบรรจุงาน และการฝึกอาชีพ
4. การออกกฎหมายแรงงาน การดำเนินงานควบคุมและคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ตามข้อกำหนดในกฎหมายแรงงาน ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบแรงงาน การกำหนดค่าจ้างและชั่วโมงทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพรวมทั้งการควบคุมการใช้แรงงานหญิงและเด็ก

5. การส่งเสริมความราบรื่นในวงการอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างกลุ่มนายจ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มลูกจ้างกันเอง ความสัมพันธ์กลุ่มลูกจ้างกับกลุ่มนายจ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนายจ้างหรือกลุ่มลูกจ้างกับรัฐบาล รวมตลอดถึงการใกล้ชิดข้อพิพาทแรงงานการตัดสินใจขาดและการแบ่งชนิดอุตสาหกรรมตามมาตรฐานที่วางไว้

6. งานด้านการประกันสังคมและส่งเสริมความมั่นคงในการทำงาน งานด้านอื่นๆ รวมทั้งด้านเคหะสงเคราะห์ การจัดรถรับส่ง ฯลฯ

3.3 นโยบายและแผนด้านการคุ้มครองแรงงาน

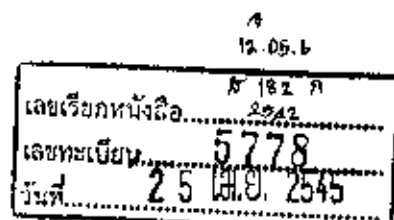
3.3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544

เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคม ช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุล คือ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาที่พึงปรารถนาในระยะยาว การพัฒนาในระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนาไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งในด้านร่างกายจิตใจและสติปัญญาให้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ และสามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง



2. เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคง และเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ และคุณภาพ ชีวิตของคน รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น
3. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพมั่นคงและสมดุล เสริมสร้าง โอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม
4. เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพ ชีวิตได้อย่างยั่งยืน
5. เพื่อปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น

เป้าหมาย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาข้างต้น จึงกำหนดเป้าหมายซึ่งจะเป็นเครื่องชี้วัดผลการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์หลักใน ระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไว้ ดังนี้

1. เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) อย่างมีคุณภาพ
2. เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน และการเตรียมการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็น 12 ปี รวมทั้งให้มีการฝึกอบรม ครู อาจารย์ ทุกคนอย่างต่อเนื่อง
3. ขกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถาน ประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25 –45 ปี
4. ให้ผู้ค้อยโอกาสทุกประเภทได้รับ โอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง

5. ลดอัตราการประสบันตรายจากการทำงาน และลดจำนวนการเกิดอุบัติเหตุต่างๆ โดยเฉพาะการจราจร การขนส่งวัตถุเคมีอันตราย และอัคคีภัยในอาคารสูง
6. รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย โดยลดการขาดทุนบัญชีเงินสะพัดให้อยู่ระดับร้อยละ 3.4 ของผลผลิตในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี

3.2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาดังกล่าวเห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่สำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาศักยภาพของคน ประกอบด้วย การส่งเสริมให้ประเทศมีโครงสร้างประชากรที่เหมาะสม และมีการกระจายตัวของประชากรที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ของประเทศ การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ด้านการพัฒนาจิตใจให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การพัฒนาสติปัญญาและทักษะฝีมือแรงงานให้คนไทยทุกคนมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้นในกระบวนการผลิตและสามารถปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาสุขภาพและพลานามัยที่มุ่งเสริมสร้างโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสุขภาพดีถ้วนหน้าและมีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรค

2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน การสร้างโอกาสให้คน ครอบครัว ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและสังคม การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันด้านต่างๆ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในระบบอำนาจความยุติธรรมและระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และการส่งเสริมให้วัฒนธรรมมีบทบาทในการพัฒนาคนและประเทศให้สมดุลและยั่งยืน

3. การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยแนวทางการกระจายโอกาสและความเจริญด้วยการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาค การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการกระจายการพัฒนาด้วยการเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน การเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำด้วยการส่งเสริมบทบาทของภาครัฐกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม การแก้ไขปัญหาและรักษาสภาพแวดล้อมบ้านเมือง การบริหารจัดการงานพัฒนาในลักษณะพหุภาคี ทั้งในงานพัฒนาทั่วไปและในระดับพื้นที่

4. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ การปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย การพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเพื่อเป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ชุมชนและบริการ โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิต

3.3.3 นโยบายด้านแรงงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ในส่วนที่ 3 ได้กล่าวไว้ดังนี้

ส่วนที่ 3 การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน บทที่ 3 การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งเป็นเรื่องการพัฒนา ระบบสวัสดิการแรงงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1.การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการ ทำงาน และระบบแรงงานสัมพันธ์ โดย

การเร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงาน

(1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทน สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขาอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(2) สร้างระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างในการช่วยสอดส่องดูแลการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน และการรายงานการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายแก่นายงานที่รับผิดชอบ

(3) กำหนดมาตรการเร่งด่วน ในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดและมีบทบาทลงโทษที่รุนแรง

(4) สอดส่องดูแลการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการตรวจตราสถานประกอบการขนาดกลางและเล็กที่ไม่มีสภาพแรงงาน รวมทั้งการลงโทษอย่างรุนแรงแก่นายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย และให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(5) สนับสนุนให้มีการรวบรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

(6) ส่งเสริมให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

2. การพัฒนาระบบความปลอดภัยและพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(1) ปรับปรุงกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีรวมทั้งบททวนแก้ไข ข้อบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีความซ้ำซ้อนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ตลอดจนการปรับปรุงระบบและกลไกประสานการตรวจสอบความปลอดภัยของกฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายอื่นให้มีประสิทธิภาพและมีการลงโทษต่อผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

(2) พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้โดยพิจารณาให้ครอบคลุมแรงงานภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบด้วย

(3) รมรงค์ให้นายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการและผู้ที่เข้าสู่ระบบกรจ้างงานรู้จักการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย และโรคสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และปฏิบัติตามระเบียบการทำงานอย่างเคร่งครัด

(4) กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องความปลอดภัยที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันพร้อมทั้งการให้สิ่งจูงใจเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุร้ายแรงและส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

(5) สนับสนุนให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการตรวจสอบระบบการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรมในทุกขั้นตอนของระบบการทำงานร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐบาล

3.3.4 นโยบายด้านแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

แผนงานและโครงการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(1) วางพื้นฐานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็นของประชาชนเพื่อประชาชน ด้วยการปรับปรุงโครงสร้าง กำหนดบทบาทและภารกิจ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติในการรับใช้ประชาชน และสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรฝ่ายนายจ้าง องค์กรฝ่ายลูกจ้าง องค์กรฝ่ายพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกระดับ ทั้งนี้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมในการรับฟังและระดมความคิดเห็น การปรึกษาหารือเป็นหลักในการตัดสินใจ

(2) เร่งรัดการปฏิบัติทั้งปวงเพื่อส่งเสริมการมีงานทำ และการเพิ่มพูนรายได้ของประชาชนทั้งงานในประเทศและงานต่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งบริษัทมหาชน ตลอดจนมุ่งขจัดปัญหาหลักของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน เพื่อให้การทำงานในต่างประเทศถูกต้องตามกฎหมาย ลดค่าใช้จ่าย และจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อปลดปล่อยหนี้สินและการใช้จ่ายแก่ผู้ใช้แรงงาน

สำหรับวิสัยทัศน์ในทศวรรษหน้า (VISION 2000) ของกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดทัศนภาพหรือวิสัยทัศน์ ซึ่งถือเป็นทิศทางโดยรวมในทศวรรษหน้าในส่วนขององค์กรองแรงงาน คือ ประชาชนได้รับสวัสดิการเป็นอย่างดี ผู้ใช้แรงงานมีหลักประกันและความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานสูง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับการเอาใจใส่ดูแลจนสามารถช่วยตัวเองได้เป็นอย่างดี

3.3.5 นโยบายและภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(1) ส่งเสริม เร่งรัด ดำเนินการให้ลูกจ้างมีความปลอดภัย มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี จัดตั้งองค์กรความปลอดภัยและสิ่งแวดลอมในการทำงานที่ไม่ใช่หน่วยงานในระบบราชการเพื่อความคล่องตัวในการให้บริการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดลอมในการทำงาน โดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างร่วมบริหารงาน ยกเว้นพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดลอมในการทำงาน

(2) ตรวจสอบการใช้แรงงานเด็กให้ทั่วถึง มิให้มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ดำเนินการโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในสถานประกอบการ

(3) ส่งเสริมให้สตรีได้รับโอกาสและการปฏิบัติเท่าเทียมกัน ในเรื่องค่าตอบแทน และความก้าวหน้าในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

(4) เร่งรัดการตรวจแรงงานให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน กฎหมาย โดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนตามค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้าง รวมทั้งขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานไปถึงภาคเกษตรกรรมและแรงงานนอกระบบด้วย

(5) ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคี ป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งข้อพิพาทแรงงาน ทั้งในภาคเอกชน และภาครัฐวิสาหกิจ พัฒนาองค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างให้มีบทบาทยิ่งขึ้น ยกเว้นและผลักดันพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ให้มีผลบังคับใช้

(6) ส่งเสริมให้สภาองค์กรนายจ้างและสภาองค์กรลูกจ้างมีความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งสร้างวินัยและจิตสำนึกให้นายจ้าง ลูกจ้าง ตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความปลอดภัยในการทำงานเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารแรงงาน

(7) เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรแรงงาน โดยขยายการฝึกอบรมลูกจ้าง นายจ้าง และผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน จัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรแรงงาน

(8) ส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงาน เรื่องที่พักอาศัย การจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ ให้บริการเลี้ยงดูบุตรของลูกจ้าง สหกรณ์ออมทรัพย์ ขยายบริการของกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานให้ทั่วถึง จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างด้านต่างๆ ขกร่างกฎหมายสวัสดิการแรงงาน

(9) พัฒนาระบบข้อมูลให้มีระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ทันสมัยเป็นมาตรฐานเดียวกันสามารถเชื่อมโยงสู่หน่วยงานทุกระดับ และพร้อมให้บริการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

(10) ให้ความรู้เพื่อป้องกันโรคเอดส์และยาเสพติดในหมู่ผู้ใช้แรงงานและการสงเคราะห์ครอบครัวผู้ใช้แรงงานซึ่งป่วยเป็นโรคเอดส์

