



25 ปี สถาบันพระปกเกล้า  
25<sup>th</sup> Anniversary King Prajichipok's Institute

# การปรับปรุง กฎหมายแรงงาน

ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมาย  
และกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

# เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์.

การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2566.

114 หน้า.

1. กฎหมายแรงงาน. I. ชื่อเรื่อง.

344.01

ISBN 978-616-476-337-1

ผู้ประสานงาน                   นางกัณธรัตน์ ลาเทศ  
รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน        สสว.66-16-00.0 (ebook)  
พิมพ์ครั้งที่ 1                 พฤษภาคม 2566  
สงวนลิขสิทธิ์                © 2566  
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย                   สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9550 โทรสาร 0-2143-8174  
<http://www.kpi.ac.th>

## คำนำ



กฎหมายแรงงานของประเทศไทย ในปัจจุบันมีการพัฒนาและปรับปรุงให้ทันสมัย เพื่อให้เป็นไปตามการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) อีกทั้งยังได้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้แรงงานให้สอดคล้องกับหลักการสากลตามที่ ILO ได้กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน จึงต้องมีการทบทวนในส่วนของความเท่าทันในดับทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานไทยว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันสอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านการแรงงานในปัจจุบัน และ เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านการแรงงานในอนาคตหรือไม่อย่างไร รวมทั้งกฎหมายด้านการแรงงานต่าง ๆ เหล่านั้น ตั้งอยู่บนหลักการและมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดให้มีการศึกษาเรื่อง “การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน” ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งศึกษาโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การศึกษาประกอบไปด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการแรงงานในประเทศไทย ตัวบทกฎหมายที่เป็นปัญหาต่อการปฏิรูปแรงงาน และรวบรวมข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีและยังไม่ได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการชี้ให้เห็นว่าจะต้องปรับปรุงกฎหมายอะไร ฉบับใด หรือบทบัญญัติมาตราใด เพื่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการแรงงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับการปฏิรูปแรงงานของประเทศไทย และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้มีข้อมูลพิจารณาแนวทางในการตรากฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายต่อไป สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

# สารบัญ



เรื่อง	หน้า
คำนำ	3
สารบัญ	5
ความเบื้องต้น	7
1 พื้นฐานและบริบทแวดล้อมของกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน	13
2 ระเบียบวิธีคิดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ไข พัฒนา ตลอดจนการกำหนดความสำคัญของปัญหา	59
3 ประเด็นปัญหาของบทบัญญัติกฎหมาย และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับ แรงงานไทยที่ควรได้รับการพัฒนา	81
บรรณานุกรม	107



## ความเบื้องต้น



การเข้าเป็นสมาชิกในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ของประเทศไทยเมื่อ ค.ศ. 1919<sup>1</sup> ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยหรือประเทศสยามในเวลานั้น จำต้องพัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในเกี่ยวกับการใช้แรงงานให้สอดคล้องกับหลักการสากลที่ ILO ได้กำหนดขึ้น แต่ด้วยหลากหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นบริบทภายในประเทศ กล่าวคือ ในเวลานั้นระบบการปกครองยังไม่เอื้อต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานอย่างสมบูรณ์ อีกทั้งบริบทภายนอกประเทศเอง กล่าวคือ ความไร้ประสิทธิภาพขององค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เป็นองค์การกลางที่จัดตั้งขึ้นจากมิตรร่วมกันของประชาชาติเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่มีความเฉพาะทาง รวมถึงเรื่องการแรงงานให้มีความเป็นสากลร่วมกัน ด้วยมุ่งหวังว่าการดังกล่าวจะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพถาวรของโลก<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้เอง หลักการใช้แรงงานที่ ILO ได้ประกาศออกไปนั้นจึงไม่ค่อยได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยก็เริ่มให้ความสำคัญกับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ ดังปรากฏว่ามีบันทึกความเห็นของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกรรมการขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2463 ถึง พ.ศ. 2464<sup>3</sup> แม้ว่าท้ายที่สุดแล้วกฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้มีการประกาศใช้ก็ตาม

<sup>1</sup> ILO, **ILO in Thailand**, (online) <https://www.ilo.org/asia/countries/thailand/lang--en/index.htm>, access 14 august 2022.

<sup>2</sup> กระทรวงแรงงาน, **ความเป็นมา**, (ออนไลน์) <https://zero Corruption.mol.go.th/ข้อมูลหน่วยงาน/ประวัติความเป็นมา>, เข้าถึงเมื่อ 12 สิงหาคม 2565.

<sup>3</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, **จดหมายเหตุ**, ม.- สคก.1/232 (30 กันยายน 2463 - 21 พฤษภาคม 2564).

การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการพัฒนากฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศไทย ดังปรากฏว่าหลังผ่านการเมืองยุคใหม่มีการประกาศใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานที่สำคัญ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475<sup>4</sup> และพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475<sup>5</sup> อันเป็นผลของหลักการข้อ 3 จากหลักการ 6 ประการของคณะราษฎรที่มุ่งหางานให้ราษฎรทุกคนทำ<sup>6</sup> จากนั้นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้แรงงานก็ได้รับการพัฒนาเรื่อยมาบนพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ทว่า บทบาทของทหารและเผด็จการในทางการเมืองแต่ละช่วงสมัยของประชาธิปไตยไทยได้เข้ามามีผลต่อพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายแรงงานไทยอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง “สหบาลกรรมกรแห่งประเทศไทย”<sup>7</sup> ในสมัยที่จอมพลแปลก พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทำให้เกิดการแตกแยกในหมู่กรรมกร โดยสหบาลฯ ได้รับความช่วยเหลือทั้งเงินสนับสนุนและการจัดหาที่ตั้งสำนักงานจากรัฐบาล ท้ายที่สุดแล้วสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาคมที่ก่อตั้งขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง ก็ได้ล่มสลายลง<sup>8</sup> ประการหนึ่ง และกรณีที่มีการแยกบทบัญญัติว่าด้วยการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในช่วงหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2475/A/315.PDF>.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2475/A/457.PDF>.

<sup>6</sup> ยุทธการยึดเมือง 24 มิถุนายน 2475, นิตยสาร สารคดี, (ออนไลน์) <https://www.sarakadee.com/2017/04/15/24-มิถุนายน-2475/> เข้าถึงเมื่อ 12 สิงหาคม 2565.

<sup>7</sup> ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมกรรมกรไทย” และ “สมาคมแรงงานเสรีแห่งประเทศไทย” ตามลำดับ โปรดดู การต่อสู้ของกรรมกรไทย ประวัติความเป็นมา และภารกิจบทบาทของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.), (ออนไลน์) [https://lupwa.pwa.co.th/data/\\_uploaded/file/history\\_01092015110904.pdf](https://lupwa.pwa.co.th/data/_uploaded/file/history_01092015110904.pdf), เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2565

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง.



(National Peace Keeping Council – NPKC) ใน พ.ศ. 2534 อันเนื่องมาจากการที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องต่างๆ มากมาย<sup>9</sup> ถือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศอย่างอิสระของเผด็จการทหาร อีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ดี กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างและการใช้แรงงานในส่วนที่เป็น การคุ้มครองปัจเจกบุคคลแรงงาน และกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม (Social Security)<sup>10</sup> กลับได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเนื้อหาของกฎหมายสองส่วนนี้ไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครอง เจกเช่นการแรงงานสัมพันธ์เท่าใดนัก ในทางตรงกันข้าม การกำหนดสิทธิต่างๆ ด้านการแรงงานให้กับลูกจ้างคนงานกลับเป็นการเพิ่มคะแนนประชานิยมที่ผู้บริหารประเทศในชวงเวลานั้นๆ จะได้รับจากประชาชน กระทั่งปัจจุบัน อาจกล่าวในภาพรวมได้ว่าเนื้อหาของบทกฎหมายแรงงานไทยในส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่การแรงงานสัมพันธ์นั้น ค่อนข้างสมบูรณ์ สอดคล้องกับหลักการสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่ปรากฏ อยู่ในอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาของกฎหมายแรงงานที่ปรากฏ ส่วนใหญ่แล้วนั้นมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจมีประเด็นที่เนื้อหาของบทกฎหมายแรงงาน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลอยู่บ้าง

<sup>9</sup> วิชัย โถสุวรรณจินดา, **แยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ : จุดสิ้นสุดหรือจุดเริ่มต้นของขบวนการแรงงานไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หงสา, 2534).

<sup>10</sup> ตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 (Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)) ได้กำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อความมั่นคงทางสังคมไว้ 9 ประการ ซึ่ง 8 ประการ ได้ปรากฏความเทียบเคียงได้กับเนื้อหาในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และอีกประการปรากฏเนื้อหาเทียบเคียงได้กับเนื้อหาในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม จึงเป็นกฎหมายในกลุ่มความมั่นคงทางสังคมซึ่งไม่ใช่กฎหมายแรงงาน แต่เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับทั้งกฎหมายแรงงานและนายจ้างลูกจ้างอันเป็นตัวแปรสำคัญในกฎหมายแรงงาน โปรดดู ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมลพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ**, ทูลสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ 2562, หน้า 9 – 13.

ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์เปลี่ยนแปลงจากอดีตที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อวิถีการจ้างงานและการใช้แรงงาน อันทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงานก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปให้ทันและเหมาะสมกับพฤติกรรมหรือวิถีชีวิตใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวมานี้ได้อย่างทันที่

ด้วยเหตุนี้ การทบทวนพื้นฐานและบริบทแวดล้อมของกฎหมายแรงงานไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (1) ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญและจำเป็น ในการที่จะนำมาวิเคราะห์ตามหลักนิติตรรกศาสตร์และหลักแห่งระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ กล่าวคือเป็นการนำเหตุที่เกิดขึ้นและมีอยู่จริงมาอธิบายเปรียบเทียบภายใต้หลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางนิติศาสตร์ประกอบบริบทอันมีมาเป็นเฉพาะในแต่ละเรื่องเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน เพื่อทำให้เห็นผลลัพธ์ (2) ซึ่งก็คือปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงว่ามีประเด็นใด เรื่องใด และมีลำดับก่อนหลังอย่างไร (3) เพื่อให้กฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักการสากลและบริบททางเศรษฐกิจสังคมที่มีพลวัต (4) การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและบริบทที่เป็นอยู่เพื่อกำหนดปัญหาที่ควรได้รับการพัฒนาแก้ไขนอกจากจะกระทำได้โดยวิธีดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ก็อาจเกิดจากการนำผลการศึกษาที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ด้วยอีกทางหนึ่ง





# 1. พื้นฐานและบริบทแวดล้อมของกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน



บทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน รวมถึงคำพิพากษาคดีแรงงาน (1.1) นโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ (1.2) แนวคิดและหลักการสากลทั้งส่วนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีผูกพันต้องถือเอาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติภายใน เพราะได้ให้สัตยาบันหรือเข้าผูกพันโดยประการอื่นใดไว้แล้ว และส่วนที่ประเทศไทยไม่มีผลผูกพันเชิงบังคับ แต่เป็นหลักการที่ประชาคมโลกโดยสหประชาชาติเห็นพ้องว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยจรรโลงให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นหลักการพื้นฐานร่วมกันของมวลมนุษยชาติที่จะนำมาสู่สันติภาพของโลกอย่างแท้จริง (1.3) และสถานการณ์การจ้างแรงงานในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากสองทศวรรษก่อนเป็นอย่างมาก (1.4) พื้นฐานสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจเพื่อต่อยอดแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงาน

## 1.1 บทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานไทยในปัจจุบันและคำพิพากษาคดีแรงงาน

ที่มาของกฎหมายแรงงานปรากฏเป็นลายลักษณ์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ (ก) พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่มีชื่อเป็นการเฉพาะ (ข) และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ (ค) นอกจากนี้แล้ว บรรทัดฐานคำพิพากษาศาล ที่โดยหลักการยอมรับว่าเป็นเพียงตัวอย่างการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คำพิพากษาของศาลไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย ทว่า คำพิพากษาบางเรื่อง (กรณียกเว้นที่เกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก) ได้รับการยอมรับในแนวคิดและถือเป็นบรรทัดฐานที่ถูกใช้อ้างอิงต่อจนเป็นธรรมเนียม อันทำให้สถานะของคำพิพากษาคดีแรงงานบางเรื่องอาจเป็นที่มาของกฎหมายแรงงานได้ (ง)

## (ก) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานเกี่ยวกับการแรงงานโดยตรงไว้ 4 ประการ (1) การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ นอกจากนี้แล้ว “ยุทธศาสตร์ชาติ” และ “แผนการปฏิรูปประเทศ” เป็นเครื่องมือใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสามฝ่ายอำนาจ และองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงการบริหารจัดการแรงงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาเรื้อรังของประเทศ และพัฒนาประเทศให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน (2) ทว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” เป็นการกำหนดประเด็นเป้าหมายที่ประเทศไทยมุ่งจะไปสู่ แต่ด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญทำให้ส่วนที่เป็นรายละเอียดและวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้ไปสู่ประเด็นเป้าหมายตามยุทธศาสตร์นั้น จึงมิได้ถูกกำหนดลงไว้ในรัฐธรรมนูญพร้อมกับตัวประเด็นเป้าหมาย แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ไปจัดทำแผนต่าง ๆ ที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดขึ้นแล้วนั้น สามารถบริหารจัดการให้สำเร็จได้ตามเป้าหมายสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เรื่องอื่น และสามารถบูรณาการกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศได้ ดังนั้น จึงมีการจัดทำ “แผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อกำหนดหัวเรื่องที่จะนำมาใช้ในการอธิบายประเด็นยุทธศาสตร์บางประเด็นและในภาพรวมทั้งหมดได้ (3) นอกจากนี้แล้ว การประเมินสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายมีสัมฤทธิ์ผล เป็นเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญที่เพิ่งมีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (4) โดยหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทกฎหมายมีหน้าที่จะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

**1) สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคทางด้านแรงงานตามรัฐธรรมนูญ**  
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านแรงงานที่สำคัญไว้ 3 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** กำหนดห้ามการเกณฑ์แรงงานเว้นแต่การจะเป็นไป

เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประกาศกฎอัยการศึก หรือระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ<sup>11</sup>

**ประการที่สอง** กำหนดให้ปัจเจกบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำได้อัตโนมัติอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น<sup>12</sup>

และ**ประการที่สาม** กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสมาคม และสหภาพ เว้นแต่จะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด<sup>13</sup> นอกจากนี้แล้ว หลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติ<sup>14</sup> ที่แม้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแข่งขันโดยเฉพาะเช่น สิทธิเสรีภาพทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น แต่ก็ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างและการใช้แรงงานในหลากหลายมิติ

**2) ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ กับประเด็นด้านการแรงงาน** อย่างไรก็ตาม กลไกใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอันได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ<sup>15</sup> และแผนการปฏิรูปประเทศ<sup>16</sup> นับเป็นข้อพิจารณาสำคัญตามรัฐธรรมนูญที่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎเกณฑ์การจ้างแรงงาน จำเป็นต้องให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานดังกล่าว ทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้ด้วย ในส่วนของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” นั้น ปรากฏยุทธศาสตร์ 3 ด้านที่เกี่ยวกับการแรงงานโดยตรง ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง กล่าวคือ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติต้องสนองต่อทั้งความมั่นคงของชาติ

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 30.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 40.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 42.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 16.

และความมั่นคงของมนุษย์ การจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงต้องพิจารณาความจำเป็นของการมีแรงงานข้ามชาติประกอบกับผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ กับทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยมีต่อแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นประกอบกัน (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ เน้นการพัฒนาคนในทุกมิติและทุกช่วงอายุให้เป็นคนดี คนเก่ง และคนมีคุณภาพโดยที่มีความพร้อมสำหรับวิถีชีวิตในศตวรรษที่ 21 ตลอดจนให้สังคมไทยมีสภาพแวดล้อมเอื้อและสนับสนุนต่อการพัฒนาคนที่คำนึงถึงพหุปัญญาของมนุษย์ตลอดช่วงชีวิต และ (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม กล่าวคือ เน้นการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ<sup>17</sup> สำหรับ “แผนการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ” นั้น มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยตรง 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (1) การจัดให้มีกลไกในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ นั้น ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ และไม่เป็นการระต่อประชาชนเกินจำเป็น หน่วยงานการผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายจึงต้องดำเนินการต่าง ๆ อันเป็นการประเมินและจัดให้มีซึ่งสัมฤทธิ์ผลของบทกฎหมาย<sup>18</sup> (2) การจัดให้มีกลไกต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้โดยง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง<sup>19</sup> อันเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นนั่นเอง<sup>20</sup> และ (3) การดำเนินการตามแผน

<sup>17</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมลพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐสุเมษ ภิรมย์พานิช, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 52 – 57.

<sup>18</sup> โปรดดูรายละเอียดใน 4) สัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย, หน้า 7.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 และมาตรา 257 ค. (1).

<sup>20</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนปฏิรูปด้านกฎหมาย, (ออนไลน์) <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2018/10/03กฎหมาย.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 7 กันยายน 2565.