3.3.6 แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544)

แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกันนั้น ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญตั้งแต่การระบุสถานการณ์และประเด็นปัญหาสำคัญด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ต้องเร่งแก้ไขดำเนินการในช่วงปี 2540-2544 การกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา ได้แก่ วัตถุประสงค์เป้าหมาย และแนวทางรวมทั้งได้มีการเสนอแนะกิจกรรม และการบริหารแผนหน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปดำเนินการจัดทำรายละเอียดเสนอของบประมาณดำเนินการประจำปีได้ สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน

1. เร่งรัดการตรวจสถานประกอบการทุกระดับ เพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การใช้แรงงานหญิงและเด็ก
2. ขยายการคุ้มครอง ให้ครอบคลุมแรงงานรับจ้างในงานเกษตรกรรม และการจ้างงานนอกระบบ โดยเฉพาะการจ้างเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้าน ในเรื่องสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และความปลอดภัยในการทำงาน
3. พัฒนาการตรวจแรงงานทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ โดยวิธีตรวจแบบผสมผสานและมีเอกภาพ รวมถึงการเพิ่มและพัฒนาประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้มีความรู้ความสามารถในการตรวจแรงงาน และสามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประกอบการในการแก้ไขปัญหาแรงงานได้ทุกเรื่อง
4. ดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาแรงงานเด็กทั้งด้านร่างกายและจิตใจ โดยปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อาทิ การขยายอายุการอนุญาตให้เด็กทำงานจาก 13 ปี เป็น 15 ปี เป็นต้น
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนงานสตรีมีโอกาส และสิทธิในการทำงาน การพัฒนาตนเอง รวมทั้งการเข้าร่วมในองค์กรด้านแรงงานระดับต่างๆ ได้เท่าเทียมคนงานชาย
6. ส่งเสริมเสรีภาพและให้การคุ้มครองการรวมกลุ่ม เป็นองค์กรแรงงาน โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และมาตรฐานแรงงานสากลรวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
7. สนับสนุนให้ใช้ระบบทวิภาคีและไตรภาคี ในการแก้ปัญหา การกำหนดนโยบาย และการวางแผนด้านแรงงาน ทั้งในระดับสถานประกอบการ จังหวัด ภาค และประเทศ

8. ส่งเสริมและพัฒนาระบบการประสานความร่วมมือดำเนินการขององค์กรแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานทั้งในและต่างประเทศ ให้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

9. สนับสนุนให้มีสถาบันพัฒนาการแรงงานและการจัดการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความรู้และทักษะเกี่ยวกับกระบวนการทำงานและการจัดการแก่ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการอาชีพอิสระทั้งในและนอกภาคอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการจัดการ และเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ

10. ส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะคนงานที่มีรายได้น้อย ซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการธุรกิจ อุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง

11. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดสวัสดิการแรงงาน

12. เร่งรัดการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อผู้ใช้แรงงานเพื่ออำนวยความสะดวกด้านเงินทุนในการประกอบอาชีพและอื่นๆ แก่ผู้ใช้แรงงานเป็นเฉพาะ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนสะสมในสถานประกอบการเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงาน ระหว่างการทำงานและเมื่อต้องการออกจากงาน

13. สนับสนุนให้สถานประกอบการกำหนดนโยบาย และโครงสร้างค่าจ้าง โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ตลอดจนผลักดันให้มีนโยบายค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ

14. พัฒนาระบบการบริหาร การจัดการ และการประสานงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อให้เกิดเอกภาพ และขจัดการทำงานที่ซ้ำซ้อน

15. พัฒนาระบบสารสนเทศและการวิเคราะห์ข้อมูลด้านความปลอดภัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเป็นปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการป้องกัน และควบคุมการประสพอันตรายของสถานประกอบการทั่วประเทศ

16. ส่งเสริมพัฒนาและเร่งรัดให้มีการดำเนินการด้านความปลอดภัยในงานก่อสร้างทุกแห่งอย่างเคร่งครัด และดำเนินการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการทุกระดับอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

17. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงมาตรฐานสากล โดยการตราพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แยกต่างหากจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และให้ขยายเขตการคุ้มครองไปถึงแรงงานภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบด้วย

18. จัดตั้งกองทุนเพื่อการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้าวิจัยทางวิชาการด้านความปลอดภัย สุขศาสตร์ เวชศาสตร์ และกายศาสตร์แรงงานอย่างกว้างขวาง และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาตำรา คู่มือ แนวปฏิบัติ และเอกสารวิชาการด้านนี้อย่างต่อเนื่อง

บทที่ 4

การบัญญัติกฎหมายลูกบท

4.1 การดำเนินการยกร่างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบในการนำมาบริหารงานและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 บัญญัติว่า “อธิบดี” หมายความว่าอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการเพื่อออกกฎหมายลูกบทตามความในมาตราต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำสั่งกระทรวง ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนจนคำสั่งต่างๆ ในการดำเนินการได้รวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้น รวมทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และนำมายกร่างกฎหมายลูกบทขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในแต่ละมาตราได้กำหนดขอบเขตไว้ ทั้งนี้โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะนำไปบัญญัติกฎหมายลูกบทในหลายมาตรา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามสภาพการณ์ และมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขตามสถานการณ์หรือสภาพการจ้างงาน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลูกบทในบางมาตราที่จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีเป็นผู้เสนอความเห็นในการออกกฎกระทรวงนั้นด้วย จากนั้นได้นำเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกรมซึ่งคณะทำงานจะประกอบด้วยผู้ปฏิบัติโดยตรงในแต่ละกองที่เกี่ยวข้อง เมื่อกรมพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของไตรภาคีซึ่งประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และผู้แทนของหน่วยงานของรัฐต่อไป

4.2 การพิจารณาของระบบไตรภาคี

การดำเนินการเพื่อขร่างกฎหมายแรงงานที่ผ่านมาจะดำเนินการในหลายรูปแบบส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเหมาะสม ขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการ 20 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลมาจากข้าราชการประจำ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นข้าราชการประจำปีอีก 5 คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างให้สมาคมนายจ้างเป็นผู้เลือกตั้ง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างให้สหภาพแรงงานเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

การพิจารณาร่างกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 1/2541 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2541 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายลูกบท การพิจารณากฎหมายลูกบทแทบทุกฉบับได้ผ่านการพิจารณาจากอนุกรรมการฯ ชุดนี้ จากนั้นจึงนำเสนอคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายลูกบท ซึ่งเมื่อพิจารณาเห็นชอบแล้ว ก็จะส่งให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาต่อไป

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รับคำร้องจากกลุ่มผู้ประกอบกิจการว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งตราขึ้นใช้แทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 มีบทบัญญัติบางมาตราที่ขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันอันจะนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติได้ กระทรวงแรงงานฯ ได้มีคำสั่งที่ 121/2541 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 และคำสั่งที่ 127/2541 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย สภานักการนายจ้าง สภานักการลูกจ้าง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานฯ และจากการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่จะขอให้แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีรวมทั้งสิ้น 26 ประเด็น ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าสมควรขอให้แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวรวม 5 ประเด็นใน 5 มาตรา ได้แก่ มาตรา 23 มาตรา 27 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 65

โดยที่การแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าว หากยกร่างเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีขั้นตอนดำเนินการหลายขั้นตอนและต้องใช้เวลา เนื่องจากจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป กระทรวงแรงงานฯ จึงเห็นควรแก้ไขโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและออกกฎกระทรวงตามมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่งและงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” จึงได้กำหนดงานอื่นที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงาน 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. งานที่ใช้วิชาชีพหรือวิชาการ งานด้านบริหารและงานจัดการ

งานเสมียน พนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างออกประกาศเวลาทำงานปกติหรือชั่วโมงทำงานวันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง หรือนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติในวันหนึ่งเป็นอย่างอื่นก็ได้แต่เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง เนื่องจากงานดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นงานในสถานประกอบการที่มีระบบการจัดการและใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพต่อการผลิต โดยมีบุคลากรทำหน้าที่ดูแลเครื่องจักรเครื่องมือต่างๆ ให้ทำงานต่อเนื่องได้โดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีความปลอดภัย จึงมีสถานประกอบการไม่น้อยที่กำหนดเวลาทำงานปกติวันละ 9 ชั่วโมง และวันทำงานปกติสัปดาห์ละ 5 วัน การที่มาตรา 23 กำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไว้ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง และไม่เกินไปสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการกำหนดเวลาทำงานปกติในแต่ละวัน และทำให้ค่าใช้จ่ายในการผลิตและการคำนวณธุรกิจและอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นจากเดิม จึงควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างที่ทำงานดังกล่าวให้แตกต่างไปจากลูกจ้างทั่วไป

2. งานร้านอาหารหรือร้านขายเครื่องดื่ม โดยร่างกฎกระทรวงกำหนด

ให้นายจ้างจัดเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง แต่ไม่จำกัดเวลาพักขั้นสูงไว้เพราะงานดังกล่าวเป็นงานบริการ โดยลักษณะและสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมในส่วนของห้องอาหาร เครื่องดื่มและภัตตาคาร ลูกจ้างจะมาใช้บริการปกติในช่วงเวลา 10.00-14.00 น. และช่วงเวลา 18.00 - 22.00 น. ธุรกิจดังกล่าวจึงจัดระบบทำงาน 2 รอบๆ ละ 4 ชั่วโมง และมีเวลาพักระหว่างการทำงาน 4 ชั่วโมง ตั้งแต่เวลา 14.00 - 18.00 น. คั่นกลางอยู่ การที่มาตรา 27 ให้กำหนดเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 2 ชั่วโมง จึงมีผลกระทบต่อธุรกิจดังกล่าว จึงควรกำหนดการจัดเวลาพักในเชิงผ่อนปรนแก่งานในธุรกิจดังกล่าว

3. งานในสาขาวิชาชีพหรือวิชาการเกี่ยวกับการสำรวจ ชูคเจาะ ถัดกันแยก และผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมหรือปิโตรเคมี โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดให้งานดังกล่าว ไม่อยู่ในข่ายงานที่ห้ามหญิงทำ เนื่องจากกิจการปิโตรเลียมและปิโตรเคมีมีระบบการควบคุมและป้องกันที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สภาพแวดล้อมในการทำงานมีความปลอดภัยสูง และปัจจุบันมีลูกจ้างหญิงทำงานในตำแหน่งวิศวกรปิโตรเลียมในโรงกลั่น น้ำมันปิโตรเลียมหรือกิจการปิโตรเคมีเป็นจำนวนมาก โดยที่งานดังกล่าวเข้าข่ายงานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟซึ่งเป็นงานที่ห้ามลูกจ้างหญิงทำตามมาตรา 38 (3) ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากนายจ้างจะให้ลูกจ้างหญิงทำงานต่อไปไม่ได้ และยังเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของหญิง จึงควรเปิดโอกาสให้หญิงทำงานนั้นได้