การปฏิรูปด้านแรงงานตามแนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาตลาดแรงงานกีฬา การพัฒนาแรงงานของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อให้แรงงานสามารถพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสมรรถนะสูงขึ้น ตลอดจนการปฏิรูปแรงงานจำต้องแยกพิจารณาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ บุคลากรภาครัฐ แรงงาน เด็กและเยาวชน<sup>21</sup>

**3) แผนแม่บท “แผนแม่บท”** เปรียบเสมือนวิธีในการดำเนินการ ให้ไปสู่ผลลัพธ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (ยุทธศาสตร์ชาติ) เป็นอีกหนึ่งตัวแปร ที่การพัฒนากฎเกณฑ์การจ้างแรงงานควรตระหนักถึง ทั้งนี้ในบรรดาแผนแม่บท 28 ประเด็น<sup>22</sup> ปรากฏแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการแรงงานโดยตรง จำนวน 13 ประเด็นได้แก่<sup>23</sup> (1) ประเด็นความมั่นคง โดยเน้นที่การป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการบริหารจัดการคนเข้าเมืองซึ่งเกี่ยวกับ เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (2) ประเด็นการต่างประเทศ โดยเกี่ยวกับการ แรงงานในส่วนที่เป็นเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนา ผ่านการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษนี้ (3) ประเด็น ด้านการเกษตร โดยเน้นคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เน้นการเกษตรอัจฉริยะ และการพัฒนาระบบนิเวศการเกษตร (4) ประเด็นด้านอุตสาหกรรมและ บริการแห่งอนาคต โดยเน้นการพัฒนาแรงงานและผลิตบุคลากรให้เหมาะสม กับระบบนิเวศอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต (5) ประเด็นการท่องเที่ยว

<sup>21</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช, รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 66.

<sup>22</sup> ประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580).

<sup>23</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช, รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 58 - 64.

โดยเน้นการพัฒนาแรงงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างศักยภาพผู้ประกอบการ และบุคลากรในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ให้มีความแตกต่างและความโดดเด่น ของสินค้าและบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดท่องเที่ยว (6) ประเด็น เกี่ยวกับผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ โดยเน้น การพัฒนาทักษะพื้นฐานของแรงงานที่จำเป็นตามความถนัดของแรงงานแต่ละ ประเภท โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลและธุรกิจรูปแบบใหม่ในอนาคต และวิสาหกิจเริ่มต้น (7) ประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเน้นการพัฒนา ระบบ การบริหารจัดการแรงงานที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน มีระบบ ส่งเสริมสุขภาพ และการเฝ้าระวังป้องกันการควบคุมโรคที่เชื่อมโยงกับแรงงาน ต่างด้าว (8) ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต โดยเน้นการพัฒนาคน ตั้งแต่วัยเด็ก วัยเรียน วัยรุ่น การพัฒนาและยกระดับศักยภาพวัยแรงงาน และ ส่งเสริมศักยภาพวัยผู้สูงอายุ (9) ประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ โดยเน้นการเรียนรู้ ที่สอดคล้องกับกรอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานอาชีพเพื่อสนองตอบ ต่อความต้องการของตลาด (10) ประเด็นเศรษฐกิจฐานราก โดยมุ่งเน้นเสริมสร้าง องค์ความรู้และพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะแรงงานทั่วไป และให้มีการบริหารจัดการหนี้สินอย่างยั่งยืน (11) ประเด็นเรื่องความเสมอภาค และหลักประกันทางสังคม โดยเน้นการสร้างหลักประกันสวัสดิการแก่แรงงาน ทั้งในและนอกระบบ โดยคำนึงถึงการส่งเสริมแรงงานให้มีโอกาส และรายได้ ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งตนและครอบครัว (12) ประเด็น กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยการพัฒนากฎหมายแรงงานภายใต้ ข้อคำนึงถึงสถิติคดีแรงงานที่เกิดขึ้นว่าสามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดว่ากฎหมายใด เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน (13) ประเด็นเกี่ยวกับ การวิจัยและการพัฒนานวัตกรรม โดยเน้นงานวิจัยและนวัตกรรมที่มุ่งพัฒนา ศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

**4) สมฤทธิ์ผลของกฎหมาย** ดังได้กล่าวมาแล้วในประเด็นการปฏิรูป กฎหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ประกอบมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย<sup>24</sup> กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานหลายฉบับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการสวัสดิการสังคมซึ่งมีประชากรวัยแรงงานและผู้ใช้แรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญร่วมอยู่ด้วยในกฎหมายดังกล่าวจำนวนไม่น้อย ต้องทำการตรวจสอบว่ากฎหมายเหล่านั้นต้องด้วยเงื่อนไขของความในหมวด 5 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กล่าวคือ ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทุก 5 ปีหรือตามรอบระยะเวลาอย่างอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ<sup>25</sup> และหากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ปรากฏว่ากฎหมายใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นหรือไม่คุ้มค่าสำหรับภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน ก็จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป<sup>26</sup>

นอกจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดภารกิจเพื่อสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายและเพื่อความสะดวกในการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน โดยกำหนดให้หน่วยราชการที่รักษาการตามกฎหมายนั้น ต้องจัดทำคำอธิบายและคำแปลของกฎหมาย<sup>27</sup> ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง<sup>28</sup>

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562**, (เอกสารเผยแพร่งานสัมมนา), วันศุกร์ที่ 21 สิงหาคม 2563, จุลินิติ, ก.ย. - ต.ค. 63, หน้า 59.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 34.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 35.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 36.

<sup>28</sup> หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยควรสนองต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้น ทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหา และส่วนที่เป็นกลไกเพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้แท้จริง อีกทั้ง กลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ยุทธศาสตร์ชาติ” “แผนการปฏิรูปประเทศ” “แผนแม่บท” และ “สัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย” ย่อมเป็นข้อมูลอีกชุดที่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายแรงงานต้องให้ความสำคัญและนำมาเป็นกรอบการพัฒนากฎหมายที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแรงงานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้

### (บ) พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่มีชื่อเป็นการเฉพาะ

กรอบของกฎหมายแรงงานไทยค่อนข้างกว้าง เพราะประเทศไทยไม่มีประมวลกฎหมายแรงงาน ดังนั้นกฎหมายใดเป็นกฎหมายแรงงานก็ต้องพิจารณาจากเนื้อหาเป็นสำคัญว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานหรือไม่ เพียงใด เกี่ยวข้องทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร ทำให้กฎหมายแรงงานมีทั้งส่วนที่เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องในปัจจุบัน (สิงหาคม 2565) นับฉบับหลักได้รวมทั้งสิ้น 13 ฉบับ แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มประกอบด้วย<sup>29</sup> **กลุ่มแรก** การคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคลจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 **กลุ่มที่สอง** การคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน

---

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 132 ก/หน้า 24/27 พฤศจิกายน 2562 และประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนที่ 2 ก หน้า 3 วันที่ 10 มกราคม 2563 ตามลำดับ.

<sup>29</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมลพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐริมา ภิรมย์พานิช, รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 12.

จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 **กลุ่มที่สาม** การคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับผู้ใช้แรงงานเอกชนบางประเภทจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในโรงงานประมง พ.ศ. 2562 **กลุ่มที่สี่** การคุ้มครองบุคลากรภาครัฐจำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และ**กลุ่มที่ห้า**<sup>30</sup> ความมั่นคงทางสังคมจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และส่วนที่เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานแต่ไม่ได้บัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยตรงในทางตรงกันข้ามนั้น กฎหมายกลุ่มนี้เป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เรื่องอื่น (ส่วนใหญ่มักเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงาน 100 คน ในเขตจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น ต้องจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นผู้พิการ 1 คน หรือต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจ้างงานผู้พิการแต่กลับปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 33 อันเป็นกฎหมายที่เน้นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก

---

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในกลุ่มที่ห้านี้ อาจพิจารณาได้ว่าแท้จริงแล้วเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหามุ่งให้เกิดความมั่นคงในชีวิตของประชากรทั่วไปไม่ได้เฉพาะเจาะจงแต่ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานเหมือนกับกฎหมายฉบับอื่น แต่เมื่อประชากรส่วนใหญ่ที่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายนั้นเป็นผู้ใช้แรงงาน จึงทำให้เข้าใจว่ากฎหมายกลุ่มนี้มีลักษณะของความเป็นกฎหมายแรงงานนั่นเอง หากพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ในหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้จัดให้กฎหมายกลุ่มนี้เป็นกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่ง แต่แยกต่างหากจากกฎหมายแรงงานเพราะมีหลักคิดและทฤษฎีบางอย่างที่แตกต่างจากกฎหมายแรงงาน แต่เป็นกฎหมายที่ใกล้ชิดและสัมพันธ์กับกฎหมายแรงงานอย่างมาก ทำให้เกิดเป็นกรอบแนวคิดว่าการศึกษากฎหมายแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมก็คือการศึกษากฎหมายสังคม (Droit Social) นั่นเอง (ผู้เขียน).

การศึกษาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดประเด็นของเรื่องที่จะศึกษาแล้วพิจารณาว่าเรื่องนั้นมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเกี่ยวข้องโดยตรงหรือไม่ หากมีก็อาจเริ่มศึกษาจากบทบัญญัตินั้นว่ามีประเด็นใดที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสากลโดยเฉพาะส่วนที่ประเทศไทยมีหน้าที่โดยพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>31</sup> ที่ต้องปฏิบัติตามมีโอกาสเสี่ยงได้ ตลอดจนเนื้อหาส่วนใดที่ยากต่อการนำไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอันเนื่องมาจากเนื้อหาของกฎหมายที่ปรากฏยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือขาดกลไกในการบังคับใช้ อย่างไรก็ตามหากไม่ปรากฏพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ก็ต้องพิจารณาหาคำกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องอันนำมาใช้เป็นตัวแปรในการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานในประเด็นนั้น ๆ ต่อไป

### (ค) กฎหมายลำดับรอง

ความเป็นกฎหมายที่มีพลวัตของกฎหมายแรงงาน<sup>32</sup> ทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรด้านแรงงานในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ อันเป็นรายละเอียดของพระราชบัญญัติ ทำให้มีกลไกและเครื่องมือในการนำเนื้อหาของพระราชบัญญัติไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ผันแปรอยู่อย่างต่อเนื่องตามกระแสการเมืองภายในและบริบทแวดล้อมสากล นอกจากนี้แล้ว

<sup>31</sup> พันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว อาจจำแนกออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก เรื่องที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญา หรือรับเอาข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กรณีที่สอง เรื่องที่ประเทศไทยเข้าผูกพันกติกาสากลที่เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นตามนโยบายของสหประชาชาติ เช่น การรับเอาแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาใช้บังคับปฏิบัติกับกิจการต่าง ๆ ในประเทศ และกรณีที่สาม เรื่องที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต่าง ๆ เช่น การจัดทำข้อตกลงทางการค้า (FTA) (ผู้เขียน)

<sup>32</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, **หน่วยที่ 1 หลักการของกฎหมายแรงงานและสัญญาจ้างแรงงาน**, (นนทบุรี :โรงพิมพ์พิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), 2564, หน้า 1-48.

การออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวยังอาจเป็นไปได้เพื่อการกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับการจ้างแรงงานในลักษณะงานบางประเภทเป็นการพิเศษได้อีกด้วย อันสะท้อนถึงความเป็นกฎหมายสังคมของกฎหมายแรงงานที่กฎหมายและกติกาดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของแต่ละกลุ่มสังคมผู้ใช้แรงงานได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรฐานการจ้างแรงงาน<sup>33</sup>

ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ามีกฎหมายลำดับรองที่อยู่ทั้งในรูปของกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ และข้อกำหนด ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแรงงานฉบับต่าง ๆ ทั้ง 13 ฉบับดังกล่าวข้างต้น อยู่เป็นจำนวนหลายร้อยฉบับ โดยส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ จะมีเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดของบทบัญญัติลำดับพระราชบัญญัติ แต่ก็มีบางส่วนที่เป็นมาตรการพิเศษสำหรับคุ้มครองแรงงานในลักษณะงานบางประเภทอันเป็นการออกกฎหมายลำดับรองในรูปกฎกระทรวงโดยอาศัยความในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งในบทมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามความในพระราชกฤษฎีกาสามารถกำหนดเงื่อนไขการทำงานต่างจากมาตรฐานแรงงานที่ปรากฏความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ ต่อมาได้ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงใช้กฎกระทรวงที่มีเนื้อหาเพื่อการคุ้มครองแรงงานในลักษณะงานพิเศษดังกล่าวข้างต้นนี้ครบถ้วน จากนั้นกฎกระทรวงฉบับได้ถูกพัฒนาเนื้อหารายละเอียดและยกระดับขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในลักษณะงานบางประเภท ประกอบด้วยงาน 3 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้สะท้อนแนวคิดหนึ่งในหลักกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางสากลคือ กฎหมายแรงงานที่ตราขึ้นโดยรัฐมักเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานที่สอดคล้องกับหลักการแรงงานสากลและเหมาะสม

<sup>33</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, เพิ่งอ้าง, 2564, หน้า 1-45.

กับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมแห่งรัฐนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการจ้างงานบางประเภทด้วยเหตุที่สภาพและบริบทของการทำงานย่อมเข้าใจในทางปฏิบัติได้ว่าในงานเช่นนั้นย่อมเป็นเรื่องธรรมดาที่เงื่อนไขการทำงานจะมีความเฉพาะพิเศษแตกต่างจากมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานที่รัฐตราขึ้นสำหรับการจ้างงานทั่วไป และเพื่อความเหมาะสมกับงาน หรือวิชาชีพนั้น ๆ การกำหนดเงื่อนไขอันพิเศษเฉพาะดังกล่าวควรให้เป็นไปตามความตกลงของภาคีสังคม (les partenaires sociaux)<sup>34</sup> อันประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มอาชีพที่มาจากทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้ที่มภายในของกฎหมายแรงงานนอกจากบทบัญญัติลำดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองแล้ว ก็อาจอยู่ในรูปของ “ข้อตกลงร่วมกันของภาคีสังคม (Convention Collective)”<sup>35</sup> ซึ่งไม่ประจักษ์ชัดในระบบกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายแรงงานไทยยอมรับแต่ “ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน” ที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการแต่ละแห่งตามความในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518<sup>36</sup> กระนั้น ในทางปฏิบัติมักปรากฏว่า

<sup>34</sup> “ภาคีสังคม (les partenaires sociaux)” หมายความว่า ตัวแทนทางเศรษฐกิจที่มีส่วนร่วมในการเจรจาเพื่อกำหนดข้อบังคับทางสังคม (เงื่อนไขการจ้างแรงงานและบริบทอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน) โดยหลักการแล้ว ตัวแทนดังกล่าวนี้ประกอบด้วยองค์กรด้านแรงงานฝ่ายลูกจ้างและองค์กรด้านแรงงานฝ่ายนายจ้าง อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับทางสังคมเช่นนี้อาจเกิดจากการเจรจาทางสังคมที่มีตัวแทนจากรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ด้วยเหตุนี้แล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่า ภาคีสังคมมีบทบาทในการทำให้เกิดธรรมาภิบาลทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านการเป็นตัวแทนของผลประโยชน์และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแรงงาน ภาคีสังคมจะใช้สภาพการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง และกรอบความคิดเกี่ยวกับค่าจ้าง เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงสังคม การเจรจาของภาคีสังคมเป็นไปในนามของสมาชิกและผลลัพธ์ที่ได้จากการเจรจาคือข้อตกลงร่วมกันที่เป็นกติกาก่ที่เกิดขึ้นจากความเห็นพ้องร่วมกันของสังคม อันทำให้รัฐมีหน้าที่ในการออกกฎหมายเท่าที่จำเป็นในส่วนที่การเจรจาของภาคีสังคมไม่ได้กำหนด (ผู้เขียน).

โปรดอ่าน Toupictionnaire : Le dictionnaire de politique, partenaires sociaux, « En ligne » [https://www.toupie.org/Dictionnaire/Partenaires\\_sociaux.htm](https://www.toupie.org/Dictionnaire/Partenaires_sociaux.htm), accès 12 septembre 2022.

<sup>35</sup> Jean Péliissier, Alain Supiot et Antoine Jeammaud,  **Droit du travail**, Précis Dalloz, 21<sup>e</sup> édition, 2002, p.118 – p.131.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 10 - มาตรา 13.