4. งานในตำแหน่งผู้บริหาร งานวิชาการ งานธุรการ งานเกี่ยวกับการเงิน หรือบัญชี โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ลูกจ้างหญิงซึ่งมีครรภ์ทำงานล่วงเวลาในงานดังกล่าวได้ เพราะบางครั้งอาจมีการทำงานล่วงเวลาทำงานปกติในงานดังกล่าวไปบ้าง เช่น งานสมุหบัญชีธนาคาร ซึ่งบางครั้งจะต้องทำงานล่วงเวลาในการปิดบัญชีประจำวัน แต่มาตรา 39 ห้ามลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานล่วงเวลาทั้งที่โดยสภาพของงานมิใช่งานหนักหรือใช้แรงกายภาพ ข้อห้ามดังกล่าวส่งผลกระทบต่อธุรกิจควรผ่อนคลายเป็นให้นายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์สามารถตกลงยินยอมกันได้

5. งานแร่ขายหรือชักชวนซื้อสินค้า (พนักงานขาย) โดยร่างกฎกระทรวงให้ลูกจ้างที่ทำงานดังกล่าว ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาในวันทำงานและค่าล่วงเวลาในวันหยุด เพราะปกตินายจ้างจะจ่ายค่านายจ้างจากการขายสินค้าให้แก่ลูกจ้างในอัตราที่สูงอยู่แล้ว จึงไม่ควรให้นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลา หรือค่าตอบแทนในการทำงานล่วงเวลาในอัตราเทียบเท่ากับค่าจ้างปกติตามมาตรา 65 (5) อีก เว้นแต่นายจ้างประสงค์จ่ายค่าล่วงเวลาให้เอง

นอกจากนี้กระทรวงแรงงานฯ ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างกฎกระทรวงอีก 2 ฉบับเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในงานชุดเจาะปิโตรเลียมซึ่งทำในทะเลหรือในที่ทุรกันดาร ซึ่งมีสภาพการจ้าง สภาพการทำงานแตกต่างไปจากการทำงานโดยทั่วไปเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเช่นกัน โดยเฉพาะในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ วันทำงาน และวันหยุดประจำสัปดาห์

นอกจากการพิจารณาของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดที่กล่าวมาแล้ว ในการประชุมคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้มีข้อเสนอจากตัวแทนของสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งต้องรับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยได้ร้องขอให้รัฐบาลยอมรับให้มีผู้แทนของทั้ง 3 สถาบันเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณากฎหมายลูกบทที่จะออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานด้วยทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรอบคอบและรับไปปฏิบัติได้ กระทรวงแรงงานฯ ได้ขอให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเชิญผู้แทนของทั้ง 3 สถาบันเข้าสังเกตการณ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายลูกบทของคณะอนุกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติด้วย นอกจากนี้กระทรวงแรงงานฯ ยังได้แต่งตั้งผู้แทนที่ทั้ง 3 สถาบัน เสนอชื่อเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการไตรภาคีที่กระทรวงแรงงานฯ แต่งตั้งขึ้นดังกล่าวข้างต้น

4.3 การดำเนินการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กฎหมายลูกบทที่ผ่านการพิจารณาขององค์กรไตรภาคีคือ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติแล้ว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกระทรวง ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อพิจารณากลับกรอกรูปแบบและความถูกต้องในการร่าง

กฎหมาย เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงฯ แล้ว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะนำเสนอที่ประชุมกระทรวงแรงงานฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจึงนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อลงนามเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วก็จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ในขั้นตอนนี้ถ้ายังมีข้อสงสัย หรือไม่แน่ใจในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมาให้อธิบายข้อเท็จจริงด้วย หลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วจะส่งคืนให้คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะแจ้งให้กระทรวงแรงงานฯ ลงนามใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป สำหรับกฎหมายลูกบทที่เป็นอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เมื่อผ่านการพิจารณาจากการประชุมกระทรวงแรงงานฯ ก็จะลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รายงานผลการพิจารณาร่างกฎกระทรวงคือเลขานุการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อใช้แทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป และต้องมีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจำแนกเป็นกลุ่มตามช่วงเวลาในการดำเนินการได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 จำนวน 7 ฉบับ ซึ่งต้องออกทันทีที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ

กลุ่มที่ 2 ออกกฎกระทรวงเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ สำหรับงานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เช่นงานสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ซึ่งมีสภาพการทำงานและประเพณีปฏิบัติในการจ้างงานแตกต่างไปจากการจ้างงานโดยทั่วไป

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการตามมาตรา 95 และกฎกระทรวงตามหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหาร และการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรา 103 และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสุขภาพของลูกจ้างตามมาตรา 107 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอันเป็นองค์กรไตรภาคีเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวตามมาตรา 93 (2) มาตรา 101 (2) และจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการทั้งสองคณะได้ก่อนเมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้ว (ซึ่งต่อมาหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ และมีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว กระทรวงแรงงานฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวแล้ว)

กลุ่มที่ 4 เป็นการออกกฎกระทรวงในภานหน้า ได้แก่

(1) กฎกระทรวงที่ออกตามหมวด 13 ว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เกี่ยวกับการยกเว้นการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างแก่กิจการที่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดให้มีการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในกรณีที่ถูกจ้างออกจากการหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 130 วรรคสอง และการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสะสมและเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์

ลูกจ้างตามมาตรา 131 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง อันเป็นองค์กรไตรภาคีเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวตามมาตรา 129 (2) โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้เริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสะสมและเงินสมทบแล้ว จึงจะมีการดำเนินการต่อเมื่อมีความพร้อมตามมาตรา 163

(2) การออกกฎกระทรวงเพื่อเพิ่มเติมข้อกำหนดนอกเหนือจากที่ได้มีบัญญัติไว้แล้วในมาตราต่างๆ ได้แก่ มาตรา 25 วรรคสอง มาตรา 28 วรรคสอง มาตรา 38 (4) มาตรา 39 (5) มาตรา 49 (13) มาตรา 50 (5) และมาตรา 65 (8)

อนึ่ง กฎกระทรวงที่ยังไม่สามารถออกได้ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เริ่มมีผลใช้บังคับ มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 166 รองรับโดยให้ใช้บังคับ ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ฯลฯ ต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

4.4 กฎหมายลูกบทที่ได้ประกาศใช้บังคับ

นับแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับจนถึงเดือนตุลาคม 2542 ได้มีการบัญญัติกฎหมายลูกบทออกมาบังคับใช้แล้ว ดังนี้

พระราชกฤษฎีกา

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎกระทรวง

1. กฎกระทรวง ว่าด้วยการมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งหมดหรือบางส่วนบังคับแก่นายจ้างประเภทใดประเภทหนึ่ง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 4
2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ว่าด้วยกำหนดเวลาทำงานปกติและงานที่อาจเป็นอันตรายสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง
3. กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 ว่าด้วยอัตราชั่วโมงทำงานล่วงเวลา และชั่วโมงทำงานในวันหยุด ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความใน มาตรา 26
4. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ว่าด้วยงานที่ไม่อาจให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด ตามประเพณี ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 29 วรรคสี่
5. กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 ว่าด้วยการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ของลูกจ้าง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 36
6. กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 ว่าด้วยงานห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความ ในมาตรา 49

7. กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 ว่าด้วยงานที่กำหนดให้การคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 22 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

8. กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 ว่าด้วยงานเฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สิน ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 65 (8)

9. กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ว่าด้วยงานที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้บังคับ ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 4 วรรคสอง

10. กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 ว่าด้วยงานประมงทะเล ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 22

11. กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 ว่าด้วยงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 22

12. กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 ว่าด้วยงานขนส่งทางบก ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 22

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับเงินประกันความเสียหายในการทำงานจากลูกจ้าง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

2. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง วันแรงงานแห่งชาติ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

3. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง มาตรฐานและหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล ลงวันที่ 14 กันยายน 2541

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 158/2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

2. คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 159/2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

2.ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดสถานที่ที่ให้นายจ้างแจ้งการดำเนินการต่อพนักงานตรวจแรงงาน ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ 775/2541 เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

บทที่ 5

วิเคราะห์การออกกฎหมายลูกบท

5.1 การมีส่วนร่วมในระบบไตรภาคี

ความพยายามที่จะให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเพื่อใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีมาอย่างต่อเนื่อง และเมื่อได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2518 กรมแรงงานได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณาในปี พ.ศ. 2522 และได้พิจารณาเสร็จในปี 2530 จากนั้นได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตย ต่อมาในวันที่ 3 มิถุนายน 2540 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ จากนักวิชาการ นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมจากวุฒิสภาและสามารถประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่จะต้องออกกฎหมายลูกบทในหลายมาตรา ดังนั้นในการพิจารณาเพื่อยกร่างกฎหมายลูกบทต่างๆ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้พิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในระบบไตรภาคีด้านแรงงาน ทั้งนี้โดยคำนึงว่ากฎหมายที่จะบัญญัติใช้บังคับนี้จะเกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้าง บทบัญญัติหรือข้อกำหนดต่างๆ จะต้องเป็นไปเพื่อให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่มุ่งให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานให้กับนายจ้าง