การตรากฎกระทรวงที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานสำหรับบางลักษณะงาน เป็นการพิเศษนั้น แม้กระทรวงแรงงานจะเป็นเจ้าภาพในการจัดทำเพราะเป็นหน้าที่ของส่วนราชการตามกฎหมาย แต่ก็ได้มีการเชิญผู้แทนกลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีประสบการณ์ทำงาน และเป็นบุคคลที่ถูกยอมรับในแวดวงอาชีพหรือวิชาชีพดังกล่าว ทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้างมาร่วมเป็นกรรมการพิจารณา กำหนดรายละเอียดของกฎกระทรวง อันแสดงถึงการที่ประเทศไทยยอมรับให้ข้อตกลงร่วมกันของภาคีสังคมเป็นที่มาของกฎเกณฑ์การทำงานรูปแบบหนึ่ง โดยทางอ้อมผ่านกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีรัฐเข้ามาช่วยกำกับดูแลนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ 2 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** เงื่อนไขการทำงานสำหรับงานเกษตรกรรม และงานขนส่ง ที่ยังคงปรากฏอยู่ในรูปของกฎกระทรวงนั้น สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมและพัฒนาให้มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเช่นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานในงาน 3 ประเภทที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ทั้งนี้ด้วยเหตุที่งานทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่เกี่ยวกับการแรงงานตามยุทธศาสตร์ชาติ และ **ประการที่สอง** การยอมรับให้ภาคีสังคมเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการทำงานสำหรับบางลักษณะงานที่มีความพิเศษเฉพาะนั้น ควรได้รับการพัฒนาและยกระดับให้มีผลบังคับใช้ได้จริงตามหลักการที่สากลยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องส่งผ่านอำนาจรัฐดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐอาจเข้ามาแทรกแซงได้แต่เท่าที่จำเป็น และเพื่อกำกับดูแลให้เงื่อนไขการทำงานดังกล่าวไม่ต่ำไปกว่ามาตรฐานสากลที่ประเทศไทยมีพันธะผูกพัน

## (ง) คำพิพากษา

คำพิพากษาในระบบกฎหมายไทยเป็นเพียงการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจเป็นเรื่องการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายแรงงานหรือตามสัญญาจ้างแรงงานก็ได้ คำพิพากษาจะออกมาเป็นอย่างไรนั้นไม่มีผลทำให้กลายเป็นกฎหมายไปได้ คำพิพากษาเป็นเพียง

ตัวอย่างกรณีศึกษาหรือบทเรียนจากข้อเท็จจริงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาอยู่เรื่องหนึ่งที่แสดงได้ว่าคำพิพากษาเป็นที่มาของกฎหมายแรงงาน กล่าวคือ ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้น การกระทำใดที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ รวมถึงการเลิกจ้าง อันมีเหตุมาจากการที่ลูกจ้างใช้สิทธิต่าง ๆ ในการแรงงานสัมพันธ์ การกระทำนั้นเรียกว่า “การกระทำอันไม่เป็นธรรม”<sup>37</sup> ลูกจ้างผู้เสียหายสามารถร้องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัยตัดสินได้<sup>38</sup> อย่างไรก็ตาม กรณีที่การใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะของการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และข้อเรียกร้องนั้นได้รับการตกลงจากฝ่ายนายจ้างจนกลายเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ขึ้นมา ระหว่างที่ข้อตกลงฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ นายจ้างไม่อาจเลิกจ้างลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาต่อรองที่ผ่านมาได้ มิเช่นนั้นถือว่านายจ้างได้กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องเว้นแต่ลูกจ้างได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามความในมาตรา 123 (1) – (5) ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นายจ้างจึงจะเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้นได้และไม่ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นธรรม ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่า กรณีที่นายจ้างประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ขาดสภาพคล่องไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างปกติ ซึ่งเป็นกรณีไม่เข้าเงื่อนไขมาตรา 123 (1) – (5) ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำให้นายจ้างไม่อาจเลิกจ้างลูกจ้างที่เคยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยื่นข้อเรียกร้องได้ มิฉะนั้นต้องถือว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งการเลิกจ้าง (ธุรกิจขาดสภาพคล่อง) ไม่เข้าเงื่อนไขมาตรา 123 (1) – (5) ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จากข้อคำถามดังกล่าวเมื่อพิจารณาโดยรอบย้อมเห็นได้ว่าเหตุผลที่นายจ้างอ้างเพื่อเลิกสัญญาจ้างแรงงาน หากปรากฏความตามนั้นจริง ย่อมเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจแก่ฝ่ายนายจ้าง เพราะเป็นความจำเป็นที่นายจ้างจำต้องเลิกจ้างลูกจ้าง (บางส่วน) เพื่อพยุงสถานะของกิจการ ไม่ได้เกิดขึ้นจากเจตนาถ่วงถ่วงลูกจ้างแต่ประการใด แต่เมื่อบทกฎหมายไม่ได้เขียนข้อยกเว้นนี้ไว้ ศาลจึงจำต้องตีความเจตนารมณ์

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 124.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 121 - มาตรา 123.

ของมาตรา 120 - มาตรา 123 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ว่ากฎหมายต้องการปกป้องการใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้าง ดังนี้แล้ว การใดที่นายจ้างได้กระทำไปอันเป็นเหตุควรเชื่อได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้งลูกจ้าง ซึ่งได้ใช้สิทธิในการแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องต้องห้าม แต่การใดที่นายจ้างได้กระทำไปโดยเห็นได้ว่าไม่ได้มีเจตนากลั่นแกล้งฝ่ายลูกจ้าง แต่เป็นเหตุจำเป็นของฝ่ายนายจ้างอันเกี่ยวด้วยการประสบปัญหาทางเศรษฐกิจทำให้การประกอบกิจการไม่อาจดำเนินได้อย่างเป็นปกติ แม้จะไม่เข้าเงื่อนไขข้อยกเว้นของกฎหมาย แต่เพื่อความเป็นธรรม ศาลจึงมีวินิจฉัยตามนัยคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 3303/2525 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 3043/2541 และ คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 7042 - 7046/2542 ว่าการเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเคยเกี่ยวข้องกับกระบวนการยื่นข้อเรียกร้อง แม้จะไม่เข้าเหตุใดเหตุหนึ่งของมาตรา 123 (1) - (5) ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่เป็นไปเพราะเหตุเศรษฐกิจ การขาดสภาพคล่องอย่างมีนัยยะสำคัญของสถานประกอบกิจการ หรือนายจ้างล้มละลาย หรือต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเหล่านี้แล้ว การกระทำดังกล่าว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมได้ ผลของคำพิพากษาดังนี้ ยังใช้บังคับรวมตลอดไปถึงมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งแม้จะมีชื่อเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม แต่เป็นเรื่องในทำนองการคุ้มครองสิทธิในการแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้าง<sup>39</sup>

นอกจากชุดคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นนี้ก็ไม่พบแนวคำพิพากษาในคดีแรงงานอื่นใดอีกเลยที่ปรากฏผลวินิจฉัยแตกต่างไปจากตัวบทกฎหมาย จึงถือได้ว่ากรณีเช่นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ยากในบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย และเมื่อมีการยอมรับและยึดถือปฏิบัติต่อกันมาจนกลายเป็นบรรทัดฐานของกฎหมาย ทำให้เกิดการตั้งคำถามได้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอต่อการพัฒนาปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ในประเด็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม โดยเพิ่มเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงและสำคัญต่อนายจ้างว่าเป็นเหตุยกเว้นการกระทำอันไม่เป็นธรรมอีกเหตุหนึ่ง เพิ่มเติมจากเหตุอื่นที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพียงใด

<sup>39</sup> คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2588 - 2606/2557.

นอกจากนี้แล้ว ความน่าสนใจของแนวคำพิพากษาในปัจจุบันคือ คำพิพากษาของศาลไม่ได้เป็นที่มาของกฎหมายโดยตรง เช่น กลุ่มคำพิพากษาดังได้กล่าวข้างต้นนี้ ทว่าคำพิพากษาอาจกลายเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการของกฎหมายแรงงานได้ ดังเช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 9202/2559 ได้วินิจฉัยไว้เป็นหลักโดยสรุปมีความอันเป็นสาระสำคัญได้ว่า “นักกีฬาฟุตบอลอาชีพที่ได้รับการว่าจ้างให้มาร่วมทีมสโมสรฟุตบอล โดยนักกีฬาต้องทำการฝึกซ้อมแข่งขัน ตลอดจนการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฝึกสอน เจ้าหน้าที่ทีม หรือผู้บริหารทีมของผู้ว่าจ้าง โดยมุ่งประสงค์ต่อความสำเร็จของงานที่รับจ้างซึ่งก็คือผลการแข่งขันและนำไปสู่การมีชื่อเสียงของผู้ว่าจ้างอันเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้ว่าจ้าง สัญญาระหว่างนักกีฬาและผู้ว่าจ้างจึงมิใช่สัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 หากแต่เป็นสัญญาในทางแพ่งประเภทหนึ่ง” ผลของคำพิพากษานี้ อาจมองว่าเป็นการตีความสถานะของสัญญาจ้างนักฟุตบอลโดยศาลฎีกา ว่าเป็นสัญญาจ้างที่มุ่งต่อความสำเร็จของงาน มิใช่สัญญาที่เน้นเรื่องการทำตามคำสั่งหรืออำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าจ้างอันมีผลให้สัญญาจ้างนักฟุตบอลไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน ดังนี้แล้ว ผลทางกฎหมายที่ตามมาและอาจตั้งเป็นข้อสังเกตสำคัญได้ 2 ประการ คือ **ประการแรก** เมื่อนักฟุตบอลอาชีพไม่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานแล้ว นักฟุตบอลอาชีพย่อมไม่มีสิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานพึงได้รับตามบทบัญญัติกฎหมายแรงงาน ซึ่งผลลัพธ์ของการอนุমানส่วนนี้มีความแตกต่างกับแนวทางที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและสากลอย่างสิ้นเชิง ดังปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาฝรั่งเศส แผนกคดีสังคมวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2012 พิพากษาให้สัญญาจ้างนักฟุตบอลสโมสรเป็นการจ้างแรงงาน ดังนั้นแล้ว นักกีฬาย่อมได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแรงงาน<sup>40</sup> นอกจากนี้แล้ว สหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ (FIFA) ได้มีหนังสือเวียนเลขที่ 1171 ลว. 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 กำหนดเงื่อนไขมาตรฐานที่ต้องปรากฏในสัญญาจ้างนักฟุตบอล อีกทั้งข้อความบางตอนในหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวยังกล่าวถึงความเป็นสัญญาจ้างแรงงานของสัญญาจ้างนักฟุตบอลอีกโสดหนึ่งด้วย<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Cass. Soc. 12 décembre 2012, n° 11-14.823.

<sup>41</sup> FIFA, (Online) <https://digitalhub.fifa.com/m/599938c0bfe914e8/original/qixbxxv9bfyz74dthxdl-pdf.pdf>, access 10 September 2022.

**และประการที่สอง** การวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงว่า “...การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฝึกสอน เจ้าหน้าที่ทีม หรือผู้บริหารทีมของผู้ว่าจ้าง” เป็นการมุ่งต่อเป้าหมายสำคัญของผู้ว่าจ้าง ย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าเป็นการทำตามอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายนายจ้าง อันจะทำให้สัญญาจ้างนักฟุตบอลกลายเป็นสัญญาจ้างแรงงาน เช่นนี้แล้วหากในอนาคตต่อไปปรากฏว่ามีกรณีโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชน 2 ฝ่ายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากประเด็นเรื่องอำนาจบังคับบัญชา ก็ย่อมอนุมานได้ว่าแนวทางของศาลไทย น่าจะตีความพฤติกรรมที่แสดงถึงอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายนายจ้างไปในทางจำกัด กล่าวคือ อาจหมายความแต่เฉพาะวิธีการสั่งการหรือบัญชาการที่เคยปรากฏเป็นปกติในสังคมแรงงานอุตสาหกรรมแบบเดิม เช่น การตอกบัตรเวลาทำงาน การยื่นคำขออนุมัติวันลา ระเบียบวินัยโทษที่ลูกจ้างอาจได้รับกรณีฝ่าฝืนคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมของนายจ้าง ดังนี้ ย่อมสันนิษฐานได้ว่าวิธีการจ้างงานแบบใหม่ เช่น สัญญาจ้างให้ทำงานผ่านแพลตฟอร์ม ที่ศาลยุติธรรมในหลากหลายประเทศเห็นพ้องว่าการจ้างงานให้ทำงานผ่านแพลตฟอร์มมีลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานแบบหนึ่ง อันทำให้ลูกจ้างในสัญญาจ้างงานแพลตฟอร์มมีสิทธิในกฎหมายแรงงาน ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างถนัดนักในบริบทกฎหมายไทย

กระนั้น ในช่วง พ.ศ. 2556 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกีฬาอาชีพขึ้นทำหน้าที่ในการออกระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนนักกีฬาอาชีพ สโมสรกีฬาอาชีพ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการจ้างมาตรฐานความปลอดภัยให้เป็นธรรมและเป็นไปตามมาตรฐานสากล ที่อนุมานได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์พิเศษที่คุ้มครองนักกีฬาอาชีพโดยเฉพาะ ซึ่งศาลเองก็อาจพิจารณาข้อเท็จจริงส่วนนี้ประกอบความเป็นกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการแรงงานภาคอุตสาหกรรมของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ดังนี้แล้วหากคำพิพากษาออกมาในทิศทางที่ให้สัญญาจ้างนักฟุตบอลเป็นสัญญาจ้างแรงงานก็อาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ โดยฉบับหนึ่งเป็นหลักทั่วไป และอีกฉบับหนึ่งเป็นบทเฉพาะพร้อมกันได้ด้วยความเคารพการวินิจฉัยข้อเท็จจริงว่าต้องด้วยลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน

หรือไม่เป็นประเด็นพิจารณาหนึ่ง และการวินิจฉัยว่าหากทางพิจารณาฟังได้ความว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นเหตุให้คู่สัญญามีสิทธิและหน้าที่ต่อกันตามบทกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และบทกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมกีฬาอาชีพ หรือแต่เฉพาะบทกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการส่งเสริมกีฬาอาชีพเท่านั้น ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ทั้งสองประเด็นเป็นคนละเรื่องกัน การที่ศาลสูงวางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาไว้ค่อนข้างจำกัด ย่อมเป็นเรื่องที่อนุমানได้ว่าหากเกิดการโต้แย้งสิทธิอันมีพฤติการณ์การว่าจ้างงานเป็นประเด็นสำคัญของเรื่อง ศาลไทยก็ย่อมยกบรรทัดฐานนี้มาใช้ตีความความสัมพันธ์การเป็นนายจ้างและลูกจ้างของคู่สัญญา อันอาจคาดหมายต่อไปได้ว่าวิธีการจ้างแรงงานแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 21 นี้ อาจไม่ใช่ความสัมพันธ์เชิงนายจ้างและลูกจ้างตามบริบทกฎหมายไทยเลย ผลที่ตามมาก็คือ การเกิดแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองที่สอดคล้องกับหลักการสากล

## 1.2 นโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นด้านแรงงาน

เมื่อกล่าวถึงนโยบายหรือแผนงานแห่งชาติที่กำหนดโครงสร้างการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศย่อมนึกถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นลำดับแรก ซึ่งในปัจจุบัน (กันยายน 2565) อยู่ในช่วงของแผนฉบับที่ 12 (ก) อย่างไรก็ดี เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในลักษณะก้าวกระโดดนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา กระทั่งมีการนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence - AI) มาใช้ในกระบวนการผลิตและการประกอบกิจการต่างๆ โดย AI มีความแตกต่างจากเทคโนโลยีแบบเก่าในข้อที่ว่า AI เป็นเครื่องจักรที่เกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตและปรับแต่งเข้ากับข้อมูลที่ป้อนใหม่ทำให้สามารถประมวลผลได้เอง เช่นเดียวกับสมองของมนุษย์<sup>42</sup> และเชื่อกันว่า AI จะยิ่งทวีความสำคัญและ

<sup>42</sup> SAS, ปัญญาประดิษฐ์คืออะไรและสำคัญอย่างไร, (ออนไลน์) <https://www.sas.com/>

มีบทบาทต่อทั้งการดำเนินธุรกิจของเอกชนและการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในอนาคตอีกเป็นเท่าทวีคูณ<sup>43</sup> ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 (ข) ขึ้นเพื่อรองรับต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใต้บริบทใหม่ นอกจากนี้แล้ว นโยบายที่กระทรวงแรงงานได้กำหนดขึ้นไว้เพื่อบริหารจัดการ ปัญหาแรงงานในช่วงเวลาต่าง ๆ อันเป็นปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ (ค) ย่อมเป็น ข้อมูลอีกชุดหนึ่งที่สามารถนำมาประเมินความเร่งด่วนของปัญหาแรงงานที่ควร ได้รับการแก้ไขเยียวยาาก่อนหลัง

### (ก) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ได้กำหนดแนวทาง ในการพัฒนาแรงงานโดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในรูปของยุทธศาสตร์ 7 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ โดยเน้นที่ การส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตาม ความต้องการของตลาดงาน พัฒนากลุ่มผู้สูงอายุให้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐ<sup>44</sup> ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเน้นการเพิ่ม โอกาสให้กับประชากรที่มีรายได้น้อย ให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ และมีอาชีพอย่างทั่วถึง ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยเน้นการพัฒนาขีดความสามารถแรงงานทั้งในภาค การผลิตและการบริการที่เน้นอุตสาหกรรมเป้าหมาย<sup>45</sup> และกำหนดมาตรการ ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานบางประเด็นที่มีลักษณะ

---

th\_th/insights/analytics/what-is-artificial-intelligence.html, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565.

<sup>43</sup> ETDA, ปัญญาประดิษฐ์ในการให้บริการของภาครัฐ, (ออนไลน์) <https://www.eta.or.th/th/Useful-Resource/Knowledge-Sharing/Articles/AI-in-Government-Services.aspx>, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565.

<sup>44</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 65.

<sup>45</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 101.

เร่งด่วนและจำเป็น เช่น การป้องกันการทำให้ประมงผิดกฎหมาย<sup>46</sup> ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยแรงงานสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการองค์กรที่ดีมีธรรมาภิบาล ได้โดยการแจ้งเบาะแส<sup>47</sup> ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ โดยการจัดหลักสูตรการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ ทั้งระดับอาชีวศึกษา และระดับปริญญา เพื่อจะได้มีแรงงานที่มีศักยภาพตามความต้องการของตลาด<sup>48</sup> ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่ต้องมีการพัฒนาศักยภาพแรงงานในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางพื้นที่ด้วย<sup>49</sup> ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาอันอาจเข้าใจได้ว่า การจัดความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงานตามมาตรฐานสากล และการพัฒนามาตรฐานแรงงานไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนและแรงงานข้ามชาติ<sup>50</sup> ตลอดจนให้เกิดการบูรณาการแผนการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านเพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่<sup>51</sup> และยกระดับมาตรฐานต่าง ๆ รวมถึงฝีมือแรงงานไทยให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานสากลตามพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>52</sup>

โดยภาพรวมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นี้ เน้นเรื่องการเสริมสร้างคุณภาพของแรงงานให้สนองต่อเทคโนโลยีที่พัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่อง อันจะทำให้ประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่สนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญและเร่งด่วน เช่น ปัญหาการใช้แรงงานประมงที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศโดยตรง ก็ถือเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

<sup>46</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 100.

<sup>47</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 136.

<sup>48</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 151.

<sup>49</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 183.

<sup>50</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 189.

<sup>51</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 192.

<sup>52</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, หน้า 194.