ให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรมและมีสภาพและลักษณะการทำงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อลูกจ้าง คั้งนั้น จึงเปิดโอกาสให้ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและขรร่างกฎหมายลูกบท ทั้งในส่วนของการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะไตรภาคีสามารถคลี่คลายปัญหาความวิตกกังวลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 กล่าวคือ หลังจากมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายนายจ้างที่จะให้ลดการบังคับใช้ออกไปอีก 1 ปี ทั้งนี้โดยอ้างภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2540 ทำให้ผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากต้องปิดกิจการ ลูกจ้างถูกเลิกจ้างเป็นจำนวนมาก และหากต้องมารับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะต้องเพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สถานประกอบการต่างๆ จะต้องปิดกิจการเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการเลิกจ้างที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างก็เรียกร้องให้บังคับใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการใช้แรงงานและเพิ่มความคุ้มครองให้กับลูกจ้าง ต่อมารัฐบาลได้ประกาศนโยบายให้ทราบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะต้องมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ไม่มีการเลื่อนการบังคับใช้ กระทรวงแรงงานฯ ได้ทำความเข้าใจกับองค์กรฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์จึงเป็นที่เข้าใจและยอมรับผลการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบไตรภาคี โดยมีตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้าง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาประเด็นปัญหาในด้วบทตามมาตราต่างๆ ซึ่งเดิมมีทั้งสิ้น 26 ประเด็น แต่ผลการประชุมหารือในระบบไตรภาคี สรุปว่ามีประเด็นที่ควรแก้ไข 5 ประเด็น และได้ดำเนินการแก้ไขเฉพาะหน้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่สามารถดำเนินการไปได้ก่อน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและขรร่างกฎหมายลูกบท ได้มีการดำเนินการในรูปแบบไตรภาคีโดยมีสภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีรูปแบบเป็นองค์กร ไตรภาคีเป็นผู้พิจารณานำเสนอ จากนั้นจึงนำ

เข้าสู่การพิจารณาของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อนำเสนอต่อไปจนกระทั่งประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายลูกบทเป็นกฎหมายแรงงานที่มีการร่วมพิจารณาและยกร่างในระบบไตรภาคี ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต่างมีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอแนะในประเด็นต่างๆ

5.2 การดำเนินการของภาครัฐ

การบัญญัติกฎหมายลูกบทที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีการดำเนินการต่างๆ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การขึ้นชั้นผลบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เนื่องจากในช่วงเวลาก่อนวันดังกล่าว นายจ้าง ผู้ประกอบการมีความเคลื่อนไหวที่จะให้ผลการบังคับใช้ โดยอ้างภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต้องปิดกิจการและการเลิกจ้างเป็นจำนวนมาก ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีบทบัญญัติต่างๆ ที่ทำให้เป็นภาระต่อนายจ้าง โดยเฉพาะอัตราค่าชดเชยซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิม จนในที่สุดนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ได้แสดงให้เห็นทราบทั่วกันว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณามระบอบประชาธิปไตย โดยผ่านความเห็นชอบทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 แล้ว จึงต้องมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ส่วนปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติในบางมาตราเป็นเรื่องที่สามารถนำมาพิจารณาแก้ไขได้ หลังจากได้ประกาศให้ทราบถึงนโยบายในการบังคับใช้ดังกล่าว ในการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 22 มิถุนายน 2541 ที่ประชุมมีมติรับทราบ โดยสรุปดังนี้

ผลกระทบอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.1 ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

ตามที่รัฐบาลเตรียมประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 นั้น ภาคธุรกิจเอกชนมีความเห็นว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่อย่างเคร่งครัดจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาออกได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

1) ปัญหาจากระเบียบข้อบังคับที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น นิยามคำว่านายจ้าง ซึ่งกฎหมายใหม่จะให้รวมถึงการเป็นนายจ้างและลูกจ้างผู้รับเหมาหรือผู้รับช่วงงานด้วย

2) ปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากยังขาดความชัดเจน เช่น ความชัดเจนของคำจำกัดความของ “การล่วงเกินทางเพศ” และการห้ามหญิงมีครรภ์ทำงานระหว่างเวลา 22.00 น. - 06.00 น. เป็นต้น

3) ปัญหาอันเนื่องมาจากช่วงจังหวะการนำกฎหมายมาใช้ซึ่งเศรษฐกิจกำลังอยู่ในภาวะวิกฤต ได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ และประเด็นการตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

1.2 ที่ประชุม กรอ. มีมติ ดังนี้

1) เรงรัดการพิจารณาออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้แล้วเสร็จ โดยขอให้พิจารณาแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ภาคเอกชน 3 สถาบันได้นำเสนอให้เกิดความชัดเจน ปฏิบัติได้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

2) เห็นควรให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พิจารณาแต่งตั้ง คณะทำงาน ซึ่งมีผู้แทนจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ประกอบการจัดทำกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบปฏิบัติต่างๆ เพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ต่อไป

1.3 ข้อสังเกตและความเห็นของที่ประชุม มีประเด็นสรุปได้ ดังนี้

1) การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ไม่ควรมีการเลื่อนเวลาการบังคับใช้

2) การปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ได้ยึดหลักการที่จะปรับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานให้เข้าเกณฑ์นานาชาติตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

3) ในอนาคตการยกเว้นกฎหมายต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการค้าเสรี ธุรกิจต่างๆ ขอให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะองค์กรของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมนักข่าวไทย ได้มีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้วย

และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเร่งจัดทำคำชี้แจงเพื่อประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างและลูกจ้างทราบโดยทั่วกัน

การที่รัฐบาลและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ยืนยันให้กฎหมายให้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนี้สามารถบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นการยุติปัญหาความลังเลและไม่แน่ใจจากฝ่ายนายจ้างและผู้ประกอบการที่ต่างมุ่งจะให้ชลอการบังคับใช้ไปอีกอย่างน้อย 1 ปี ในขณะที่เดียวกันก็เป็นคลายความวิตกกังวลจากฝ่ายลูกจ้าง ถือเป็นการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารของรัฐบาลต่อจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้พิจารณากฎหมายต่างๆ ผ่านระบบรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นการยกระดับมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงานหรือการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ รวมทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาถึงอนาคตจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยได้ปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานและตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกของไทย เพราะในยุคโลกาภิวัตน์การค้าขายระหว่างประเทศจะมีกฎเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อตั้งเป็นกำแพงกีดกันการค้า ซึ่งมาตรฐานการจ้างแรงงานจัดเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทั้งอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรปจะนำมาอ้างเพื่อกีดกันหรือตั้งกำแพงภาษี ตัวอย่างที่เห็นได้ คือ การกีดกันสินค้าที่ใช้แรงงานเด็กจากประเทศอินเดีย ตลอดจนการใช้แรงงานหญิงจากหลายประเทศ อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารจะต้องติดตามและเร่งรัดการปฏิบัติของนายจ้างหรือผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

2. ความเหมาะสมของกฎหมายลูกบทที่ประกาศใช้บังคับ โดยที่กฎหมายลูกบทที่ได้ประกาศใช้มาจนถึงเดือนตุลาคม 2542 นับเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ผ่านการพิจารณาในระบบไตรภาคีเกือบทั้งหมด ดังนั้นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ทั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ต่างได้ช่วยหารือนำเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆ และสามารถทำความเข้าใจจนมาสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายลูกบทได้ เมื่อกฎหมายลูกบทฉบับต่างๆ ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่ามีกรยอมรับที่จะปฏิบัติตามที่ได้ในระดับหนึ่ง เพราะทุกฝ่ายต่างตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาและปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานของไทยให้ได้มาตรฐานทัดเทียมอารยะประเทศ

3. เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ประกาศใช้กฎหมายลูกบท จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายลูกบทกลุ่มแรกที่ประกาศใช้คือกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1 - 6 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันเดียวกัน ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ จึงทำให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคือนายจ้างไม่มีระยะเวลาที่จะเตรียมตัว การดำเนินการต่างๆ จึงไม่สามารถจัดการได้ก่อนวันที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดความสับสน ความไม่เข้าใจและตระหนักถึงผลที่จะเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในช่วงแรก เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีบทกำหนดโทษทางอาญาบัญญัติไว้ นอกจากนี้กฎ

กระทรวงและกฎหมายลูกบทฉบับที่ออกตามมาจะไม่กำหนดระยะเวลาล่วงหน้าที่จะมีผลใช้บังคับ กล่าวคือจะใช้บังคับทันที จึงนับเป็นประเด็นที่ฝ่ายนายจ้างที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัตินำมาวิพากษ์วิจารณ์และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติแม้กับพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องติดตามและควบคุมดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามในประเด็นปัญหานี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้หาทางแก้ไขเพื่อให้นายจ้างสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดแนวทางให้พนักงานตรวจแรงงานทำหน้าที่ในการให้ความรู้ คำแนะนำแก่นายจ้างอย่างแพร่หลายและต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันทุกฝ่ายต่างเร่งจัดให้มีการอบรมสัมมนาเพื่อรับรู้ถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สภาองค์การนายจ้าง ชมรมบริหารงานบุคคลกลุ่มต่างๆ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร และรวมทั้งการดำเนินการของฝ่ายลูกจ้าง เมื่อระยะเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบัน นายจ้างยอมรับที่จะต้องปฏิบัติตามมากขึ้น

4. การประกาศใช้กฎหมายลูกบทที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อยกร่างจนถึงขณะนี้ปรากฏว่ายังมีกฎหมายลูกบทอีกหลายมาตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับได้ แม้ว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะจำแนกกฎหมายลูกบทเป็นกลุ่มตามช่วงเวลาในการดำเนินการได้ 6 กลุ่ม คือ กลุ่มที่จะต้องประกาศใช้ทันที 7 ฉบับ กลุ่มที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างกันไป กลุ่มที่สามเป็นกฎกระทรวงที่จะต้องให้คณะกรรมการแต่ละคณะเป็นผู้ให้ความเห็น ซึ่งจะต้องรอการแต่งตั้งคณะกรรมการก่อน และกลุ่มที่เป็นการออกกฎกระทรวงในภายหลัง แต่เมื่อระยะเวลาผ่านวันที่ 19 สิงหาคม 2541 มาเป็นเวลาพิเศษ กฎหมายลูกบทอีกหลายฉบับควรที่จะมีการประกาศใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นควรที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องพิจารณาประกาศใช้กฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.1 งานเกษตรกรรม และงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยที่มาตรา 22 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสามารถออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่าง ๆ ไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ ซึ่งขณะนี้ก็มีกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 มีให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้แก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างในงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งกรณีนี้หากพิจารณาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งกำหนดมิให้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 นำมาใช้บังคับกับงานเกษตรกรรมซึ่งได้แก่งานเพาะปลูก ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและการจ่ายเงินทดแทน แต่นับจากวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 ประกาศมิให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้กับงานเกษตรกรรม ผลตามกฎหมายจึงทำให้ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งเดิมแม้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป ยังให้ความคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับค่าจ้าง (สำหรับการจ่ายเงินสมทบปัจจุบัน ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน) จึงกลายเป็นช่องว่างของการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะเห็นว่ามิเจตนารมณ์ที่ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม บัญญัติการคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างออกไปได้ เพราะลักษณะงานเกษตรกรรมจะมีสภาพการจ้างการทำงาน และประโยชน์ตอบแทน ที่แตกต่างไปจากภาคอุตสาหกรรม หากจะให้ถือและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ย่อมเป็นการสร้างปัญหาและความลำบากในการจ้างงานภาคเกษตร อันจะทำให้ต้นทุนการผลิตในภาคเกษตรสูงขึ้น แต่มิได้หมายความว่า จะให้ยกเว้นมิให้ใช้บังคับทั้งหมด ดังนั้นจึงควรต้องเร่งประกาศใช้กฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานในงานเกษตรกรรมโดยเร็ว แม้ว่าในทางปฏิบัติช่วงเวลาที่ผ่านมา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ยกร่างกฎหมายลูกบทเพื่อคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมแล้ว แต่ขั้นตอนการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการนำมาบังคับใช้ มีความจำเป็นที่จะต้องผ่านการปรึกษาหารือ