สังคมแห่งชาติฉบับนี้ และที่สำคัญที่สุดคือประเด็นด้านแรงงานกับบูรณาภาพแห่งรัฐ ที่การใช้แรงงานต่างด้าวต้องมีการบริหารจัดการให้ไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

อนึ่ง ด้วยการระบาดของโรคโควิด 19 ทำให้การประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ที่จะต้องใช้ในปี 2565 นี้ จำต้องชะลอและเลื่อนไป แม้ในปัจจุบัน (ตุลาคม 2565) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับใหม่นี้ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องติดตามต่อไปถึงเนื้อหาของแผนที่มีผลต่อการแรงงาน ที่โดยรวมแล้ว ไม่มีความแตกต่างจากแผนปัจจุบันสักเท่าใดนัก

## (ข) แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัติ การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560

เพื่อยกระดับประเทศเข้าสู่กลุ่มรายได้สูง ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ประเทศให้เกิดขึ้นจริงภายใน พ.ศ. 2579 ตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจึงได้จัดทำ “แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 ขึ้น ให้เป็นแผนแม่บทในการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล บนฐานของสังคมที่รู้คิดรู้เท่าทันและกำลังคนที่สามารถปรับตัวและสร้างโอกาสจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัล ผ่าน 6 ยุทธศาสตร์<sup>53</sup> ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมคุณภาพที่ทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ยุทธศาสตร์ที่ 4 ปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล และ ยุทธศาสตร์ที่ 6 การสร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

<sup>53</sup> สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 - 2580), หน้า 24.

ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่ 5 ของแผนการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม<sup>54</sup> เท่านั้น ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงาน โดยมีกรอบความคิดว่าจะต้องสร้างและพัฒนาคอนтактงานให้มีความสามารถสร้างสรรค์และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างชาญฉลาดในการประกอบอาชีพ รวมถึงการพัฒนาทักษะแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน อันจะนำไปสู่การจ้างแรงงานที่มีคุณค่ารองรับการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีหลักเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนซึ่งข้อแนวคิดดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงด้านการแรงงานที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน เช่น การคาดการณ์ของภาคีสังคมและภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับอาชีพที่จะสูญหายไปอีกไม่เกิน 10 ปีข้างหน้า เช่น ธุรกิจนำเที่ยว พนักงานเก็บเงิน พนักงานร้านอาหารฟาสต์ฟู้ด พนักงานส่งจดหมาย พนักงานธนาคาร พนักงานผู้ผลิตสิ่งทอ ธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ กรรมการตัดสินการแข่งขันกีฬา พนักงานขายสินค้าและบริการทางโทรศัพท์ เลขานุการด้านกฎหมาย<sup>55</sup> ด้วยเหตุที่ลักษณะงานหรือวิธีการปฏิบัติงานของกลุ่มอาชีพดังกล่าวนี้สามารถใช้ AI ปฏิบัติการแทนได้ในทางตรงข้าม อาชีพที่ต้องใช้ทักษะเกี่ยวกับดิจิทัล เทคโนโลยี กลไกไฟฟ้า เทคนิคเฉพาะ และวิชาชีพที่เน้นการปฏิบัติซึ่ง AI ยังไม่อาจประมวลได้ จะเป็นอาชีพที่ต้องการของตลาดแรงงานอย่างยิ่ง ได้แก่ ช่างเทคนิคดูแลรักษากังหันลม พยาบาลเวชปฏิบัติ ช่างติดตั้งโซลาร์เซลล์ นักสถิติ ผู้ช่วยนักกายภาพบำบัด นักวิเคราะห์ความปลอดภัยของข้อมูล ผู้ดูแลสุขภาพผู้ป่วยที่บ้าน ผู้บริหารจัดการบริการสุขภาพ นักวิทยาศาสตร์ข้อมูล ผู้ช่วยแพทย์<sup>56</sup> นอกจากนี้แล้ว การจ้างงาน

---

<sup>54</sup> สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, **เพ็งอ้ง**, หน้า 36 - หน้า 38.

<sup>55</sup> Connex Team, 10 อาชีพ ที่มีแนวโน้มจะถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีและ AI ภายใน 10 ปีข้างหน้า, (ออนไลน์) <https://techsauce.co/connex/career-insight/10-jobs-will-be-replaced-by-technology-and-ai-by-the-next-10-years>, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565 ; Starfish Academy, **อาชีพที่จะหายไป เพราะ Digital Disruption**, (ออนไลน์) <https://www.starfishlabz.com/blog/626-อาชีพที่จะหายไป-เพราะ-digital-disruption>, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565.

<sup>56</sup> Pattaporn Hoy, **เปิด 10 อาชีพมาแรงและรายได้ดีในอีกสิบปีข้างหน้า**, (ออนไลน์) <https://missiontothemoon.co/softskill-10-jobs-of-the-next-decade/>, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565.

แบบใหม่ และการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะหรือแบบต่างจากอดีตที่ผ่านมา ที่ส่วนหนึ่งมีเหตุมาจากพัฒนาการของเทคโนโลยีและดิจิทัล และเมื่อเกิดการจ้างงาน หรือการประกอบกิจการแบบใหม่ ดิจิทัลเทคโนโลยีก็กลายเป็นตัวแปรสำคัญ ในการประกอบกิจการหรือการงาน ตัวอย่างเช่น ลูกจ้างในสัญญาแพลตฟอร์ม

ด้วยเหตุนี้เอง ย่อมพิจารณาได้ว่า แนวทางที่แผนพัฒนาดิจิทัลฯ ได้กำหนดไว้และมีประเด็นเกี่ยวกับการแรงงานนั้น สอดคล้องกับสถานการณ์ และข้อเท็จจริงของตลาดแรงงานปัจจุบันที่นักวิเคราะห์ได้ประเมินและคาดการณ์ว่า สถานการณ์การจ้างงานที่เปลี่ยนไปดังปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในปัจจุบันนั้น เป็นเพียงจุดเริ่มต้น ที่จะถูกพัฒนาต่อยอดจนทำให้เทคโนโลยีดิจิทัลกลายเป็น สวรรค์ของการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การพัฒนาและปรับปรุงบทกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงาน ทั้งส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแรงงาน (และความมั่นคงทางสังคม) ส่วนที่เป็น กลไกหรือเครื่องมือเพื่อทำให้หลักการและบทกฎหมายทางแรงงานมีประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้ได้ดีขึ้น ตลอดจนส่วนที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจ้างแรงงาน บางอย่าง หรือแรงงานบางประเภท ตามนโยบายของรัฐ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึง ประเด็นเกี่ยวเนื่องตามยุทธศาสตร์ที่ 5 ของแผนการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคมด้วย เพราะการดำเนินการเตรียมการที่ถูกต้องและสอดคล้องกับ สภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้น ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วนมีเครื่องมือรองรับกับเหตุการณ์นั้นได้อย่างทันท่วงที อันเป็นการ ป้องปรามปัญหาที่จะเกิดขึ้น

### (ค) แนวนโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ 2565

โดยปกติแล้วเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดสัมฤทธิ์ผล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ขึ้นใช้ชื่อว่า “แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน” เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการจัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการทั่วไปของกระทรวง โดยการจัดทำแผนดังกล่าวอยู่บนฐาน

ของการทบทวนแผนกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนปฏิบัติการงบประมาณประจำปี ตลอดจนแผนระดับชาติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการแรงงาน ไม่ว่าจะเป็น ยุทธศาสตร์ชาติ ศาสตร์พระราชานโยบายรัฐบาล รวมถึงหลักการสากลที่ประเทศไทย มีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามด้วย<sup>57</sup> ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมิได้เป็นเป้าหมาย สำหรับการนำเสนอในหัวข้อนี้ ด้วยเหตุที่แผนดังกล่าวเป็นเอกสารที่ส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการแรงงานโดยตรงได้สร้างขึ้นเพื่อแสดงวิธีการและแนวปฏิบัติ ที่ควรจะเป็นเพื่อให้นโยบายชาติตามรัฐธรรมนูญ นโยบายที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนนโยบายอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้อง ในประเด็นเรื่องการแรงงาน เพื่อให้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีแบบแผนอันถือว่าเป็นวิถีทางในการปฏิบัติงานปกติประจำให้เกิดผลสำเร็จ

ในทางตรงกันข้าม การระบาดของโรคโควิด - 19 ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2562 กระทั่งปัจจุบัน เป็นเหตุให้วิถีการดำเนินชีวิตของประชากร ทั้งส่วนของชีวิตปกติทั่วไป และส่วนที่เป็นชีวิตในการประกอบอาชีพทำงาน ไม่เหมือนดังเช่นที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น สถานประกอบการกิจการในฐานะสถานที่ทำงานร่วมกันของลูกจ้าง (ไม่ใช่โรงงานที่เป็นสายพานการผลิต) ได้ลดบทบาท ความสำคัญลง โดยการทำงานจากที่บ้าน และการทำงานผ่านดิจิทัลหรือ โทรทำงาน (telework) ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นกับการประกอบกิจการหลายประเภท โดยเฉพาะกิจการที่ให้ความสำคัญกับตัวสถานที่ทำงาน กอปรกับปัจจุบันเป็นช่วงเวลา ที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดด ทำให้กลายเป็นแรง เร่งให้เกิดโลกของการทำงานที่ดิจิทัลเทคโนโลยี คือ ตัวแปรทั้งต่อเนื้อหาของงาน ระบบงาน เครื่องมือในการทำงาน และบริบทแวดล้อมอื่นเกี่ยวกับงาน ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงได้ประกาศนโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สืบสาน รักษา ต่อยอด “MOL ฟันฟู พลิกโฉม ตลาดแรงงานไทย”<sup>58</sup> เพื่อกำหนด

<sup>57</sup> กระทรวงแรงงาน, แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, (ออนไลน์) <https://www.mol.go.th/academician/แผนยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน>, เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565.

<sup>58</sup> กระทรวงแรงงาน, นโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 สืบสาน รักษา ต่อยอด “MOL ฟันฟู พลิกโฉม ตลาดแรงงานไทย, (ออนไลน์) <https://www.mol.go.th/>

ประเด็นท้าทายที่จำต้องจัดให้มีนโยบายเร่งด่วนในการดำเนินการประกอบด้วย 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

- (1) การระบาดของโรคโควิด - 19 ทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้นอย่างมีนัยยะ
- (2) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงาน ที่เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นตัวแปรสำคัญของระบบงาน
- (3) การเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบ ทำให้เกิดปัญหาในการให้ความคุ้มครอง ตลอดจนการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และการมีรายได้ที่เหมาะสม
- (4) กฎหมายแรงงานบางฉบับล้าสมัย ไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนไป
- (5) การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานสังกัดกระทรวงให้เป็นหน่วยงานดิจิทัล เพื่อรองรับการนำไปสู่รัฐบาลดิจิทัล

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นทั้ง 5 ประเด็นนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นประเด็นเร่งด่วนกลุ่มหนึ่ง และประเด็นสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง

1. ประเด็นเร่งด่วน ประเด็นด้านแรงงานที่ถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนในบริบทของปี 2565 มี 5 ประเด็นดังนี้

- (1) ยกระดับกระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ ที่จำเป็นต้องมีการสร้างองค์การที่พร้อมขับเคลื่อนนโยบายแรงงานเพื่อกระตุ้นและสร้างเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- (2) กระตุ้นการจ้างงานตามระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานแบบใหม่ โดยจะต้องบูรณาการระหว่าง ตลาดแรงงานที่ต้องรักษาและขยายให้มากขึ้น ผู้ประกอบการที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสามารถรักษาสถานภาพการจ้างงาน

แรงงานที่มีทักษะฝีมือ มีโอกาสและได้รับการพัฒนาฝีมือ  
แรงงานให้สอดคล้องต่อความต้องการในตลาดงานได้อย่างแท้จริง

- (3) บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ โดยอาศัย  
ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่ออำนวยความสะดวก  
ให้กับคนต่างด้าวที่มีสมรรถนะสูง
- (4) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมให้สอดคล้อง  
กับบริบทปัจจุบัน และรับรองการเปลี่ยนแปลงในอนาคต  
ตลอดจนโอกาสและความเป็นไปได้ในการนำเงินส่วนของ  
ผู้ประกันตนออกมาให้กับผู้ประกันตนใช้หมุนเวียนในกรณี  
จำเป็น
- (5) ดูแลให้แรงงานและนายจ้างสามารถทำงานได้ในสถานการณ์  
การระบาดของโรค

2. ประเด็นสำคัญ ประเด็นด้านแรงงานที่สำคัญต่อบริบททางเศรษฐกิจ  
และสังคมปี 2565 มี 7 ประเด็นประกอบด้วย

- (1) การพัฒนาทักษะแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ โดยจัด  
ให้มีการยกระดับฝีมือแรงงาน Up-skill, Re-skill, New skill  
เน้นแรงงานกลุ่มว่างงานให้มีความรู้เพียงพอต่อการทำงาน  
และส่งเสริมให้แรงงานตระหนักในวิธีการเรียนรู้การทำงาน  
แบบใหม่ เพิ่มทักษะดิจิทัล เทคโนโลยี และนวัตกรรม  
อันนำมาซึ่งแรงงานที่มีสมรรถนะสูงสามารถรับมือกับบริบท  
ใหม่ของโลกที่มีดิจิทัลเป็นพื้นฐานในทุกองค์ประกอบของ  
สังคม อีกทั้งการพัฒนาทักษะฝีมือให้กับเยาวชนที่นิยม  
ประกอบกิจการในรูปแบบงานอิสระมากกว่าการผูกติด  
กับองค์กรหนึ่งองค์กรใดก็ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง และ  
ที่จะขาดเสียมิได้ก็คือการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง  
ภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา

- (2) บริหารจัดการแรงงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย
- (3) ต่อยอดการประกอบอาชีพ ยกระดับรายได้ และเศรษฐกิจ ชุมชน
- (4) ยกระดับการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน เพื่อปลดล็อก Tier 2 Watch List
- (5) พัฒนา ปรับปรุง และส่งเสริมการคุ้มครองแรงงาน ระบบสวัสดิการและหลักประกันทางสังคม ยกระดับมาตรฐาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัยในการทำงานให้สอดคล้องกับ สภาวะสังคม เศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไป
- (6) บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แรงงานกลุ่มเปราะบาง แรงงานผู้สูงอายุและคนพิการ ให้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การคุ้มครองแรงงาน สวัสดิการและหลักประกันทางสังคม ที่เท่าเทียม รายได้ที่เหมาะสมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ลดความเหลื่อมล้ำอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (7) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านการแรงงาน และบูรณาการ ข้อมูลดังกล่าวเพื่อใช้ในการวางยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน และหลักประกันทางสังคมอย่างเป็นระบบ

โดยสรุปแล้ว แผนนโยบายทั้งระดับประเทศ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ) แผนเฉพาะเรื่อง (“แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” ตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560) และแผนลำดับย่อยเพื่อการปฏิบัติการ (แนวนโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ 2565) ล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานมากขึ้นน้อยแตกต่างกัน ไม่ว่าจะอย่างไร ก็ตามการทราบข้อมูลเหล่านี้ย่อมสามารถกำหนดประเด็นด้านแรงงานที่อิงกับ ข้อเท็จจริงและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนลำดับก่อนหลัง ในการแก้ไขและปรับปรุงบทกฎหมายทั้งส่วนที่กำกับ ดูแล และคุ้มครองแรงงาน

และส่วนที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานและการจ้างแรงงานบางประเภท อันทำให้ ผลลัพธ์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่ตราขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแท้จริง

### 1.3 แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานที่ประเทศไทย มีพันธกรณีผูกพันหรือยอมรับเอามา

แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานซึ่งประเทศไทย มีพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ต้องเคารพต่ออันนั้น อาจจำแนกได้ออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ กลุ่มแรก กลุ่มแนวคิดและหลักการที่ปรากฏในสนธิสัญญา<sup>59</sup> ที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น อนุสัญญา ข้อแนะนำ พิธีสาร ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน รับเอา หรือรับรองสนธิสัญญานั้นแล้ว ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องทำการอนุวัติด้วยการนำเนื้อหาในสนธิสัญญาเหล่านั้นมาเป็นหลักในการแก้ไข พัฒนาบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวปฏิบัติภายใน เท่ากับว่าเป็นการยอมรับ หลักสากลมาใช้โดยบังคับ (ก) และกลุ่มที่สอง แนวคิดและหลักการที่ปรากฏในสนธิสัญญา ตลอดจนเอกสารตีพิมพ์เผยแพร่ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งประเทศไทย ไม่ได้ให้สัตยาบัน รับเอา หรือรับรอง หรือไม่อาจทำเช่นว่านั้นได้ เพราะเนื้อหาในเอกสารไม่ได้มุ่งที่จะผูกพันแต่เป็นเพียงแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใด อย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ธรรมนูญสากล สิทธิมนุษยชน จึงเท่ากับว่าการที่ ประเทศไทยยอมรับเอาหลักการกลุ่มนี้มาใช้โดยสมัครใจ ไม่ได้ถูกบังคับด้วยพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้หรือให้สัญญาไว้ แต่ยอมรับมาปฏิบัติด้วยมุ่งแสดงให้ประชาคมโลกเห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับหลักการเช่นว่านั้น ในฐานะ การเป็นหลักการสากล อย่างไรก็ตาม การยอมรับเอาหลักการสากลมาใช้บังคับ แบบที่สองนี้ มักจะนำมาใช้กับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม โดยมักจะ ไม่ค่อยใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ข)

<sup>59</sup> สนธิสัญญาในความหมายทั่วไป (generic term)



## (ก) แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานที่บังคับให้ ประเทศไทยต้องนำไปปฏิบัติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) (1) และสนธิสัญญาที่อยู่ในรูปของอนุสัญญา ข้อแนะนำ และพิธีสาร ตราขึ้นโดยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (3) คือเอกสารสองส่วนที่ประเทศไทย ให้ความสำคัญและตระหนักเสมอที่จะนำหลักการและรายละเอียดซึ่งปรากฏอยู่ใน เอกสารทั้งสองส่วนนั้นมาปรับใช้ เพื่อพัฒนาปรับปรุงบทกฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติ ภายในให้สอดคล้อง อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2015 รัฐสมาชิกสหประชาชาติรวมทั้ง ประเทศไทยได้รับเอาวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals (SDGs)) (2) อันประกอบความมุ่งหมาย 17 ด้าน ที่สหประชาชาติมุ่งใช้ให้เป็น กรอบทิศทางการพัฒนาโลกหลัง ค.ศ. 2015 มาเป็นฐะระในการดำเนินกิจการ ต่าง ๆ ภายในรัฐ

**1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)** นับแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ที่ประชุมสมัชชา สหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มีข้อมติรับรองให้ปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก ประเทศไทยเป็น 1 ใน 48 ประเทศแรกของโลก ที่ร่วมรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในการประชุมที่กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยที่ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับปฏิญญาฉบับนี้ตลอดมาโดยถือว่าเป็นหลักการ พื้นฐานของมนุษย์ที่จะได้รับความเคารพในเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่ควรถูกละเมิด ซึ่งปรากฏเป็นเนื้อหารายละเอียดจำนวน 30 ข้อ<sup>60</sup> อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เกี่ยวกับ เรื่องแรงงานหรือสิทธิแรงงานซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนนั้นปรากฏอยู่หลายข้อด้วยกันคือ ข้อ 7 หลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 22 การเข้าถึงหลักประกัน ทางสังคม ข้อ 23 สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเลือกงาน สิทธิที่ได้รับค่าจ้าง และค่าตอบแทนที่เพียงพอซึ่งเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในการตั้ง

<sup>60</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : มปท.), 2551, หน้า 1 - 2.

สหภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์แห่งตน ข้อ 24 สิทธิที่จะพักผ่อนและจำกัดเวลาในการทำงาน และข้อ 25 หลักประกันการว่างงาน การเจ็บป่วย ความพิการ สิทธิของมารดาและเด็กที่จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

**2) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals (SDGs))** ช่วง 40 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ก่อให้เกิดผลกระทบกับทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และระบบห่วงโซ่อาหารเป็นอย่างมาก ใน ค.ศ. 2000 ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวม 190 ประเทศได้รวมตัวกันในการประชุมองค์การสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals (MDGs)) ร่วมกัน ที่คาดว่าจะดำเนินการให้ได้ภายใน ค.ศ. 2015 โดยมีสาระสำคัญ 8 ประการ กล่าวคือ (1) การขจัดความยากจนและความหิวโหย (2) การเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษาของเด็ก (3) การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและบทบาทสตรี (4) การลดอัตราการตายของเด็ก (5) การพัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ (6) การต่อสู้กับโรคเอดส์ และโรคสำคัญอื่นๆ (7) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ (8) การส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ในประชาคมโลก ต่อมาปรากฏว่าเป้าหมายดังกล่าวประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี และก่อนที่เป้าหมายดังกล่าวจะสิ้นสุดลง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนาที่ประชุมแห่งสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกัน เพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยทิศทางการพัฒนานี้จะใช้ตั้งแต่กันยายน ค.ศ. 2015 กระทั่งถึงกลาง ค.ศ. 2030 โดยกำหนดเป้าหมาย 17 ด้าน ซึ่งมีทั้งสิ้นที่เกี่ยวกับแรงงานโดยตรงและโดยทางอ้อม

เป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเกี่ยวกับเรื่องของการแรงงานโดยตรง คือ เป้าหมายที่ 8 ซึ่งได้กล่าวถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุมความยั่งยืน มีการจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน เน้นการยกระดับเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงภาคส่วนที่มีมูลค่าแรงงานเข้มข้น ส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้ ผู้ประกอบการ

รายย่อยเองก็สมควรได้รับการสนับสนุนกิจกรรมที่มีสมรรถภาพสูง สัดส่วนการทำงานของเด็กและเยาวชนลดและการว่างงานลดน้อยลง เข้าถึงบริการทางการเงิน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต้องไม่สัมพันธ์กับการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนที่จะสร้างงานพร้อมไปกับอนุรักษ์วัฒนธรรม ในส่วนของเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเกี่ยวกับแรงงานทางอ้อมอาจประกอบด้วย เป้าหมายที่ 1 การขจัดความยากจนทุกรูปแบบ เป้าหมายที่ 3 การสร้างหลักประกันเพื่อให้คนมีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพแก่ทุกคนทุกวัย เป้าหมายที่ 4 การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป้าหมายที่ 5 เพศและความเท่าเทียมระหว่างเพศ เป้าหมายที่ 9 การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม ยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม เป้าหมายที่ 16 สังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการเข้าถึงความยุติธรรม

ข้อมูลตามปรากฏเกี่ยวกับ SDGs ในประเด็นทางแรงงานและเพื่อพัฒนา กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานนั้น เป็นการแสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายของเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 8 ซึ่งจุดมุ่งหมายที่คาดหวังว่าจะได้เกิดขึ้นนั้น เช่น กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีประชากรวัยแรงงาน และประชากรอีกหลากหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางวิถีเพศ กลุ่มตามลักษณะของอายุ กลุ่มวัยค่อนข้างมีความเป็นนามธรรม เป็นคำกลาง ๆ ที่กินความได้กว้างขึ้นหรือแคบลงขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ณ ขณะเวลาที่มีการประเมินบริบท ด้วยเหตุนี้เอง การแสดงให้เห็นถึงภาพและความเข้าใจของการนำจุดมุ่งหมายของแผนลักษณะนี้ มาแสดงไว้ในแผนโครงสร้างองค์กรและบริษัทว่าได้เกิดขึ้นแล้ว

**3) อนุสัญญา ข้อแนะ หรือพิธีสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)** เป็นเวลากว่า 100 ปี ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผ่านสถานการณ์ต่าง ๆ ด้านการแรงงานมาทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม และเหตุการณ์แต่ละครั้งย่อมทำให้ ILO มีผลผลิตออกมาในรูปหลักการใช้แรงงานเรื่องต่าง ๆ และหลักการเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานโดยอ้อม กระทั่งปัจจุบัน ปรากฏว่าผลงานของ ILO ที่อยู่ในรูปของ

“อนุสัญญา (Convention)”<sup>61</sup> ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยหลักการในการจ้างแรงงาน และการอื่นที่เกี่ยวข้องจำนวน 190 ฉบับ และในรูปของ “ข้อเสนอแนะ (Recommendation)” ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดวิธีการรวมถึงกลไกที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้หลักการตามที่ปรากฏในอนุสัญญานั้น สามารถนำมาปรับใช้งานได้อย่างเป็นรูปธรรม จนเป็นผลให้หลักการดังกล่าวบรรลุในจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง อีกเป็นจำนวน 206 ฉบับ<sup>62</sup> ดังนี้แล้วย่อมเห็นได้ว่าผลผลิตของ ILO นั้นค่อนข้างเยอะและย่อมเป็นไปได้ยากที่ประเทศสมาชิกจะสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาและรับเอาข้อเสนอแนะได้ทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด ด้วยเหตุนี้เอง ILO จึงปล่อยให้แต่ละประเทศสมาชิกมีอิสระในการเลือกที่จะรับหลักการแรงงานสากลประเด็นต่าง ๆ ตามปรากฏอยู่ในอนุสัญญา พิธีสาร และข้อเสนอแนะ ไปใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการและบริบทเฉพาะของรัฐตน ด้วยเหตุนี้เอง รัฐสมาชิกจำนวนไม่น้อยจึงให้สัตยาบันอนุสัญญาหรือรับเอาข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพียงไม่กี่ฉบับ แม้ว่ารัฐสมาชิกนั้นเป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมในระดับดีก็ตาม เช่น สหรัฐอเมริกา หนึ่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประเทศสมาชิกถาวรได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO รวมทั้งสิ้น 14 ฉบับ จาก 190 ฉบับ<sup>63</sup> ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก ในขณะที่ประเทศไทยเองได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO เป็นจำนวน 19 ฉบับ และพิธีสารอีก 1 ฉบับ<sup>64</sup>

<sup>61</sup> การแก้ไขอนุสัญญาบางฉบับ ILO ใช้ Protocol ในการแก้ไข (ผู้เขียน)

<sup>62</sup> ILO, **Labour Standards**, (Online) <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>, access 10 September 2022.

<sup>63</sup> ILO, **Ratifications for United States of America**, (Online) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102871](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102871), access 1 September 2022.

<sup>64</sup> ILO, **Ratifications for Thailand**, (Online) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102843](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843), access 1 September 2022. ; ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมลพัทธ์ ราชประดิษฐ์, **การพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวปฏิบัติประเทศ**, สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 49 – หน้า 61

อย่างไรก็ตาม ข้อความแรกที่กล่าวไว้ในอารัมภบทของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ความว่า “สันติภาพที่เป็นสากลและยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็แต่บนฐานของความเป็นธรรมทางสังคม”<sup>65</sup> ย่อมสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์หลักร่วมกันในการจัดตั้งองค์การแห่งนี้ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1919 ดังนั้น การที่ ILO ไม่บังคับให้รัฐสมาชิกต้องให้สัตยาบันอนุสัญญา หรือรับเอาข้อแนะนำนั้น ก็เพราะ ILO ต้องการให้รัฐสมาชิกทำความเข้าใจในหลักการเรื่องนั้น ๆ จนสามารถประเมินความเหมาะสมว่าประเทศตนมีปัจจัยแวดล้อมรองรับกับกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอันเป็นผลของการให้สัตยาบันมากเพียงพอแล้ว หรือยังต้องพัฒนาปรับปรุงประเด็นปัญหาเหล่านี้ก่อน จากนั้นจึงจะพร้อมดำเนินการ อันสะท้อนถึงหลักการยอมรับในความหลากหลายของรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั่นเอง กระนั้น บนความหลากหลายย่อมมีจุดเกาะเกี่ยวหรือจุดร่วมซึ่งมักเป็นการร่วมกันในหลักการหรือโครงสร้างพื้นฐานหรือประเด็นอันเป็น “บ่อเกิด” หรือ “สารัตถะ” แห่งเรื่อง<sup>66</sup> นั้น ที่ได้เกิดเป็นจุดเริ่มต้น และได้พัฒนาเรื่อยมา แม้เวลาจะเปลี่ยนไปแต่ประเด็นหลักของเรื่องยังคงคล้ายเดิมหรืออีกนัยยะก็คือประเด็นหลักของเรื่องได้รับการพัฒนาจนกลายเป็น “แก่น” ของเรื่องนั้นได้โดยปริยาย

ด้วยเหตุนี้ ILO จึงได้พิจารณาหาหลักการพื้นฐานอันเป็นแก่นร่วมกันของเกณฑ์การจ้างงานที่โดยบริบทและตามหลักตรรกะรัฐสมาชิกย่อมต้องยอมรับในฐานะกติกาพื้นฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานที่แต่ละรัฐสมาชิกสามารถนำหลักการเช่นนี้ไปปรับใช้กับบริบทภายในประเทศตนได้อย่างไม่ยากเท่าใดนัก หลักการเช่นนี้มีด้วยกัน 4 ประการ คือ (1) หลักการไม่ใช้แรงงานบังคับ (2) หลักการไม่เลือกปฏิบัติทางแรงงาน (3) หลักการคุ้มครองแรงงานเด็ก และ (4) หลักการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองร่วมกันในประโยชน์ทางแรงงาน โดยหลักการทั้ง 4 ประการนี้ได้ปรากฏในเอกสารสำคัญและเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่

<sup>65</sup> “Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice.” See ILO, **ILO Constitution Preamble**, (Online) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:KEY,en,ILOC,/Document](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:KEY,en,ILOC,/Document), access 1 September 2022.

<sup>66</sup> “เรื่อง” หมายถึง ประเด็นแห่งกฎหมายแรงงาน (ผู้เขียน).

สนธิสัญญาแวร์ซายส์ ปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คืออนุสัญญา 8 ฉบับ ที่ ILO ได้ประกาศให้เป็นอนุสัญญาแกน (Core Labour Standard Conventions) ประกอบด้วย<sup>67</sup>

1. อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29)
2. อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87)
3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่ม และการเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98)
4. อนุสัญญาว่าด้วยค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100)
5. อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105)
6. อนุสัญญาว่าด้วยการเลิกปฏิบัติ (ในการจ้างงาน และอาชีพ) ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111)
7. อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการทำงาน ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138)
8. อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายในการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182)

ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกถึง 141 ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับนี้ครบถ้วน และอีก 18 ประเทศที่ให้สัตยาบันไปแล้ว 7 ฉบับ นอกจากนี้ 11 ประเทศที่ได้ให้สัตยาบัน 6 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยอยู่ในกลุ่มหลังนี้ อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามีรัฐสมาชิกอีก 13 ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญากลุ่มนี้น้อยกว่า 6 ฉบับ และ 4 ประเทศที่ยังไม่มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญากลุ่มนี้เลย<sup>68</sup>

<sup>67</sup> ILO, **Conventions and Recommendations**, (Online) <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>, access 1 September 2022.

<sup>68</sup> ILO, **Ratifications of fundamental instruments by number of ratifications**, (online) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:2,F](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F), access 1 September 2022.

ประเด็นที่น่าสนใจของประเทศไทยคือ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในกลุ่มอนุสัญญาแกนไปแล้ว 6 ฉบับ โดยอนุสัญญาฉบับที่ 111 เป็นฉบับสุดท้ายในบรรดา 6 ฉบับนี้ ทว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังกล่าวถึงแต่เฉพาะความเท่าเทียมในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิงเท่านั้น โดยไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้ครอบคลุมเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติที่มีเหตุมาจากปัจจัยอื่นนอกจากเรื่องเพศ เช่น ศาสนา เชื้อชาติ กอปรกับข้อเท็จจริงที่เคยปรากฏในทางปฏิบัติ กรณีที่สถานประกอบการไม่รับผู้ที่ติดเชื้อเอชไอวีเข้าเป็นพนักงาน ซึ่งต่อมาได้มีการร้องเรียนข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>69</sup> และคณะกรรมการไต่สวนวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน ทว่า บทบัญญัติกฎหมายแรงงานที่มีสภาพบังคับใช้ก็ไม่มีมาตราใดที่จะมาปรับใช้เพื่อเยียวยาผู้เสียหายได้เลย ดังนั้นย่อมเห็นได้ว่าบทกฎหมายเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในทางแรงงานยังคงมีช่องว่างอยู่นั่นเอง ประเด็นสุดท้ายสำหรับประเทศไทยกับอนุสัญญาแกนก็คือ ประเทศไทยยังคงไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยถูกตั้งคำถามจาก ILO มาตลอดเกี่ยวกับอุปสรรคปัญหาที่ทำให้ประเทศไทยติดขัดจึงไม่อาจให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ได้

นอกจากอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวมาข้างต้น (อนุสัญญาแกนซึ่งเป็นเรื่อง “หลักการแรงงานพื้นฐาน อันเป็นแก่นของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์การจ้างแรงงาน”) แล้ว ILO ก็ยังให้ความสำคัญกับเครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบความถูกต้องและชอบธรรมในการจ้างและใช้แรงงาน เพื่อช่วยป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำผิดด้านการแรงงานขึ้น นอกจากนี้ความพิเศษเฉพาะของงานในบางลักษณะอาชีพที่ทำให้เข้าใจได้ว่าวิธีการและเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองแรงงานต้องมีความพิเศษแตกต่างไปจากกฎเกณฑ์การจ้างงานปกติทั่วไป ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานที่ไม่สนองต่อลักษณะและเงื่อนไขอันมีมาเป็นพิเศษสำหรับตำแหน่งหน้าที่การงานนั้น ย่อมเป็นอุปสรรค

<sup>69</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คำร้องที่ 544/2552 และ 35/2557

ปัญหาต่อผู้ประกอบการอาชีพนั้น และอาจนำไปสู่การทำลายเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อันเป็นสิทธิมนุษยชนอีกส่วนหนึ่งด้วยประกอบกัน ดังนี้แล้ว ILO จึงให้ความสำคัญกับอนุสัญญาซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน (Governance Conventions) ประการหนึ่ง และอนุสัญญาซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานพิเศษ (Special Type Occupations) อีกประการหนึ่ง ในฐานะกลุ่มอนุสัญญาสำคัญที่รองจากกลุ่มอนุสัญญาแกน อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานพิเศษนั้น เป็นอนุสัญญาที่กำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขการทำงานซึ่งแตกต่างกันตามลักษณะและประเภทงาน ดังนั้นจึงมีความพิเศษเฉพาะและหลากหลายตามแต่ละเงื่อนไขอาชีพและวิธีการทำงานในลักษณะอาชีพนั้น ๆ กำหนด อย่างไรก็ดี ไม่ใช่ว่าการปฏิบัติงานในอาชีพหรือวิถีงานที่แตกต่างจากงานภาคอุตสาหกรรมทั่วไป จะเป็นงานหรืออาชีพที่ได้รับการคุ้มครองด้วยเงื่อนไขพิเศษทั้งหมดทุกอาชีพตลอดไป หากแต่อาชีพใดที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นต้องเป็นอาชีพที่ประชากรกลุ่มต่าง ๆ ได้ทำหรือดำเนินกิจการนี้ประกอบกับปรากฏผลลัพธ์จากการประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อตลาด ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม ทั้งในประเทศและสากลอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับงานที่ไม่ได้มีลักษณะตามเงื่อนไขการคุ้มครองตามกรอบเนื้อหาของอนุสัญญากลุ่มนี้ และที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้แต่ละงานมีการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานไว้ในอนุสัญญาแต่ละฉบับแยกจากกัน คือ การรับงานไปทำที่บ้าน งานทางทะเล งานประมง ซึ่งงานทั้งสามประเภทนี้ก็ถือเป็นงานพิเศษที่กฎหมายไทยได้นำมาบัญญัติไว้เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะสำหรับงานแต่ละชนิดแล้ว ซึ่งจะไม่ได้นำมาเป็นประเด็นสำคัญในการอภิปรายในงานเขียนนี้