หรือการประชาพิจารณ์จากนายจ้างและลูกจ้างในงานเกษตรก่อนจะนำเสนอต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายลูกบทในส่วนที่เกี่ยวกับงานเกษตรเป็นยอมรับและสามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงควรที่จะเร่งรัดเพื่อนำมาสู่การประกาศใช้โดยเร็วต่อไป

สำหรับงานที่รับ ไปทำที่บ้านซึ่งเป็นลักษณะงานอีกประเภทหนึ่งที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มุ่งที่จะให้มีการคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างไปแม้จะเป็นลักษณะการจ้างงานซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิม แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานไปถึง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานตามความเป็นจริงที่ปรากฏว่ามีมารับงานไปทำที่บ้านเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และควรที่จะมีการส่งเสริมให้มีการจ้างงานในลักษณะนี้เพราะจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้โดยเฉพาะปัญหาด้านสังคมและครอบครัว ซึ่งทั้งงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน กำหนดไว้เป็นนโยบายด้านแรงงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) โดยกำหนดไว้ในส่วนการปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน คือการเร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร และผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงเป็นเรื่องที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องเร่งพิจารณาและประกาศใช้กฎหมายลูกบทในส่วนที่เกี่ยวกับงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้านโดยเร็วต่อไป

4.2 กฎหมายลูกบทในส่วนที่เกี่ยวข้องการกำหนดอัตราน้ำหนักที่

นายจ้างให้ลูกจ้างทำได้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ยกร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราน้ำหนักที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้โดยกำหนดหลักการให้ความคุ้มครองลูกจ้างชายมิให้ยกน้ำหนักเกินกว่า 55 กิโลกรัม ลูกจ้างหญิงมิให้ยกน้ำหนักเกินกว่า 30 กิโลกรัม ลูกจ้างเด็กอายุ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี มิให้ยกน้ำหนักเกิน 15 กิโลกรัม สำหรับลูกจ้างเด็กอายุ 13 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี ซึ่งนายจ้างรับเข้าทำงานก่อนวันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานใช้บังคับ มิให้ยกน้ำหนักเกิน 10 กิโลกรัม ซึ่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาที่

ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แต่จากการที่จะกำหนดอัตราน้ำหนักสำหรับลูกจ้างชายไม่เกิน 55 กิโลกรัม ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการทอกระสอบป่าน ผู้ประกอบการกิจการโรงสีข้าว ผู้ประกอบการส่งออกข้าว รวมทั้งมีผู้ที่มีกระสอบป่านที่เดิมบรรจุได้ 100 กิโลกรัมไว้ใช้อยู่อีกเป็นจำนวนมาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงให้ขยายเวลาการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ไป 1 ปี ซึ่งขณะนี้มีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พิจารณาและเสนอร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับอัตราน้ำหนักให้ลูกจ้างทำได้ตามร่างเดิมให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาแล้ว ทั้งนี้ โดยจะกำหนดให้มีผลบังคับหลังประกาศใช้หนึ่งร้อยแปดสิบวัน ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ นับเป็นกฎหมายลูกบทที่มีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการหารือร่วมในระบบไตรภาคี และเมื่อมีผลกระทบต่อกิจการในภาคเกษตรกรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กระสอบป่านซึ่งเป็นภาชนะที่ใช้บรรจุสินค้า เช่น ข้าว น้ำตาล ข้าวโพด ซึ่งเดิมจะผลิตไว้ใช้กับน้ำหนัก 100 กิโลกรัม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาประชุมและร่วมหารือเพื่อหาทางออก โดยทุกฝ่ายต่างรับว่าน้ำหนักสูงสุดที่ให้ลูกจ้างชายยกคือ 55 กิโลกรัม มีความเหมาะสม และเมื่อระยะเวลาผ่านไป 1 ปีเศษแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและประกาศใช้กฎกระทรวงที่ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่จะให้ลูกจ้างทำงานได้ รวมทั้งมีบทเฉพาะกาลที่จะให้ไว้บังคับภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันแต่วันที่ประกาศ ซึ่งจะเป็นการให้เวลาแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เตรียมการต่อไป

4.3 กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการตามมาตรา 95 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามมาตรา 103 และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสภาพของลูกจ้างมาตรา 107 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่จะเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว มีความจำเป็นที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องประสานงานและเร่งรัดให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกฎหมายลูกบทใช้ต่อไป ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 166 รองรับโดยให้ใช้บังคับตามประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ฯลฯ ค่อยไปเท่าที่ไม่ขัดแย้งก็ตามแต่การออกกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ จำเป็นต้องเร่งรัดเพื่อให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลสมบูรณ์และครบตามเจตนารมณ์

4.4 กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยงานที่กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นการบัญญัติให้งานตามที่กำหนดมีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไป กฎหมายลูกบทดังกล่าวเป็นการประกาศใช้เพื่อแก้ไขปัญหในการปฏิบัติตามมาตรา 23 ซึ่งกำหนดเวลาทำงานปกติวันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง และเมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินสี่ปดาค์ละสี่สิบแปดชั่วโมง เว้นแต่งานอันตรายจะมีเวลาทำงานปกติ วันหนึ่งไม่เกินเจ็ดชั่วโมงและเมื่อรวมแล้วสี่ปดาค์หนึ่งไม่เกินสี่สิบสองชั่วโมง เนื่องจากสภาพการจ้างที่เป็นอยู่จริงมีนายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติเกินวันละ 8 ชั่วโมง และมีวันทำงานน้อยกว่าสี่ปดาค์ละ 6 วัน หากนายจ้างไม่ปรับลดเวลาทำงานปกติให้ไม่เกิน 8 ชั่วโมง ต่อวันหรือไม่จ่ายค่าล่วงเวลาในชั่วโมงที่ทำเกินเวลาทำงาน 8 ชั่วโมง จะกลายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือจะทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้เวลาทำงานปกติเป็นไปตามสภาพของแต่ละสถานประกอบการ หรือในส่วนของกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลหรือในป่าเขา ซึ่งเป็นที่ทุรกันดาร ลักษณะและสภาพของงานมีความจำเป็นต้องทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง การประกาศใช้กฎหมายลูกบทดังกล่าว จึงทำให้ปัญหาและอุปสรรคในสภาพการจ้างของลักษณะงานตามที่กำหนดไว้นี้สามารถคลี่คลายลงได้

ต่อมากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รายงานว่า หลังจากที่กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) มีผลใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่าบรรดาผู้นำแรงงาน อาทิ ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ประธานสหภาพแรงงานยูไนเต็ด (ไทยแลนด์) ได้เรียกร้องขอให้แก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังนี้

1. ประธานสหภาพแรงงานยูไนเต็ด (ไทยแลนด์) ขอให้แก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) ข้อ 1 เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม รวมตลอดถึงงานซ่อมบำรุงและงานให้บริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับงานดังกล่าว เฉพาะที่ทำในแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิต เนื่องจากความใน (1) ซึ่งกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติโดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงาน แต่วันหนึ่งไม่เกิน 12 ชั่วโมง โดยมีได้กำหนดกรอบเวลาทำงานปกติต่อสัปดาห์ไว้ด้วย เป็นเหตุให้ลูกจ้างไม่ได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าทำงานในวันหยุดเมื่อทำงานครบ 48 ชั่วโมงในสัปดาห์หนึ่งแล้ว จึงขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความว่า “และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง” ต่อท้ายข้อความใน (1)

2. ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ขอให้แก้ไขความในข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้งานที่ใช้วิชาชีพหรือวิชาการ งานด้านบริหารและงานจัดการงานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว ในกรณีนายจ้างและลูกจ้างรายวันหรือลูกจ้างตามผลงานตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และกำหนดให้ลูกจ้างดังกล่าว ได้รับค่าตอบแทนในเวลาที่เกินกว่า 8 ชั่วโมงเท่ากับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมง ในวันทำงานหรือเท่ากับอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ได้ นั่น มีผลกระทบต่อค่าตอบแทนในการทำงานของลูกจ้างดังกล่าว เนื่องจากลูกจ้างรายวันและลูกจ้างตามผลงานไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานวันละ 12 ชั่วโมง ก็จะทำให้ไม่เกิน 4 วัน และมีวันหยุดประจำสัปดาห์ถึงสัปดาห์ละ 3 วัน ซึ่งวันหยุดประจำสัปดาห์ที่ลูกจ้างรายวันไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง ทำให้สูญเสียสิทธิในค่าตอบแทนที่ควรได้รับเมื่อต้องทำงานในระยะเวลาอันยาวนาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เชิญผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจากสภา
องค์การลูกจ้างทุกสภา ฝ่ายนายจ้างทุกสภาองค์การนายจ้าง สภาหอการค้าไทย สภา
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมผู้บริหารงานรักษาความปลอดภัยแห่งประเทศไทย
ไทย และสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย เพื่อหารือในการแก้ไขกฎ
กระทรวงฯ ซึ่งผลการประชุมทั้งสองฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมควรแก้ไขกฎ
กระทรวงฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้างรายวันสำหรับการ
ทำงานที่เกิน 8 ชั่วโมง แต่ยังมีประเด็นแย้งกันในบางส่วนโดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องการ
ค่าตอบแทนการทำงานที่เกินแปดชั่วโมงไม่น้อยกว่าอัตราค่าล่วงเวลาตามกฎหมาย ในขณะที่ผู้
แทนฝ่ายนายจ้างต้องการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวเฉพาะลูกจ้างรายวันในงานที่
เกี่ยวกับการผลิตหรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเท่านั้น และได้ยกร่างกฎกระทรวง
ส่งให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณา ซึ่งคณะอนุกรรมการปรับปรุง
แก้ไขกฎหมายแรงงานพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขข้อ 1 คือให้กำหนดเพิ่มว่า
เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง ส่วนข้อ 2 มีมติ
ให้เพิ่มเติมให้ลูกจ้างในงานที่ใช้วิชาชีพหรือวิชาการ งานด้านบริหารและงานจัดการ งาน
เสมียนพนักงาน งานเกี่ยวกับอาชีพการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต
หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว ได้รับค่าตอบแทนสำหรับชั่วโมงที่เกินไม่น้อยกว่า
หนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน หรือในวันหยุดไม่น้อยกว่าสามเท่า
ของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน และน้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งตามจำนวนผลงานที่ทำ
ได้ในวันทำงาน หรือไม่น้อยกว่าสามเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงาน จากนั้น
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อแก้ไขกฎ
กระทรวงฉบับที่ 7 ดังนี้

1. กำหนดเวลาทำงานปกติไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง สำหรับลูกจ้าง
งานในกิจการปิโตรเลียม

2. กำหนดให้นายจ้างในกิจการอื่นนอกจากข้อ 1 จ่ายค่าตอบแทนสำหรับลูกจ้างซึ่งไม่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนที่ทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง เป็นเงินไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกิน หรือในวันหยุดไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกินและไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงทำงานที่ทำเกินหรือไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ในวันหยุดตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกินสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วย

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาตรวจร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะสามารถประกาศใช้ได้ต่อไป

กฎหมายลูกบทดังกล่าวข้างต้นนี้นับเป็นมาตรการทางกฎหมายทางหนึ่งที่น่าจะแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” และต่อมาหลังประกาศใช้กฎหมายลูกบทนี้แล้วฝ่ายลูกจ้างได้เรียกร้องขอให้พิจารณาปรับปรุงชั่วโมงทำงานปกติต่อสัปดาห์ และการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับเวลาที่ทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง ไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้าง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง สภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมผู้บริหารรักษาความปลอดภัยแห่งประเทศไทย และสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาหาแนวทางและไปสู่การแก้ไขกฎกระทรวงต่อไป เห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในเรื่องชั่วโมงทำงานปกติ และการจ่ายค่าตอบแทนในชั่วโมงที่ทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมงนี้ เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับสถานการณ์กล่าวคือช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม

2541 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้นายจ้างต้องปิดกิจการและเลิกจ้างลูกจ้างเป็นจำนวนมาก แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งทำการยกร่างและดำเนินการในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยมีอัตราการเติบโตที่สูง ดังนั้นภาระในการปฏิบัติและค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นจะส่งผลต่อการประกอบกิจการและการเลิกจ้างลูกจ้าง รัฐบาล โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงออกกฎหมายลูกบทให้ผ่อนคลายเป็นพิเศษและสามารถปฏิบัติได้ ต่อมาเมื่อระยะเวลาผ่านไป 1 ปี และฝ่ายลูกจ้างเรียกร้องขอให้แก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงนำมาพิจารณาและดำเนินการแก้ไข นับเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์และสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง อย่างไรก็ตามเป็นกรณีที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องนำมาทบทวนและพิจารณาต่อไปด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงยกเว้น เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แยกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้ จะมีขอบเขตที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขไหนเพียงไร ทั้งนี้หากมีการบัญญัติกฎหมายลูกบทยกเว้นให้แตกต่างไปในกิจการต่างๆ และในประเด็นต่างๆ ที่มากขึ้น ผลจะกลายเป็นว่ากฎหมายลูกบทสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวพระราชบัญญัติได้ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักของกฎหมาย จึงควรที่ทุกฝ่ายจะต้องนำมาพิจารณาทบทวนในเรื่องนี้ต่อไป

5. ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในรอบ 1 ปี

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ติดตามและรวบรวมปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ปี ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จากการตรวจแรงงาน ซื่อหาเรือของนายจ้าง คำร้องทุกข์ของลูกจ้าง การสัมภาษณ์นายจ้าง/ลูกจ้าง ในกรุงเทพมหานคร และบางจังหวัด สรุปปัญหาและอุปสรรคได้ดังนี้

ฝ่ายนายจ้าง

ปัญหาที่นายจ้างขอหารือคือกรรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแรงงานมากที่สุดได้แก่ การหยุดกิจการชั่วคราว เงินประกัน ค่าชดเชย ค่าจ้าง การเกษียณอายุ โดยนายจ้างมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. วันลาและหลักเกณฑ์การลา

- นายจ้างมีความคิดเห็นว่ากฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดวันลาเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นการเพิ่มสิทธิแก่ลูกจ้างในขณะที่นายจ้างต้องรับภาระเพิ่มขึ้นจากเดิม
- การลาป่วยมีช่องว่างมากสำหรับลูกจ้างที่ไม่รับผิดชอบงาน น่าจะเปิดโอกาสให้นายจ้างควบคุมได้มากขึ้น
- การลาอบรม สถานประกอบการบางแห่งได้หาวิทยากรอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างแล้ว ทำให้นายจ้างต้องเสียกำลังคนเพิ่มมากขึ้น กรณีมีงานเร่งด่วน

2. ค่าจ้าง

- ภาวะเศรษฐกิจไม่ดีไม่ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะให้เสรีเพราะสถานประกอบการแต่ละแห่งใหญ่เล็กไม่เท่ากัน
- กฎหมายกำหนดให้ค่าจ้างเป็นเงินเพียงอย่างเดียว ทำให้นายจ้างที่เคยให้ที่พัก อาหาร เสื้อผ้า ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน

3. การใช้แรงงานหญิง

- กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าตั้งครรภ์นานเท่าไรถึงทำงานไม่ได้ พนักงานเองไม่ทราบว่าตั้งครรภ์เมื่อไรและบริษัทไม่ได้รับแจ้งจากลูกจ้างว่ามีครรภ์ การจะมีแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันอย่างไรที่จะไม่ขัดต่อกฎหมาย

4. การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงาน

- ตามตัวอย่างข้อบังคับฯ กำหนดว่านายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างชำระให้แก่ลูกจ้างภายใน 3 วันนับแต่วันที่นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงานนั้น นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น กรณีลูกจ้างลาออกหลังงวดการจ่ายค่าจ้างไม่กี่วัน ฝ่ายบัญชีไม่สามารถเบิกจ่ายให้ทันที ลูกจ้างบางรายมีหนี้สินเงินยืมจากบริษัท ทำความเสียหายให้แก่บริษัท ฯลฯ เห็นว่ากรณีที่ลูกจ้างลาออกเองควรจะได้รับเงินค่าจ้างค้างชำระในงวดการจ่ายเงินถัดไป

- ข้อบังคับฯ ที่นายจ้างทำเสร็จแล้วและปิดประกาศให้ลูกจ้างทราบ แต่ยังไม่ผ่านการรับรองจากเจ้าหน้าที่ ลูกจ้างส่วนมากจะไม่ยอมเชื่อถือและรับทราบ

5. การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ

- ค่าชดเชยที่เพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจปัจจุบันตกต่ำทำให้นายจ้างรับภาระไม่ไหว

- การที่ลูกจ้างได้รับเงินค่าชดเชยเพิ่มขึ้นทำให้ลูกจ้างไม่ยอมให้ความร่วมมือและกลั่นแกล้ง ทำงานล่าช้า พยายามไม่ทำผิดร้ายแรงเพื่อให้นายจ้างเลิกจ้างและจ่ายค่าชดเชย

- การเลิกจ้างโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน แม้ลูกจ้างจะทำผิด นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยซึ่งไม่ยุติธรรม

- กรณีลูกจ้างทำงานครบ 120 วัน นายจ้างให้ออกต้องจ่ายค่าชดเชย 30 วันนั้น ไม่เป็นธรรมต่อนายจ้าง ควรจะปรับปรุงเป็นทำงานครบปีขึ้นไป จึงจะได้รับค่าชดเชย

- ค่าชดเชยสูงขึ้นทำให้นายจ้างจำเป็นต้องเพิ่มต้นทุนในสถานประกอบการกิจการ

- ควรยกเลิกการจ่ายค่าชดเชยพิเศษ นายจ้างรับภาระไม่ไหวจ่ายซ้ำซ้อน

- กฎหมายควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการเลิกจ้างระหว่างทดลองงานไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

6. โทษที่เกิดจากการกระทำผิดวินัย

- ลูกจ้างกระทำความเสียหายให้แก่นายจ้าง ควรให้ออกได้โดยมิใช่

เฉพาะทำความเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะในบางกรณีนายจ้างเห็นว่าร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่หรือศาลแรงงานเห็นว่าไม่ร้ายแรง

- การลงโทษพนักงาน โดยการตัดค่าจ้างมาจะทำให้เพื่อเป็นการลดการใช้มาตรการการลงโทษอื่นซึ่งจะมีความรุนแรงมากกว่า
- การหักค่าจ้างควรหักได้ตามความยินยอมของลูกจ้าง

7. การเรียกเก็บและคืนเงินประกัน

- การคืนเงินประกันการทำงานให้ลูกจ้างภายใน 7 วัน นับจากวันที่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างเป็นระยะเวลาที่น้อยไป การเก็บรักษาเงินประกันมีวิธีที่ซับซ้อนยุ่งยากต่อการปฏิบัติ

- กฎหมายห้ามเรียกเก็บเงินประกันในบางตำแหน่ง ทำให้ลูกจ้างขาดความรับผิดชอบ

8. การหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75

- นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จำเป็นต้องหยุดกิจการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาก็กังต้องจ่ายค่าจ้างอีก 50 %

- การตีความว่าเหตุสุดวิสัย กรณีที่ไม่สามารถป้องกันได้แต่ไม่มีการส่งคืนตัว การที่สินค้าขายไม่ได้ บริษัทขาดสภาพคล่องซึ่งไม่ใช่เหตุสุดวิสัยแต่เป็นเหตุสำคัญที่บริษัทไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ การหยุดกิจการชั่วคราวเมื่อบริษัทใช้ดุลพินิจในการบริหาร ก็ถูกกล่าวหาว่าเลือกปฏิบัติ

9. คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

- ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการมีความยุ่งยาก ซับซ้อน พนักงานที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการและพนักงานทั่วไปยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการ ส่วนใหญ่เข้าใจว่ามีหน้าที่เรียกร้องสวัสดิการเพิ่มและต้องได้