ในทางกลับกัน การกำหนดดกลไก เครื่องมือ และวิธีการที่ทำให้หลักการจ้างแรงงานอันเป็นเนื้อหาของอนุสัญญาแกนสามารถนำไปปรับใช้กับสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลประจักษ์แจ้งตามความมุ่งหวังที่ ILO กำหนดขึ้น จำเป็นต้องมีมาตรการบางอย่างช่วยสร้างกรอบนโยบายของการจ้างงานในเบื้องต้นให้ลูกจ้างได้ทราบ จากนั้น มาตรการเพื่อการกำกับดูแลและป้องปรามไม่ให้เกิดความเสียหายที่หากเกิดขึ้นแล้วอาจมีความสูญเสียมาก และทำให้การต่าง ๆ ไม่อาจกลับไปเป็นเหมือนเดิมได้ อันเป็นผลให้การตรวจแรงงานที่ดี นอกจากเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นเพื่อตรวจสอบ



ความถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานแล้ว ยังสามารถใช้เป็นมาตรการในการป้องปรามการกระทำที่เสี่ยงต่อการเป็นความผิดตามกฎหมายแรงงานได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางแรงงานนั้นจะใช้การได้ดีก็ต่อเมื่อมีการประสานงานทั้งภายในและภายนอกกิจการ ซึ่งการประสานงานเช่นว่านี้คือการประสานให้เข้าใจตรงกันในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่เรื่องจะเสนอออกไปในนามการหารือร่วมของไตรภาคีสามฝ่าย ดังนั้นแล้ว ILO จึงได้ประกาศให้อนุสัญญาจำนวน 4 ฉบับดังกล่าวต่อไปนี้เป็นอนุสัญญากลุ่มเพื่อการบริหารจัดการแรงงาน (Governance Conventions) ประกอบด้วย

1. อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 (ฉบับที่ 81)
2. อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ค.ศ. 1965 (ฉบับที่ 122)
3. อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตรกรรม) ค.ศ. 1969 (ฉบับที่ 129)
4. อนุสัญญาว่าด้วยองค์การไตรภาคี (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ) ค.ศ. 1976 (ฉบับที่ 144)

ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจของประเทศไทยก็คือความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันกับอนุสัญญาอีก 3 ฉบับที่เหลือ ซึ่งหากเทียบดูในทางปฏิบัติพบได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้มีระบบการตรวจแรงงานและระบบการตรวจความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานไว้ค่อนข้างชัดเจนและสามารถตอบคำถามการมีอยู่ของระบบตรวจแรงงานได้พอสมควร กระนั้น การตรวจแรงงานของประเทศไทยเป็นแบบตรวจสอบเมื่อเหตุแห่งความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว (Post-audit) เสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ต้องมีเหตุแห่งความผิดเกิดขึ้นและมีการร้องเรียนขึ้นมาที่เจ้าพนักงาน จึงจะมีการตรวจแรงงาน แม้ว่าตามความในบทบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ได้ให้อำนาจกับ

พนักงานตรวจแรงงานและพนักงานตรวจความปลอดภัยว่าสามารถเข้าตรวจได้ แม้ว่าเหตุแห่งความผิดยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งบุคคลและงบประมาณจึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการตรวจในลักษณะป้องปราม (Pre-audit) เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นความผิด ความน่าสนใจอยู่ที่กลไกของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มาตรา 9 - มาตรา 12 ที่กำหนดให้มีการให้บริการตรวจความปลอดภัยโดยบุคคลที่ได้ขึ้นทะเบียนกับอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไว้แล้วย่อมตรวจและรับรองความปลอดภัยในการทำงานได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการยอมรับหลักการให้เอกชนที่มีศักยภาพเป็นตัวแทนรัฐในการตรวจสอบสถานประกอบกิจการเอกชน ซึ่งการตรวจสอบโดยเอกชนตัวแทนนี้เป็นการตรวจสอบยืนยันความถูกต้องครบถ้วนในหน้าที่ที่สถานประกอบกิจการพึงต้องกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ หากปรากฏการกระทำหรือพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เอกชนผู้ตรวจสามารถมีคำแนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานประกอบการสามารถแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และเมื่อได้มีการแก้ไขแล้วก็จะไม่ถือว่าเป็นความผิดต่อไป เช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ประกอบการเองไม่มีความผิด และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นผลร้ายต่อความปลอดภัยของแรงงานก็จะหมดสิ้นไปด้วย

ในหลายประเทศได้หันมาใช้วิธีการให้เอกชนที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจแรงงานและสถานประกอบกิจการในลักษณะการตรวจเพื่อป้องปรามไปพร้อม ๆ กับระบบตรวจโดยเจ้าพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐ ดังนี้แล้วหากประเทศไทยให้ความสำคัญกับวิธีการตรวจแรงงานโดยผ่านตัวแทนเอกชน และได้พัฒนาต่อยอดให้มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ยิ่ง โดยใช้ควบคู่ไปกับการตรวจแรงงานโดยเจ้าพนักงานตรวจแรงงานก็ย่อมทำให้ระบบการตรวจแรงงานมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งก็เป็นโอกาสให้การกระทำผิดกฎหมายแรงงานลดน้อยลงนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว ILO ได้ยอมรับในความแตกต่างของแรงงานภาคอุตสาหกรรมและแรงงานภาคเกษตรกรรมอย่างเห็นได้ชัด ดังปรากฏว่ามีหลักการตรวจแรงงานในงานอุตสาหกรรม และการตรวจแรงงานในภาคเกษตรกรรม

ที่แตกต่างกัน (อนุสัญญาฉบับที่ 81 และอนุสัญญาฉบับที่ 129) ตามลำดับสำหรับประเทศไทยนั้น แรงงานภาคเกษตรมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เหมือนกับแรงงานภาคอุตสาหกรรมทุกประการ เว้นแต่แรงงานภาคเกษตรที่ไม่ได้ทำตลอดทั้งปี แรงงานจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในบางเรื่อง<sup>70</sup> เช่น การคุ้มครองแรงงานหญิง<sup>71</sup> การคุ้มครองแรงงานเด็ก<sup>72</sup> ทว่า ด้วยลักษณะงานเกษตรกรรมที่ต้องอิงกับปรากฏการณ์ตามธรรมชาติเป็นหลักซึ่งต่างจากงานภาคอุตสาหกรรม จึงเป็นประเด็นน่าพิจารณาว่า แม้จะใช้หลักการคุ้มครองแรงงานที่เหมือนกัน แต่หากเป็นกรณีการตรวจแรงงาน อาจจำเป็นต้องมีหลักการและเงื่อนไขที่ต่างกันระหว่างการตรวจแรงงานภาคอุตสาหกรรมและการตรวจแรงงานภาคเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม การทำเกษตรกรรมตลอดทั้งปีหรือเฉพาะบางช่วงเวลา โดยสภาพแล้วไม่น่ามีข้อพิจารณาใดที่จะต้องแยกการตรวจแรงงานเกษตรกรรมที่ทำในบางช่วงเวลาออกจากการตรวจแรงงานเกษตรกรรมที่ทำตลอดทั้งปี ในทางกลับกัน “ลักษณะงาน” เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างแรงงาน งานเกษตรกรรมและงานอุตสาหกรรม ซึ่งโดยสภาพมีข้อแตกต่างอยู่ด้วยกันหลายประเด็น ดังนี้ อาจเป็นโอกาสที่ต้องการพัฒนาเครื่องมือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานแล้ว เกณฑ์หรือหลักการที่ใช้ก็ควรที่จะแตกต่างกันด้วยไม่มากนัก

## (ข) แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานที่ประเทศไทย เลือกที่จะรับมาปฏิบัติ

หลักการสากลที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานซึ่งประเทศไทยได้รับมาใช้เป็นแนวปฏิบัติภายในเพื่อพัฒนากฎเกณฑ์การจ้างแรงงาน อาจจำแนกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนที่เป็นเรื่องมาตรฐานสากลซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน (1) และส่วนที่เป็นแนวคิดสากลเรื่องการแรงงาน (2)

<sup>70</sup> กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557.

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 40 – มาตรา 43.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 49.

**1) มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน** มาตรฐานสากลที่ได้ตราขึ้นและมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน ได้แก่ มาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability - SA)<sup>73</sup> และมาตรฐานที่เกี่ยวกับการแรงงานซึ่งกำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Standard Organization – ISO เช่น ISO 26000 ISO 45001 โดยมาตรฐานทั้งสองประเภทได้กำหนดเกณฑ์ที่สถานประกอบการกิจการต้องแสดงให้ประจักษ์เพื่อพิสูจน์ยืนยันในคุณภาพของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี

**2) แนวคิดสากลเรื่องการแรงงาน** เมื่อการละเมิดสิทธิแรงงานเพื่อประโยชน์ในการประกอบการเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และแพร่กระจายในวงกว้าง อันก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาวทั้งต่อตัวผู้ใช้แรงงานเอง และต่อตัวผู้ประกอบการที่จะได้มาซึ่งลูกจ้างที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในการรณรงค์ให้การประกอบธุรกิจต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพในสิทธิแรงงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในเวทีสากลต่าง ๆ จนกลายเป็นกฎเกณฑ์หรือกติกาที่แม้จะไม่มีผลบังคับเช่นกฎหมายที่มีบทกำหนดโทษกำกับไว้ แต่ก็มีผลต่อความรู้สึกโดยสำนักในฐานะบรรทัดฐานที่สากลยอมรับในการปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม โดยกติกาดังกล่าวได้แก่

**2.1) Decent Work หรือ การทำงานที่มีคุณค่า**<sup>74</sup> เป็นหลักการข้อหนึ่งที่ยังคงการแรงงานระหว่างประเทศได้ยึดถือเป็นแนวทางในการใช้แรงงานสำหรับช่วงเวลาปัจจุบัน แนวคิดนี้ได้เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2015 โดยที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ จากนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ถือเป็นนโยบายการจ้างงานที่ต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ การมีการจ้างงาน (Employment) การได้รับการคุ้มครองทางแรงงาน (Employment Protection) การได้รับการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และการเจรจาต่อรองด้านแรงงาน (Social Dialogue) อันเป็นวิถีใหม่เพื่อการคุ้มครองแรงงานที่ตอบสนองต่อลักษณะการจ้างงานในตลาดแรงงานปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการจ้าง

<sup>73</sup> Bureauveritas, (Online) <https://certification.bureauveritas.com/needs/corporate-social-responsibility-audits>, access 1 September 2022.

<sup>74</sup> ILO, Decent work, (Online) <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>, access 1 September 2022.

แรงงานแบบเดิมที่ลูกจ้างควรได้รับการจ้างงานถาวรและมีงานทำตลอดช่วงวัยทำงานจนกระทั่งเกษียณอายุ มาเป็นการจ้างงานอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะที่แตกต่างกันทั้งงานประจำ งานชั่วคราว งานบางเวลา ทั้งนี้ การยอมรับในความหลากหลายของลักษณะงานเพียงแต่ต้องทำให้ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงหลักการทั้ง 4 ประการของการทำงานที่มีคุณค่าย่อมถือได้ว่าเป็นความมั่นคงในอาชีพหน้าที่การงานในภาวะปัจจุบันแล้วนั่นเอง

**2.2) Business and Human Right**<sup>75</sup> องค์การสหประชาชาติได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนไว้ในแนวปฏิบัติพื้นฐาน (UN Guiding Principles - UNGPs) โดยหลักการดังกล่าวประกอบด้วย การป้องกัน การคุ้มครองและเคารพต่อ และการเยียวยาสิทธิแรงงานของผู้ใช้แรงงานในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนที่การประกอบธุรกิจในศตวรรษที่ 21 ต้องคำนึงถึงเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ ในส่วนของประเทศไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมส่วนนี้และกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนงานที่สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบการในชื่อเรียกว่า One Report<sup>76</sup> ดังนั้น ถือได้ว่าเป็นพันธกิจที่ผู้ประกอบการในประเทศไทยจำเป็นต้องตระหนักและให้ความสำคัญในฐานะกติกาเกี่ยวกับการใช้แรงงานในการประกอบกิจการ โดยเฉพาะในกิจการที่มีเงินลงทุนจำนวนมากกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป

**2.3) Doing Business**<sup>77</sup> องค์การธนาคารโลกได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดความเหมาะสมในการประกอบการและการลงทุนในแต่ละประเทศไว้ 12 ประการด้วยกัน โดยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการใช้แรงงาน

<sup>75</sup> Business & Human Rights Resource Centre, **Business & Human Rights**, (Online) <https://www.business-humanrights.org/en/>, access 1 September 2022.

<sup>76</sup> คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, One report, (Online) <https://www.sec.or.th/onereport>, access 1 September 2022.

<sup>77</sup> World Bank, **Doing Business 2020**, (Online) <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy>, access 1 September 2022.

เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ดีถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น สำหรับการประกอบธุรกิจ โดยภาพรวมธนาคารโลกได้สะท้อนให้เห็นว่า การมีกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานที่สะดวกและคล่องตัวย่อมเป็นเรื่องที่ดีและไม่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการ ทว่า หลักการดังกล่าวนี้ย่อมต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐานด้วยประกอบกัน อันทำให้เป็นหน้าที่ที่รัฐผู้รับการลงทุนจำเป็นต้องพิจารณาและกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานให้เกิดความสะดวกต่อผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกัน ต้องไม่เป็นโทษหรือเป็นไปในทางที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงาน

โดยสรุปแล้ว มาตรฐานสากลและแนวคิดสากลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนากฎเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างงาน แต่ก็ยากที่จะปฏิบัติถึงบทบาทของมาตรฐานและแนวคิดดังกล่าวนี้ที่จะเป็นแรงเสริมผลักดันให้เกิดการเคารพต่อกฎหมายแรงงานและปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม

#### 1.4 สถานการณ์การจ้างแรงงานในปัจจุบันของประเทศไทย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ตลาดแรงงานไทยต้องเผชิญกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และ AI มาทดแทนการทำงานในบางลักษณะงาน ทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้น และกลายเป็นความสำคัญและจำเป็นที่แรงงานไทยจะต้องได้รับการเรียนรู้และเพิ่มพูนทักษะฝีมือแรงงานโดยเฉพาะในเรื่องเทคโนโลยี นวัตกรรม และโลจิสติกส์

นอกจากนี้แล้ว นายจ้างผู้ประกอบการมักจะหาวิธีให้ได้มาซึ่งแรงงาน โดยมีภาระค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ทำให้เกิดการจ้างงานเหมาค่าแรงและการจ้างงานเหมาค่าบริการขึ้น อันเป็นผลให้ช่วง พ.ศ. 2551 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มมาตรา 11/1 มีใจความโดยสังเขปว่าให้ผู้ประกอบกิจการที่จ้างงานเหมาค่าแรงรับผิดชอบลูกจ้างเหมาค่าแรงเสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างนั้น และต่อมาในปี 2561 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ก็ได้แก้ไขความในมาตรา 11 ให้มีใจความไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม เห็นได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติทั้ง 2 ครั้ง ก็ยังทำให้แรงงานบางประเภท เช่น ลูกจ้างเหมาค่าบริการ ไม่ได้รับ

ความคุ้มครองอยู่ที่ เมื่อพิจารณาประกอบกับการจ้างงานในลักษณะอื่นที่ใกล้เคียงกว่า จะหาสายสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานได้ (เช่น สัญญาจ้างให้ทำงานผ่านแพลตฟอร์ม) ก็ยังทำให้เห็นถึงสถานะความเป็นแรงงานนอกระบบของคนทำงานในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เองใน พ.ศ. 2562 ได้มีกร่าง (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนา แรงงานนอกระบบ พ.ศ. .... (ต่อมาเปลี่ยนเป็น (ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริม การพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ....) ขึ้นเพื่อกำหนด มาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิแรงงาน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสิทธิแรงงาน และสิทธิในความมั่นคง ทางสังคมได้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

ในส่วนประเด็นปัญหาการจ้างแรงงานในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตาม หลักการสากลนั้น ก็ยังคงผูกพันกับประเด็นเรื่องการใช้แรงงานบังคับอย่างต่อเนื่อง<sup>78</sup> ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง สภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้าง สภาพของสถานประกอบการ ที่ทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน การกำหนดเวลาทำงาน ซึ่งปัญหา ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ บางครั้งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดจากพฤติกรรมอันไม่ถูกต้องของ ฝ่ายนายจ้าง บางครั้งก็อาจเกิดจากการตีความและบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ที่เคร่งครัดเกินควร เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานต่อวันและต่อสัปดาห์ ที่บ่อยครั้งผู้ประกอบการและพนักงานตรวจแรงงานยึดติดกับชั่วโมงการทำงาน ต่อวันสูงสุดไม่เกิน 8 - 9 ชั่วโมง ซึ่งการทำงานบางอย่าง เช่น งานบริหาร งานธุรการ งานเกี่ยวกับการศึกษา ฯลฯ กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 ยอมรับให้ลูกจ้างและนายจ้าง ตกลงกันกำหนดชั่วโมงทำงานต่อวันได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้สัปดาห์หนึ่ง ต้องไม่เกินกว่า 48 ชั่วโมง ซึ่งวิธีการกำหนดชั่วโมงการทำงานตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 นี้ค่อนข้างเหมาะต่อวิธีการทำงานในสมัยปัจจุบันมากกว่าการเคร่งครัด จำนวนชั่วโมงต่อวันไม่เกิน 8 - 9 ชั่วโมง ดังจะเห็นได้จากกรณีการบริหารชั่วโมง การทำงานกรณีนายจ้างประสงค์ให้ลูกจ้างต้องทำงาน Work from Home สลับกับ การทำงาน ณ สถานประกอบการ ที่อาจต้องกำหนดให้ชั่วโมงการทำงานสำหรับ วันที่ทำงาน Work from Home มีชั่วโมงที่คาดหมายได้ว่าลูกจ้างพร้อมทำงาน

<sup>78</sup> กระทรวงแรงงาน, **สภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทย**, (ออนไลน์) <https://japan.mol.go.th/situation/the-general-problem-of-thai-workers>, เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2565.