- กฎหมายแรงงานฉบับปัจจุบันมีคณะกรรมการมาก เช่น กรรมการสภาพ กรรมการลูกจ้าง กรรมการความปลอดภัย กรรมการปรึกษาหารือร่วม กรรมการสวัสดิการ ควรรวมเป็นกรรมการคณะเดียวเพราะซ้ำซ้อน และนายจ้าง ลูกจ้าง ไม่เป็นอันทำงานทำให้ผลผลิตตกต่ำ

ฝ่ายลูกจ้าง

ปัญหาจากคำร้องที่ลูกจ้างยื่นต่อพนักงานตรวจแรงงานได้แก่ ค่าตอบแทนการทำงาน (ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด) ค่าชดเชย เงินประกัน การย้ายสถานประกอบกิจการ ส่วนปัญหาของลูกจ้างหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมิใช่ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. วันลาและวันหยุด

- วันหยุดน้อยไป น่าจะหยุดทั้งวันเสาร์และอาทิตย์จะได้มีเวลาพักผ่อนตามสมควร
- การลาภิกษาจะจ่ายค่าจ้าง เพราะบริษัทอนุญาตให้หยุดแล้ว การลาภิกษาไม่ควรลาล่วงหน้าเพราะบางที่มีภิกษุระกะทันหันทำให้ลูกจ้างต้องลาเท็จคือลาป่วยแทนซึ่งไม่สามารถนำไปรับรองแพทย์มายืนยันได้
 - การลาป่วยควรลาได้ตามที่เป็นจริง และจ่ายค่าจ้างตามที่ป่วยจริงได้
 - วันหยุดตามประเพณีควรเพิ่มมากกว่าเดิม 1-2 วัน และควรกำหนดวันหยุดตามประเพณี ควรกำหนดให้ใช้เหมือนกันทุกประเภทกิจการ
 - กรณีลาป่วยเกิน 30 วัน ที่มีสาเหตุจากการทำงาน นายจ้างควรจ่ายค่าจ้างให้กรณีลูกจ้างจนไม่มีรายได้

2. ค่าจ้าง

- ค่าจ้างขั้นต่ำน้อยกว่าไป เพราะปัจจุบันของแพงขึ้นมาก รายได้ไม่พอกับรายจ่าย
- อยากให้ออกกฎหมายให้นายจ้างเพิ่มค่าครองชีพ

3. การใช้แรงงานเด็ก

- ควรอนุญาตให้เด็กอายุระหว่าง 13-15 ปี ทำงานได้บางประเภท กรณีที่ครอบครัวยากจนทำให้ช่วยเหลือครอบครัว มิฉะนั้นเด็กจะชอบมั่วสุมยาเสพติด

4. ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

- ลูกจ้างน่าจะมีส่วนร่วมในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานได้

5. การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษฝ่ายลูกจ้าง

- การเพิ่มอัตราค่าชดเชยให้ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 6 ปีหรือ 10 ปีขึ้นไป เป็น 240 วัน 300 วัน ทำให้นายจ้างหาทางกลั่นแกล้งพนักงานให้มีความผิดและออกก่อน 6 ปี 10 ปี ลูกจ้างที่มีอายุมากจะหางานยากขึ้น

- การเลิกจ้างลูกจ้างทดลองงานต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ทำให้นายจ้างต้องเลิกจ้างลูกจ้างก่อนครบ 120 วัน แทนที่ลูกจ้างจะได้รับการพิจารณาบรรจุนายจ้างกลัวต้องจ่ายเงินค่าบอกกล่าวล่วงหน้าและเงินชดเชย 1 เดือน

- อยากให้นายจ้างปรับปรุงระบบการทำงาน ลดค่าใช้จ่ายของบริษัท ก่อนการปลดพนักงานในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะถึงแม้ลูกจ้างจะได้รับเงินค่าชดเชยเพิ่มขึ้น แต่ก็เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ส่วนงานหายากมาก

- นายจ้างมักจะ ไม่ยอมจ่ายเงินค่าชดเชยทันที ต้องให้ลูกจ้างร้องทุกข์กับเจ้าหน้าที่โดยอ้างว่า ไม่มีเงินจ่าย ซึ่งนายจ้างบางรายมีเงินแต่ไม่ยอมจ่าย

- ควรจะเพิ่มอัตราเงินค่าชดเชยให้มากกว่านี้ ครอบครัวที่ถูกเลิกจ้างจะได้ตั้งตัวได้

6. เงินประกัน

- นายจ้างมักเรียกเก็บเงินประกันในบางตำแหน่งนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดเพราะการตีความว่าเป็นตำแหน่งที่อาจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

7. การหยุดกิจการชั่วคราว ตามมาตรา 75

- ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนมากเนื่องจากขาดรายได้ไป 50 %
- นายจ้างถือ โอกาสลดภาระค่าแรงงาน 50 % และถ้าลูกจ้างทนต่อไปได้
ลาออก นายจ้างก็ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

8. คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ

- นายจ้างไม่สนใจที่จะทำตามข้อเสนอของคณะกรรมการสวัสดิการ
ในสถานประกอบการเพราะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย
- ลูกจ้าง ไม่กล้าที่จะลงสมัครและไม่กล้าที่จะทำหน้าที่ให้สมบูรณ์
เพราะเกรงมีผลกระทบต่อการทำงาน

ฝ่ายเจ้าหน้าที่

หลังจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ
มีปัญหาที่เจ้าหน้าที่ได้รับ คือ

1. ค่าตอบแทนการทำงาน เนื่องจากนายจ้างประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ
ทำให้จ่ายเงินค่าตอบแทนการทำงานให้ลูกจ้างไม่ตรงตามกำหนดหรือล่าช้า ซึ่งบางครั้ง
อาจจะมีกรรไกรจ่ายค่าตอบแทนการทำงานติดต่อกันหลายงวด ทำให้ลูกจ้างเดือดร้อน

อุปสรรค

หากพนักงานตรวจแรงงานใช้มาตรการดำเนินการตามกฎหมายอย่าง
เคร่งครัด สถานประกอบการขนาดเล็กอาจจะต้องปิดกิจการลง ทำให้มีปัญหาการ
เลิกจ้างตามมา พนักงานตรวจแรงงานจึงต้องใช้วิธีการประนีประนอมแทนการออกคำสั่ง

2. การย้ายสถานประกอบกิจการ เนื่องจากนายจ้างหมดสัญญาเช่าที่ดิน
จำเป็นต้องย้ายสถานประกอบกิจการ

อุปสรรค

ลูกจ้างไม่ยอมย้ายตาม และไม่ยอมใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างตามมาตรา
120 ทำให้ขาดต่อการวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงาน

3. เงินประกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
กำหนดให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันจากลูกจ้างได้เฉพาะลูกจ้างที่ทำงานที่ต้องรับ
ผิดชอบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้างเท่านั้น ทำให้ลูกจ้างที่นายจ้างได้เรียก
หรือรับเงินประกันไว้ก่อนหน้าที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจะมีผลบังคับใช้ มาขึ้น
คำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้นายจ้างคืนเงินประกัน

อุปสรรค

ปัจจุบันนายจ้างพยายามหาวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระ
ราชบัญญัตินี้ โดยการเรียกรับเงินประกันเป็นการประกันสิ่งของต่างๆ เช่น ชุดทำงาน
หรือรองเท้านิรภัยแทน

4. การหยุดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75

ปัญหา

นายจ้างมักอ้างว่ามีเหตุจำเป็นต้องหยุดกิจการ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตาม
มาตรา 75 ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนส่งผลกระทบต่อการค้ารังษีของลูกจ้าง

อุปสรรค

ในการพิจารณาว่านายจ้างมีความจำเป็นและมีเหตุสุดวิสัยนั้นพนักงาน
ตรวจแรงงานต้องอาศัยข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาซึ่งส่วนใหญ่ข้อเท็จจริงที่
พนักงานตรวจแรงงานได้รับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน

5. การเกษียณอายุ

ปัญหา

นายจ้างกำหนดการเกษียณอายุของลูกจ้างชายหญิงไว้ไม่เท่ากัน ทำให้มีการเรียกร้องสิทธิให้นายจ้างกำหนดการเกษียณให้เท่ากัน

อุปสรรค

พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถบังคับให้นายจ้างกำหนดตัวเลขเกษียณอายุของลูกจ้างชาย/หญิง ให้เท่ากันได้ การกำหนดเกษียณอายุขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างของสถานประกอบการนั้น

เมื่อพิจารณาจากรายงานการรวบรวมปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มา 1 ปี ปรากฏว่าปัญหาและอุปสรรคเกือบทั้งหมดเป็นปัญหาจากบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติ ในส่วนที่มาจากกฎหมายลูกบทมีเพียงการเรียกเก็บเงินประกัน การเก็บรักษาและการคืนเงินประกัน ซึ่งฝ่ายนายจ้างเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมในตำแหน่งงานอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องเรียกเก็บ วิธีเก็บรักษายุ่งยากซับซ้อน และการคืนเงินประกันให้ลูกจ้างภายใน 7 วัน นับแต่วันสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างเป็นระยะเวลาที่สั้นไป จึงเป็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคจากการบัญญัติกฎหมายลูกบทซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นน้อยกว่าปัญหาและอุปสรรคจากบทบัญญัติในแต่ละมาตรา ทั้งนี้เนื่องจากขั้นตอนในการเตรียมการ การยกร่างกฎหมายลูกบท การร่วมหารือในระบบไตรภาคี ส่งผลให้กฎหมายลูกบทที่ประกาศใช้ออกมาเป็นที่ยอมรับ และสามารถนำไปปฏิบัติได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามจะต้องถือเป็นภารกิจสำคัญที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องติดตาม และรวบรวมปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ทั้งจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่ว่าจะมาจากการประชุมสัมมนา คำร้องทุกข์ต่างๆ ที่พนักงานตรวจแรงงานได้รับ ขัอรายงานจากการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบประกอบการต่างๆ ของพนักงานตรวจแรงงาน ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ และหาทางแก้ไขต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้มีผลใช้บังคับแทนกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิม คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 เป็นความพยายามและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นับเป็นการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานให้เป็นกฎหมายที่มีรูปแบบสมบูรณ์ คือ พระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศฉบับอื่นๆ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม และมีส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมสาระของการเพิ่มมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมและทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต้องการให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองจากการทำงานให้กับนายจ้าง เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนมีการทำงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่หลังจากประกาศใช้และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 มีการเรียกร้องและมีข้อเสนอให้ชดเชยการบังคับใช้ออกไปอีก 1 ปี ทั้งนี้โดยอ้างภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อรัฐบาลยืนยันที่จะใช้บังคับตามกำหนดและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ประชาสัมพันธ์ชี้แจง และประชุมหารือร่วมกันกับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้แทน 3 สถาบัน ในคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ทุกฝ่ายต่างยอมรับในความจำเป็นที่จะต้องใช้นับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 โดยมีการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐบาล กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ออกกฎหมายลูกบทตามความในมาตราต่างๆ หลายมาตรา การดำเนินการเพื่อออกกฎหมายลูกบทนี้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการโดยให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายลูกบทฉบับต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการประชุมหารือในระบบไตรภาคีที่มีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันพิจารณาด้วย นับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ได้ประกาศใช้กฎหมายลูกบทหลายฉบับและยังอยู่ในระหว่างการยกร่างอีกหลายฉบับเพื่อที่จะใช้บังคับเพิ่มขึ้นอีกต่อไป

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ติดตามผลการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ภายหลังจากการบังคับใช้มาเป็นเวลา 1 ปี พบว่า ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่มาจากบทบัญญัติในแต่ละมาตรา ส่วนปัญหาและอุปสรรคจากการบัญญัติกฎหมายลูกบทมีไม่มาก คงมีเพียงบางฉบับซึ่งเมื่อมีข้อเสนอจากฝ่ายลูกจ้างที่ขอให้แก้ไขเพื่อความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้นำมาพิจารณาและยกร่างเพื่อแก้ไขต่อไป อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณาถึงการบัญญัติกฎหมายลูกบทที่ควรให้มีระยะเวลาล่วงหน้าสำหรับผลบังคับเพื่อนายจ้างจะได้รับทราบและเตรียมการดำเนินการได้ทัน การประกาศใช้กฎหมายลูกบทอีกหลายฉบับที่ยังไม่ได้ดำเนินการแม้จะอยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ก็ตาม การออกกฎหมายลูกบทเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ชี้แจงและแนะนำให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงมีภารกิจทั้งในด้านการติดตามเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองลูกจ้างที่ไม่ได้รับตามสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายการให้คำแนะนำและการปรึกษาหารือการติดตามผลเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ เพื่อการแก้ไขปัญหามาและปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นภารกิจของหน่วยงานต่างๆ โดยตรงคือกองคุ้มครองแรงงาน กองตรวจความปลอดภัย กองแรงงานหญิงและเด็ก กองสวัสดิการแรงงาน และกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัดแล้ว ยังเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรมฯ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผนด้วย กล่าวคือ

1. ผู้ตรวจราชการกรมมีภารกิจในการศึกษา วิเคราะห์ ประมวลผล เสนอ อธิบติ และหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2. ในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม) มีภารกิจในการวางแผนและพัฒนาระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล ตลอดจนวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อให้การบริหารงานบรรลุตามนโยบายแผนงานและวัตถุประสงค์

ผู้ตรวจราชการกรมหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม) จึงมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหาอุปสรรค เพื่อนำมาสู่การร่างหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลูกบท ทั้งนี้เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายลูกบทเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. ศึกษา วิเคราะห์ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการออกกฎหมายลูกบทที่ประกาศใช้ตามมา เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. ประเมินผลและติดตามผลจากการประกาศใช้กฎหมายลูกบท ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อพิจารณาวิเคราะห์และนำเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาต่อไป

4. ประสานงานเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ความเข้าใจต่อนายจ้าง ลูกจ้าง รวมทั้งองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สมาคมหรือชมรมผู้ประกอบการต่างๆ เพื่อให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงลดจนถึงน โขบาย และแนวปฏิบัติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบัญญัติกฎหมายลูกบทของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ความพร้อมด้านข้อมูล ปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำมาวิเคราะห์และใช้เป็นหลักในการร่างกฎหมายแรงงาน เป็นเรื่องที่ถูกฝ่ายในระบบไตรภาคีคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานของรัฐ จะต้องมีการศึกษา ค้นคว้า มีการเตรียมข้อมูลต่างๆ เปรียบเทียบกับประเทศที่มีมาตรฐานใกล้เคียงประเทศไทย รวมทั้งพิจารณาถึงอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ การนำข้อมูลและเหตุผลต่างๆ มานำเสนอต่อกัน จะส่งผลสรุปที่สามารถบัญญัติออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถนำไปปฏิบัติได้

2. บทบาทของผู้แทนในองค์กรไตรภาคีที่ทำหน้าที่พิจารณาด้านกฎหมาย
 คุ้มครองแรงงาน ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักถึงภารกิจและความรับผิดชอบ มีการเตรียม
 ความพร้อมก่อนเข้าประชุมหารือ เพื่อให้ได้ผลสรุปที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับซึ่งกันและ
 กันได้ การประชุมหารือร่วมกันในระบบไตรภาคีด้านแรงงาน ทุกฝ่ายจะต้องเคารพและ
 ยอมรับซึ่งกันและกัน เพื่อหาข้อยุติหรือเพื่อให้การขกร่างกฎหมายนั้นสามารถบรรลุได้
 ตามเจตนารมณ์

3. บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการร่าง
 กฎหมายลูกบทตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นบทบาท
 โดยตรงของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะต้องทำหน้าที่เป็นหลักในการ
 ขกร่างกฎหมายลูกบท จากนั้นจึงผ่านกระบวนการพิจารณาขององค์กรไตรภาคีด้าน
 แรงงาน การขกร่างจะต้องนำข้อมูลจากการรายงานผลการปฏิบัติงาน ปัญหาและ
 อุปสรรคต่างๆ โดยเฉพาะการรายงานจากพนักงานตรวจแรงงานทั้งในส่วนกลางและ
 ส่วนภูมิภาคมาพิจารณา ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะเป็นผู้พบการปฏิบัติที่เป็นจริง
 ของนายจ้าง ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัด
 ประชุมสัมมนาทั้งในระบบทวิภาคี และในระบบไตรภาคี เพื่อรับฟังปัญหาข้อเสนอแนะ
 ต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการขกร่างกฎหมาย จะทำให้บทบัญญัตินั้นสามารถ
 ยอมรับและนำไปปฏิบัติได้ระดับหนึ่ง

4. การประชาสัมพันธ์เป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับ ดังเห็นได้จากพระราช
 บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20
 กุมภาพันธ์ 2541 และจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ช่วงเวลาดังกล่าวสร้างความ
 วิตกกังวลต่อผลของการบังคับใช้ มีข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะจากหลายฝ่าย
 รวมทั้งจากหอการค้าต่างชาติในประเทศไทย เพื่อขอให้ชลอการบังคับใช้ไปอีก 1 ปี
 แต่ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ยืนยันความจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้ตามกำหนด

และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ประชาสัมพันธุ์ ชี้แจง ตลอดจนจัดประชุมไตรภาคีเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ทุกฝ่ายต่างยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้นบทบาทและภารกิจในการประชาสัมพันธุ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องจึงเป็นกลยุทธ์ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องดำเนินการให้กว้างขวางและอย่างแพร่หลายต่อไป และต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญของพนักงานตรวจแรงงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

5. การกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง นับเป็นภารกิจที่สำคัญของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่จะต้องเร่งกำหนดให้มีขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้รับทราบนโยบายและเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ได้ยึดถือเป็นระเบียบหรือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหมายรวมถึงแนวการพิจารณาให้ความหมายหรือการตีความตามมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและกฎหมายลูกบทได้มีการประกาศใช้ออกมาทั้งในระยะแรกที่มีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับ แต่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะตีความตามเหตุผลที่แต่ละฝ่ายจะนำมาขึ้นพิจารณาประกอบ ซึ่งจะมีมุมมองและแนวความคิดที่แตกต่างกันไป เหตุการณ์จะคลี่คลายไปเมื่อได้ใช้บังคับตามกฎหมายนั้นๆ ไประยะหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการยอมรับในการตีความด้วยความสมัครใจเพราะเหตุผลที่นำมาประกอบการพิจารณา หรือยอมรับตามที่องค์กรสูงสุดได้ให้เหตุผลและชี้แจงไว้ นั่นคือตามคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพะพนักงานตรวจแรงงานมีแนวการพิจารณาวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นแค่ระดับจังหวัดหรือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ผลกระทบจะตกกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพราะมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานจะแตกต่างกันไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งให้มีแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานและแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

6. การติดตามผลการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน การติดตามผลจะทำให้รับทราบทั้งข้อมูล ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งในเรื่องนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ช่วงหกเดือนหลังการใช้บังคับ และหลังการใช้บังคับครบ 1 ปี ทำให้รับทราบปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่างๆ ทั้งจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เกือบร้อย อย่างไรก็ดีตามเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง และควรขยายการติดตามผลให้ขอบข่ายกว้างขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมนายจ้าง ลูกจ้างในทุกประเภท อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรมทั่วทุกภูมิภาค

นอกจากนี้องค์กรฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง และองค์กรต่างๆ ที่ผู้ประกอบการเป็นสมาชิก เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย ฯลฯ จะต้องหันมาสนใจต่อภารกิจในการติดตามผลการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ลูกจ้างเมื่อเข้าทำงานแล้วจะได้รับความคุ้มครอง ความบัพัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างมีส่วนร่วมในการทำงานอันมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน ส่งผลดีต่อระบบการผลิตและการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมต่อไป นอกจากนี้จะต้องนำข้อมูล การรายงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะจากการติดตามผลมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงบัพัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

บรรณานุกรม

กรมแรงงาน, ด้วบท สรูป และความเห็นประกอบอนุสัญญาและข้อเสนอแนะของ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร, 2524.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544), กรุงเทพมหานคร, 2539.

นิคม จันทรวิฑูร, แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน, กรุงเทพมหานคร,
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524.

นิคม จันทรวิฑูร, กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา, กรุงเทพมหานคร,
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

รอง เจริญศิริ, การคุ้มครองแรงงาน, ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์
แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ หน่วยที่ 9-15, กรุงเทพมหานคร,
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2538.

จำเนียร จวงตระกูล, การบริหารแรงงานในประเทศไทย : กรม ทบวง หรือกระทรวง,
เอกสารทางวิชาการ สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย,

ประสงค์ วัฒนันท์, การบริหารแรงงาน, กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532. (อัครสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544), กรุงเทพมหานคร, 2541.



112.05.6
๑182๓
2542

ห้องสมุดคณะกรรมการแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05778

การบัญชีศึกษาหอสมุด