ให้กับนายจ้างมากกว่าวันละ 8 - 9 ชั่วโมง ด้วยเหตุที่บริบทแวดล้อมในการทำงานแบบ Work from Home ต่างจากการทำงาน ณ สถานที่ประกอบการ ด้วยมีสิ่งเร้าต่าง ๆ เช่น กิจวัตรส่วนตัวและส่วนครอบครัว ที่ทำให้ลูกจ้างในสภาวะที่ต้องทำงานแบบ Work from Home ไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มกำลัง เชกเช่นเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ ณ สถานที่ประกอบการ

อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งได้ว่าเหตุที่จำนวนแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมากขึ้น ส่วนหนึ่งก็อาจสืบเนื่องจากผลของคำพิพากษาที่เคร่งครัดกับการตีความกรอบ “อำนาจบังคับบัญชา” ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญของสัญญาจ้างแรงงาน ดังตัวอย่างกรณีนักกีฬาฟุตบอล ที่แม้จะต้องทำตามคำสั่งของผู้ฝึกสอน ตามที่สโมสรกำหนด

ในด้านประชากรศาสตร์นั้น พบได้ว่าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้อัตรากำลังแรงงานลดน้อยลง เพราะประชากรส่วนใหญ่ล่วงเข้าสู่วัยเกษียณอายุ จึงจำเป็นต้องผลัดผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานทดแทนแรงงานที่ขาดหายไป และผลกระทบสำคัญประการหนึ่งที่เกิดจากการระบาดของโควิด - 19 ก็คือ วิธีการดำเนินชีวิตของประชากรจะเปลี่ยนไป การทำงานจากที่บ้าน (Work from Home) และการทำงานผ่านมัลติมีเดีย (Telework) จะกลายมาเป็นวิธีการทำงานหลักสำหรับหลากหลายอาชีพ ความต้องการเช่าพื้นที่อาคารเพื่อทำสำนักงานจะลดน้อยลง ในทางตรงกันข้าม ข้อกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างจะมากขึ้น ด้วยเหตุที่นายจ้างไม่อาจควบคุมบริบทแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างที่ทำงาน ณ ที่พำนักของตัวเอง หรือสถานที่อื่นใดที่ไม่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของนายจ้าง อีกทั้งการทำงานแบบ Work from Home หรือ Telework ย่อมทำให้ลูกจ้างแต่ละคนมีความเป็นเอกเทศมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างขาดการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันดังเคยมีมาแต่ก่อน ดังนั้นอาจเป็นข้อกังวลถึงความรู้สึกร่วมที่ฝ่ายลูกจ้างมีให้สำหรับกระบวนการเรียกร้อง เจรจาต่อรอง ไกล่เกลี่ยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน อีกทั้งการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงาน ก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้



เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การรวมตัวของลูกจ้างจะเกิดขึ้นจริงและมีการประชุมตามรอบการประชุมจริง หรือไม่ อย่างไร ซึ่งก็จะย้อนกลับมาสู่คำถามเดิม ๆ เกี่ยวกับบริบทแวดล้อมที่จะช่วยส่งเสริมให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์สอดคล้องกับมาตรฐานของ ILO นั้นเอง

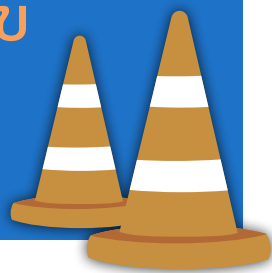
ท้ายที่สุด ประเด็นด้านภาพลักษณ์ของประเทศไทยในทางระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน ซึ่งไม่อาจหนีพ้นเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing - IUU) ไปได้ ประเทศไทยในฐานะประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวกับการผลิตและส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก แต่กลับได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป เมื่อ พ.ศ. 2558 ด้วยมีการตรวจพบการทำประมงผิดกฎหมาย ในลักษณะไม่ให้ความร่วมมือกับมาตรการ IUU Fishing ของสหภาพยุโรป แม้ว่าต่อมาใน พ.ศ. 2561 สหรัฐอเมริกาจะได้เลื่อนสถานะบัญชีการค้ามนุษย์ของประเทศไทยจาก Tier-3 ขึ้นเป็น Tier-2 ก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังคงมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ เพื่อลดมลทินจากปัญหา IUU Fishing ตามเกณฑ์ของสหภาพยุโรป กล่าวคือ ประการแรก การกำกับดูแลการประมงผิดกฎหมาย และ ประการที่สอง การค้ามนุษย์ (จากสถานการณ์แรงงานต่างด้าว) ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ทั้ง 2 ประการดังกล่าวให้ดีขึ้น กระทั่ง 8 มกราคม 2562 สหภาพยุโรปจึงเพิกถอนใบเหลืองประเทศไทย<sup>79</sup> อันทำให้เห็นถึงความสำเร็จของประเทศไทยที่สามารถแก้ไขปัญหาลูกจ้างในภาคประมงได้อย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตาม ประเด็นด้านการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานก็ยังเป็นเรื่องที่ต้องจับตามองและพัฒนากลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการใช้และการจ้างแรงงานกลับมาดีดังเดิม

---

<sup>79</sup> จิรายุ ฉัตรระทิน, **การประมงไทย & IUU Fishing และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2558 – 2564)**, (ออนไลน์) <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/Journal/article-00703.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2565.



## 2. เปรียบวิธีคิดเพื่อวิเคราะห์ปัญหา และกำหนดแนวทางในการแก้ไข พัฒนา ตลอดจนการกำหนด ความสำคัญของปัญหา



ข้อมูลดังที่ได้บรรยายมาทั้งหมดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ ด้านการแรงงานสามารถนำมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบด้านแรงงาน เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขได้โดยนำข้อมูลในแต่ละหัวข้อย่อยตามที่ปรากฏ ในหัวข้อ 1 มาอธิบายเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (2.1) อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีกลไกและเครื่องมือใหม่ ๆ ในการขับเคลื่อนประเทศ ไม่ว่าจะเป็น แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท หรือแผนปฏิรูปประเทศ และเพื่อให้กลไกดังกล่าว สามารถนำมาใช้บังคับให้เกิดผลเลิศ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการหลากหลายชุด เพื่อมาดำเนินการดังกล่าว ซึ่งผลงานของคณะกรรมการเหล่านั้นบางส่วนก็ได้ระบุชี้ชัด ถึงประเด็นปัญหา การให้น้ำหนักความสำคัญ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา ไว้บ้างแล้ว ดังนั้น ถือได้ว่าข้อมูลส่วนนี้จึงเป็นส่วนสำคัญที่ควรดึงมาใช้อธิบาย ปัญหาและแนวทางแก้ไข ซึ่งในทางเดียวกัน ประเด็นปัญหาบางเรื่องอาจมีการศึกษาค้นคว้าไว้อยู่แล้วในรูปของงานวิจัยซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญที่ควรนำมา ต่อยอด (2.2) และท้ายสุดเมื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขพัฒนาแล้ว ลำดับต่อไปอาจต้องทราบว่าปัญหาใดจะสำคัญและควรได้รับการแก้ไขก่อน หรือหลังลดหลั่นกันมานั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นปัญหา

ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลำดับศักดิ์ใด ปัญหานั้นเกี่ยวข้องกับ พันธกรณีของประเทศไทยในทางระหว่างประเทศ หรือไม่ ถ้าใช่โดยตรงหรือ โดยอ้อม รวมทั้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเกณฑ์สากลที่สำคัญหรือไม่ ปัญหานั้นสนองต่อ นโยบายระดับชาติฉบับใดหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ปัญหานั้นเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือเรื่องเฉพาะกิจตามแผนหรือนโยบายใดหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถบริหารจัดการได้ทันทีหรือเป็นเรื่องที่ต้องทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่อาจต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนา รวมทั้งปัญหานั้นเป็นปัญหาเชิงเนื้อหาหรือรูปแบบ และต้องการการบูรณาการ มากน้อยเพียงใด (2.3)

## 2.1 การนำข้อมูลที่ปรากฏในแต่ละหัวข้อย่อยของหัวข้อที่ 1 มาวิเคราะห์กับหลักคิดทางนิติศาสตร์

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการนำข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในหัวข้อย่อยของหัวข้อที่ 1 (1.1 – 1.4) มาวิเคราะห์กับหลักคิดทางนิติศาสตร์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหา ทางกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานในแง่มุมต่าง ๆ ของประเทศไทย อาจแยกอธิบายในรายละเอียดได้ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการนำ บทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานไทยในปัจจุบัน และคำพิพากษาคดี แรงงานที่สำคัญมาวิเคราะห์ (ก) ประการที่สอง เป็นการนำนโยบายและแผนชาติ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นด้านแรงงานมาวิเคราะห์ (ข) ประการที่สาม เป็นการนำแนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานที่ประเทศไทยมีพันธกรณี ผูกพันหรือยอมรับเอามามาใช้วิเคราะห์ (ค) และประการที่สี่ เป็นการนำสถานการณ์ การจ้างแรงงานในปัจจุบันของประเทศไทยมาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์ (ง)

### (ก) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการจ้างงานจากบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับ การแรงงานไทยในปัจจุบัน และคำพิพากษาคดีแรงงาน

ในส่วนของรัฐธรรมนุญนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่า เนื้อหาในรัฐธรรมนุญ ทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหา (สิทธิเสรีภาพ) และส่วนที่เป็นกลไก (ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนแม่บท และผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย) ได้มีการนำไป ใช้ปฏิบัติแล้วโดยครบถ้วน โดยส่วนที่เป็นเนื้อหานั้น มีการนำไปใช้ในฐานะ หลักการสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ทว่า ประเด็นเรื่องความเท่าเทียม และการไม่เลือกปฏิบัติ นั้น กลับยังคงปรากฏเป็นปัญหาขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ การรับรองไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนุญเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการนำไป ใช้บังคับปฏิบัติจริง และหากเรื่องการไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นสาระสำคัญของอนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันด้วยแล้ว ก็ยังต้อง มีความชัดเจนของบทบัญญัติตลอดจนถ้อยคำที่ปรากฏให้สามารถนำไปใช้ได้ อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ก็อาจมีเรื่องเสรีภาพในการสมาคมที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ยังไม่สอดคล้องได้อย่างสมบูรณ์ และในส่วนของกลไกนั้น ได้มีการนำมาใช้ บังคับด้วยมุ่งผลลัพธ์เพื่อการขับเคลื่อนประเทศแล้ว ดังปรากฏว่ามีการแต่งตั้ง คณะกรรมการหลากหลายชุดเพื่อมาดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนมีการตีพิมพ์ เอกสารเผยแพร่ เพื่อรายงานความก้าวหน้าและความเป็นไปของกลไกทั้ง 4 อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ภาระการเมืองที่ไม่ใคร่ตอบรับกลไกสามเรื่องแรกสักเท่าใด ด้วยถูกมองว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนุญ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนุญ ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรัฐประหารในปี 2557 ทำให้ช่วงปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่กลางปี 2564) ความตื่นตัวต่อกลไกทั้ง 3 เป็นไปในทิศทาง ที่ลดน้อยถอยลง ส่วนกลไกที่ดี (ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย) นั้น ปรากฏว่าส่วนราชการ ผู้มีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเอง ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกิจการ หลายส่วนราชการ ก็จะเกิดการตั้งคำถามว่าส่วนงานใดควรเป็นเจ้าของในการจัดทำ

ทำให้ท้ายที่สุดแล้ว การรายงานผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจาก ส่วนราชการ (ผ่านระบบ eMENSCR) มายังสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่ให้การอำนวยความสะดวก ประสาน และกำกับติดตามเรื่อง ดังกล่าวมีจำนวนค่อนข้างน้อย

ในส่วนของพระราชบัญญัติที่มีชื่อเฉพาะและเกี่ยวกับการแรงงานนั้น ปรากฏบทสรุปในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” ที่อาจสรุปสาระสำคัญ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติทั้ง 13 ฉบับได้ว่า<sup>80</sup>

1. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ควรเปลี่ยนแนวคิดจากการมุ่งป้องกันการหลอกคนหางาน มาเป็นการคุ้มครอง ผู้หางานให้เข้าถึงสิทธิแรงงานพื้นฐานต่าง ๆ อย่างครบถ้วนเช่น การไม่เลือกปฏิบัติ สำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน (เพิ่มเป็นหมวดทั่วไป) รวมทั้งการจัดหางานในประเทศ ที่ผ่านตัวแทนจัดหางานเองควรเพิ่มมาตรการที่เป็นการพัฒนาศักยภาพแรงงาน ให้สอดคล้องกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือก ปฏิบัติได้ มีชื่อเฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงในประเด็นค่าตอบแทน การทำงานอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ รวมทั้งควรเปลี่ยนกรอบความคิดที่กฎหมาย คุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายของแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่มีเวลาการทำงาน และเลิกงานในแต่ละวันทำงานเหมือนกัน โดยต้องหันมาให้ความสำคัญกับ โลกวิถีใหม่ ที่การทำงานอาจเกิดขึ้นได้ทุกที่ และผู้ใช้แรงงานหนึ่งคนอาจมีหลายงาน ที่สอดคล้องกับหลักการงานที่มีคุณค่าได้ อีกทั้งเรื่องการตรวจแรงงานเองควรได้รับการพัฒนา โดยอาจนำตัวอย่างจากกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมาเป็นต้นแบบ

<sup>80</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมลพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช, รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 193 - 201.

3. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาอาจจำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายลำดับรองให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชากรให้สอดคล้องกับแนวคิดการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ปรากฏและมีทางให้เกิดผลจริง อีกทั้ง ควรมีการนำหลักการการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อฝึกงานก่อนเข้าทำงานมาขยายผลโดยใช้วิธีการในทำนองเดียวกันสำหรับนิสิตนักศึกษาฝึกงานเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์โดยไม่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการศึกษา โดยอาจมีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยกเว้นหน้าที่บางอย่างให้กับผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานลักษณะดังกล่าว เช่น การไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยเมื่อครบกำหนดสัญญา

4. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยฯ บางเรื่องยังไม่ปรากฏ แต่บางเรื่องก็ปรากฏและมีรายละเอียดมาก นอกจากนี้แล้ว การนำกลไกที่ให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยและรับรองความปลอดภัยให้กับกิจการต่าง ๆ ได้นั้น ก็ควรได้รับการสานต่อเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแท้จริง อย่างเป็นรูปธรรม

5. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไขเรื่องการรับรองเสรีภาพในการสมาคมที่ปัจจุบันเป็นเพียงแต่สิทธิเท่านั้น (มาตรา 87) อีกทั้งการให้สิทธิในการจัดตั้ง (มาตรา 88) และบริหารจัดการ (มาตรา 101) สหภาพแรงงานแก่ลูกจ้างต่างด้าวยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งควรหามาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพและสาขาอาชีพระดับชาติที่สอดคล้องกับบริบทของไทย เพื่อเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขการใช้แรงงานที่สอดคล้องกับบริบทของสาขาอาชีพนั้นแท้จริง

6. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ต่อกฎหมายค่อนข้างมีความชัดเจนและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ทว่า การระงับข้อพิพาทแรงงานในปัจจุบันมีหลากหลายวิธี อีกทั้งในทางพิจารณาคดีปรากฏว่าได้มีการกำหนดให้มีวิธีการไกล่เกลี่ยได้มากขึ้น อันเป็นการทับซ้อนกับ

การใกล้เคียงในคดีแรงงานที่มีอยู่แล้วเป็นทุนเดิม

7. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ควรเพิ่มกลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง ตลอดจนควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ เพื่อให้มีทักษะฝีมือสอดคล้องทิศทางของเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21

8. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ควรเพิ่มมาตรการเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

9. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เนื้อหาในบทกฎหมายได้รับการพัฒนาปรับปรุงจนสามารถเรียกได้ว่า เป็นการให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานให้กับแรงงานต่างด้าวในลักษณะที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ทว่า ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต้องสัมพันธ์กับกลไกการตรวจคนเข้าเมืองที่พบว่าบ่อยครั้งยังคงเป็นปัญหาค้างคาที่ไม่อาจแก้ไขได้อย่างแท้จริง

10. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ของประเทศไทยได้ยึดหลักสากลอย่างเคร่งครัด ทำให้หลายประเด็นในบทกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริงได้แก่ กรณีการห้ามใช้แรงงานเด็กในงานประมงซึ่งขัดกับวิถีชาวบ้าน ดังนั้นอาจจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อแยกระหว่างการทำประมงเพื่อการพาณิชย์ และการทำประมงพื้นบ้าน

11. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 การให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้สิทธิรวมกลุ่มได้เพียงสหภาพเดียวในแต่ละรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 40) และห้ามมีการปิดงานนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 33) ตลอดจนควรปลดเงื่อนไขที่กำหนดห้ามมิให้แรงงานเอกชนและแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถรวมกลุ่มและมีกิจกรรมทางแรงงานร่วมกันได้



12. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรทบทวนองค์ความรู้ภาพรวมเพื่อการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคมระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย อีกทั้งควรพิจารณาแก้ไขให้บุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายควรเป็นไปในทำนองเดียวกันกับกฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทน อีกทั้งประโยชน์ทดแทนกรณีตายควรได้รับในอัตราเดียวกันกับอัตราที่กำหนดไว้สำหรับกฎหมายเงินทดแทน

13. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อาจจำเป็นต้องพิจารณาปรับแก้ข้อยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ (มาตรา 22) ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม อีกทั้ง กรณีที่ลูกจ้างผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีตาย กฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของตัวลูกจ้างด้วย ทว่า คู่สมรสในที่นี้ย่อหมายถึง ชายและหญิงและในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอดูทะเบียนสมรส ซึ่งวิธีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันพบว่ามักกลุ่มเพศทางเลือกและการอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้มีการจดทะเบียนสมรส ดังนั้นแล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดคล้องกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

ในส่วนของกฎหมายลำดับรองนั้น ก็ควรส่งเสริมให้เกิดองค์การแรงงานระดับชาติที่มีความพร้อมในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานลำดับรอง เพื่อให้กฎเกณฑ์สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะในแต่ละสาขาอาชีพ

ในส่วนของคำพิพากษาของศาลฎีกานั้น อาจนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 123 โดยการเพิ่ม“(6) กรณีที่นายจ้างประสบปัญหาในทางเศรษฐกิจ และจำเป็นต้องยุติกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วน” ในทำนองเดียวกันสำหรับมาตรา 31 อาจเพิ่ม (5) ที่สามารถให้ข้อความเดียวกันดังกล่าวมานั้นได้ อีกทั้ง อาจต้องศึกษาเกี่ยวกับกรอบแนวคิด

ในประเด็น “อำนาจบังคับบัญชา” ในบริบทกฎหมายไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปใช้ปฏิบัติและตีความความเป็นสัญญาจ้างแรงงานให้กับข้อเท็จจริง การจ้างงานที่ปรากฏอยู่หลากหลายวิธีในปัจจุบันจนทำให้เกิดความสับสนว่าการว่าจ้างเช่นนั้นเป็นนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานหรือไม่

## (ข) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการจ้างงานจากนโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับ เศรษฐกิจและสังคมในประเด็นด้านแรงงาน

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เน้นเรื่องศักยภาพมนุษย์ การพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุให้สามารถประกอบวิชาชีพการงานได้ตามความต้องการของตลาด ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำและเน้นการสร้างความเป็นธรรมทางโอกาสให้แก่ประชากรอย่างทั่วถึง ตลอดจนเน้นเศรษฐกิจฐานราก

สำหรับแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 เน้นการสร้างคุณภาพสังคมด้วยดิจิทัล ดังนั้น แรงงานต้องได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือโดยเน้นการใช้ดิจิทัลให้ได้หลากหลายและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง การให้ความคุ้มครองตามสิทธิแรงงานพื้นฐาน และสิทธิในความมั่นคงทางสังคมและแรงงานดิจิทัล

สำหรับแนวนโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ 2565 เน้นการคำนึงถึงรูปแบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสม และการเข้าถึงสิทธิในการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ที่อาจขยายผลไปยังแรงงานกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ ได้อีกด้วย นอกจากนี้แล้ว ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ก็เป็นอีกเรื่องสำคัญ

### (ค) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการจ้างงานจากแนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับ การแรงงานที่ประเทศไทยมีพันธกรณีผูกพันหรือยอมรับเอามา

ในส่วนของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยมักมีประเด็นเรื่องการทำงานล่วงเวลาและไม่จ่ายค่าตอบแทนล่วงเวลา ทำให้ถูกมองว่ามีการใช้แรงงานบังคับในประเทศไทย รวมถึงการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ

ในส่วนของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่น่าจะมีประเด็นให้ต้องพิจารณาเท่าใดนักด้วยเหตุที่ภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐบาลและเอกชนต่างก็ให้ความสำคัญกับแนวปฏิบัติข้อนี้อยู่แล้ว

ในส่วนของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็จะมีเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ที่กฎหมายแรงงานไทยยังไม่สอดคล้อง และความจำเป็นในการแก้ไขเนื้อหาในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เพื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาแกน 2 ฉบับที่เหลือได้ (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98) อีกทั้งการพัฒนาเรื่องการตรวจแรงงานก็จะทำให้ประเทศไทยมีกลไกที่สนองต่ออนุสัญญาฉบับที่ 129 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วมากขึ้น

ในส่วนของมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน แนวคิดสากลเรื่องการทำงานนั้นไม่มีประเด็นน่าห่วงด้วยสถานะของแนวคิดและหลักการเรื่องนี้เป็นเพียงทางเลือก แต่ผู้ประกอบการในประเทศไทยส่วนใหญ่ก็สามารถรับมาปฏิบัติเพื่อสะท้อนให้เห็นคุณภาพในการประกอบกิจการได้ไม่ยากนัก

## (จ) สถานการณ์การจ้างแรงงานในปัจจุบันของประเทศไทย

ประเด็นเรื่อง AI และนวัตกรรมทำให้จำต้องตระหนักถึงการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สนองต่อเทคโนโลยีเหล่านี้

ประเด็นเรื่อง การทำงานในงานนอกระบบและการเข้าถึงระบบการคุ้มครองแรงงาน ความมั่นคงทางสังคม และการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขสภาพการจ้างที่เหมาะสม

ประเด็นเรื่อง การบริหารจัดการเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งก็จะกระทบกับการปรับเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องเปลี่ยนจากการจ่ายรายวันเป็นรายชั่วโมง ที่ปรากฏว่ามีการคัดค้านกันมากจากฝ่ายลูกจ้าง ด้วยเกรงว่าอาจถูกกลั่นแกล้งได้ สาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหานี้มาจากความลักลั่นและความยากในการทำความเข้าใจด้วยบทกฎหมาย

ประเด็นเรื่อง IUU Fishing ที่ต้องเคร่งครัดเรื่องแรงงานต่างด้าว เอกสารการจ้างงานต่อไป เพราะเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์โดยตรง อีกทั้งเรื่องการแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในเพื่อการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

## 2.2 การนำงานศึกษาที่ปรากฏผลลัพธ์แล้วมาพิจารณาประกอบ

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย 13 ฉบับที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า มีงานศึกษาวิจัยที่สรุปประเด็นปัญหาพร้อมแนวทางในการแก้ไขพัฒนาไว้เป็นลำดับขั้นอยู่แล้ว รายงานการประชุมของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ก) และแผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) (ข) นับเป็นแหล่งข้อมูลระดับชาติที่สามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาด้านแรงงานที่เร่งด่วนหรือควรให้ความสำคัญ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาแก้ไข

## (ก) รายงานการประชุมของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

หากพิจารณาจากรายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 2/2565 ซึ่งได้มีการประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม 2565 (การประชุมครั้งล่าสุด)<sup>81</sup> ย่อมพบความมุ่งหมายของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคนอย่างยั่งยืน และประเด็นที่สอง การให้ความสำคัญกับการพัฒนารายได้ของประชาชน ซึ่งโดยผิวเผินอาจมองดูน้อยเมื่อเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงตามความรู้สึกของประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน แต่ก็อาจตั้งข้อสังเกตได้เช่นกันว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเด็นด้านการแรงงานที่โดดเด่นอาจมีไม่มากนัก อีกทั้งเนื้อหาที่ปรากฏในรายงานการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการติดตามการดำเนินตามแผน และการประเมินเพื่อปรับแผนให้เหมาะสมเกิดผลสัมฤทธิ์ที่คล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ในทำนองเดียวกัน เนื้อหาการประชุมครั้งก่อนการประชุมครั้งล่าสุด กล่าวคือ การประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 1/2565 ซึ่งได้มีการประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 21 กุมภาพันธ์ 2565<sup>82</sup> ก็เน้นและให้ความสำคัญกับการประเมินผลเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการปรับตัวชีวิต การปรับค่าเป้าหมาย และกำหนดแนวทางในการพัฒนา

<sup>81</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 2/2565, (ออนไลน์) <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/09/ns-file-01220965.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565.

<sup>82</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 1/2565, (ออนไลน์) <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/03/รายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ-ครั้งที่-1-2565.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565.

## (ข) แผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock)

ด้วยเรื่องการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของกฎหมาย  
แรงงาน อาจพิจารณาได้จากกิจกรรมที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย  
(1) และกิจกรรมที่คณะกรรมการปฏิรูปด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ (2) ได้กำหนดขึ้นไว้เป็นแผนขับเคลื่อนในรูปแบบของ Big Rock  
อันหมายถึงกิจกรรมที่สำคัญ และจำเป็นต้องดำเนินการ

1) กิจกรรม Big Rock (เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์/เกี่ยวกับการ  
การจ้างแรงงาน) ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย<sup>83</sup>  
มีอยู่ 2 เรื่องสำคัญ กล่าวคือ กิจกรรมแรก การจัดให้มีกลไกยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย  
ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน และ  
กิจกรรมที่สอง การจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกัน  
ให้เกิดความสะดวกสำหรับประชาชนในการใช้งาน

2. กิจกรรม Big Rock (เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์/เกี่ยวกับการ  
การจ้างแรงงาน) ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านวัฒนธรรม กีฬา  
แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์<sup>84</sup> ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบ  
เพื่อเชื่อมโยงมาตรฐานอาชีพ และโครงการส่งเสริมกำลังคนที่มีศักยภาพสูง  
และโครงการการจัดระบบข้อมูลด้านกำลังคนของประเทศ

<sup>83</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิด  
การเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ด้านกฎหมาย, (ออนไลน์)  
[http://nscr.nesdc.go.th/nescd\\_uat/wp-content/uploads/2021/05/BR03.pdf](http://nscr.nesdc.go.th/nescd_uat/wp-content/uploads/2021/05/BR03.pdf), เข้าถึงเมื่อ  
15 ตุลาคม 2565.

<sup>84</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้  
เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ด้านวัฒนธรรม กีฬา  
แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, (ออนไลน์) [http://nscr.nesdc.go.th/nescd\\_uat/](http://nscr.nesdc.go.th/nescd_uat/)

## 2.3 การกำหนดให้ปัญหาของกฎหมายแรงงานเรื่องใด เป็นประเด็นเร่งด่วน หรือเรื่องที่ต้องพิจารณามาเป็นลำดับแรก ๆ หรือเรื่องที่จะอาจมีเวลาในการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่สมบูรณ์อย่างรอบด้าน

ในการลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาทางกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจ้างงานนั้น อาจกระทำได้โดยนำข้อเท็จจริงหรือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาประเมิน (ค) จากแบบประเมินที่กำหนดขึ้นโดยผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์ (ก) และวิธีการการให้ค่าคะแนน (ข) ดังนี้

### (ก) ขั้นตอนการวิเคราะห์ค่าของข้อเท็จจริงและสถานการณ์ต่าง ๆ

**ขั้นตอนที่ 1 กำหนดตัวแปรเพื่อใช้บ่งชี้ความสำคัญของปัญหา**  
การกำหนดตัวแปรดังกล่าวนี้ อาจนำประเด็นหรือเรื่องอันเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ากฎหมายหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานไม่สอดคล้องมากำหนดให้เป็นตัวแปรเพื่อใช้บ่งชี้ความสำคัญของปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น

**ขั้นตอนที่ 2 จัดกลุ่มตัวแปรเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบและประเมินสถานะของตัวแปร** ตัวแปรที่ถูกกำหนดขึ้นจะถูกนำมาวิเคราะห์กับประเด็นปัญหาว่ามีผลในเชิงความสัมพันธ์ที่ให้ค่าความสำคัญกับปัญหานั้นมากน้อยเพียงใด ดังนี้แล้ว ในระหว่างตัวแปรด้วยกันจึงต้องมีค่าคะแนน (ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป) เพื่อนำมาใช้เทียบเคียงลำดับความสำคัญของตัวแปรที่ส่งผลมากหรือน้อยกับปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การที่กฎหมายหรือแนวปฏิบัติในประเด็นด้านแรงงานไม่สอดคล้องกับตัวแปรหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลกระทบมากกว่าการที่กฎหมายหรือแนวปฏิบัติในประเด็นด้านแรงงานไม่สอดคล้องกับอีกตัวแปรหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติ สำหรับเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอาศัยลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายเป็นเหตุผลในการอธิบาย อันหมายความว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติมีจุดเกาะเกี่ยวเดียวกัน คือความเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์กฎหมายอันเป็นค่ากลางเชื่อมโยงความสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม ปัญหาจะไม่เกิดขึ้นเลยหากตัวแปรทุกตัวมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในทางตรงกันข้าม หากปรากฏว่าตัวแปรที่ถูกกำหนดขึ้นมีที่มาจากชุดข้อมูลที่หลากหลาย และตัวแปรบางตัวไม่สัมพันธ์กัน อันเป็นการยากที่จะนำมาเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์และกำหนดผลการประเมิน เช่น ตัวแปรที่เป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ประกาศกระทรวง กับตัวแปรที่เป็นสถานการณ์การจ้างงานด้านประชากรศาสตร์ ยากที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้ว่าตัวแปรใดควรมีค่าลำดับความสำคัญมากกว่า เท่ากับ หรือน้อยกว่ากัน แม้ว่าข้อมูลทั้งสองเรื่องจะส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของกฎหมายหรือแนวปฏิบัติด้านการแรงงานเหมือนกันก็ตาม แต่ข้อมูลทั้งสองชุดกลับไม่มีค่ากลางร่วมกันเพื่อทำการเปรียบเทียบลำดับความสำคัญได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์สูงสุดในการนำชุดข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์ผล การจัดกลุ่มตัวแปรจึงอาจเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ชุดข้อมูลทุกชุดที่รวบรวมได้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ โดยตัวแปรในแต่ละกลุ่มที่ถูกจัดวางต้องมีค่ากลางร่วมกันเพื่อจะได้นำมาประเมินลำดับความสำคัญของปัญหาที่ตัวแปรนั้น ๆ มีผลต่อปัญหานั้นได้

**ขั้นตอนที่ 3 กำหนดค่าคะแนนให้ตัวแปรต่าง ๆ** ตัวแปรที่ถูกกำหนดขึ้น ต้องถูกจัดเรียงความสำคัญ โดยตัวแปรที่มีความสำคัญมากต้องได้รับค่าคะแนนมาก ทว่า เพื่อความเป็นเอกภาพเมื่อตัวแปรถูกกำหนดให้จัดวางในกลุ่มกลุ่มตัวแปรจะต้องมีจำนวนตัวแปรที่มีค่าในระดับหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนที่เท่ากัน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดให้ค่าคะแนนที่อาจเกิดขึ้นได้กับตัวแปรมี 3 ลำดับด้วยกัน กล่าวคือ ตัวแปรที่มีความสำคัญมากที่สุด มีค่าคะแนนเท่ากับ 3 ตัวแปรที่มีความสำคัญปานกลาง มีค่าคะแนนเท่ากับ 2 และตัวแปรที่มีความสำคัญน้อยที่สุด มีค่าคะแนนเท่ากับ 1

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ การลำดับความสำคัญของค่าตัวแปรในการศึกษานี้จะใช้หลักการทางนิติศาสตร์ เช่น ลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดค่าคะแนนให้กับตัวแปร กรณีที่ยากจะนำหลักการทางนิติศาสตร์มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าคะแนนตัวแปร ก็อาจใช้วิธีการให้เหตุผลประกอบสรุปในการจัดทำค่าตัวแปรก็ได้ แต่เหตุผลนั้นย่อมต้องมองโดยรอบ รับฟังได้



อีกทั้งเป็นไปตามหลักตรรกศาสตร์ เช่น กรณีกลุ่มตัวแปรสถานการณ์การจ้างงาน ที่จำเป็นต้องให้ค่าคะแนนระหว่าง ความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้อง กับ AI อาจกำหนดให้ค่าคะแนนต่ำกว่าความจำเป็นในการพัฒนากฎหมาย ให้สนองต่อปัญหา IUU ด้วยเหตุที่ปัญหา IUU เป็นประเด็นเร่งด่วนสำคัญ

**ขั้นตอนที่ 4 นำประเด็นปัญหามาประเมินเพื่อหาค่าคะแนน**  
การประเมินค่าคะแนนตัวแปรยอมทำให้ผลลัพธ์ที่บ่งชี้ว่า ประเด็นปัญหาที่ได้รับ คะแนนรวมมากอาจมีผลกระทบโดยตรง มีความรุนแรงหากไม่ได้รับการแก้ไขหรือ พัฒนาอย่างทันท่วงที

#### (ข) วิธีการประเมินค่าของข้อเท็จจริงและสถานการณ์ต่าง ๆ

ขั้นตอนทั้ง 4 ดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาปรับใช้กับประเด็นปัญหา ของงานเขียนฉบับนี้ได้ดังนี้

1. ใช้ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่ปรากฏรายละเอียดในหัวข้อ 1.1 ถึงหัวข้อ 1.4 กำหนดให้เป็นตัวแปร และจัดกลุ่มตัวแปรตามหัวเรื่องในหัวข้อที่ 1 ก็จะทำให้ได้กลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม กล่าวคือ

ตัวแปรกลุ่มที่ 1 บทกฎหมายและคำพิพากษา

ตัวแปรกลุ่มที่ 2 นโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ในประเด็นด้านแรงงาน

ตัวแปรกลุ่มที่ 3 แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงาน

ตัวแปรกลุ่มที่ 4 สถานการณ์การจ้างงานของประเทศ

2. กำหนดค่าคะแนนให้กับตัวแปรแต่ละตัวในกลุ่มต่าง ๆ

ตัวแปรกลุ่มที่ 1 บทกฎหมายและคำพิพากษา ปรากฏว่ามีการใช้ กฎหมายลำดับศักดิ์ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า และกฎหมาย ลำดับรองอื่น ๆ เป็นตัวแปรแสดงผลดังนี้แล้วตามหลักนิติศาสตร์จึงอาจให้คะแนน ตัวแปรทั้ง 3 ตามลำดับศักดิ์แห่งกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเรื่องนั้นแสดงผลกระทบ ต่อรัฐธรรมนูญย่อมมีค่าคะแนนที่ 3 ถ้าแสดงผลกระทบต่อพระราชบัญญัติหรือ

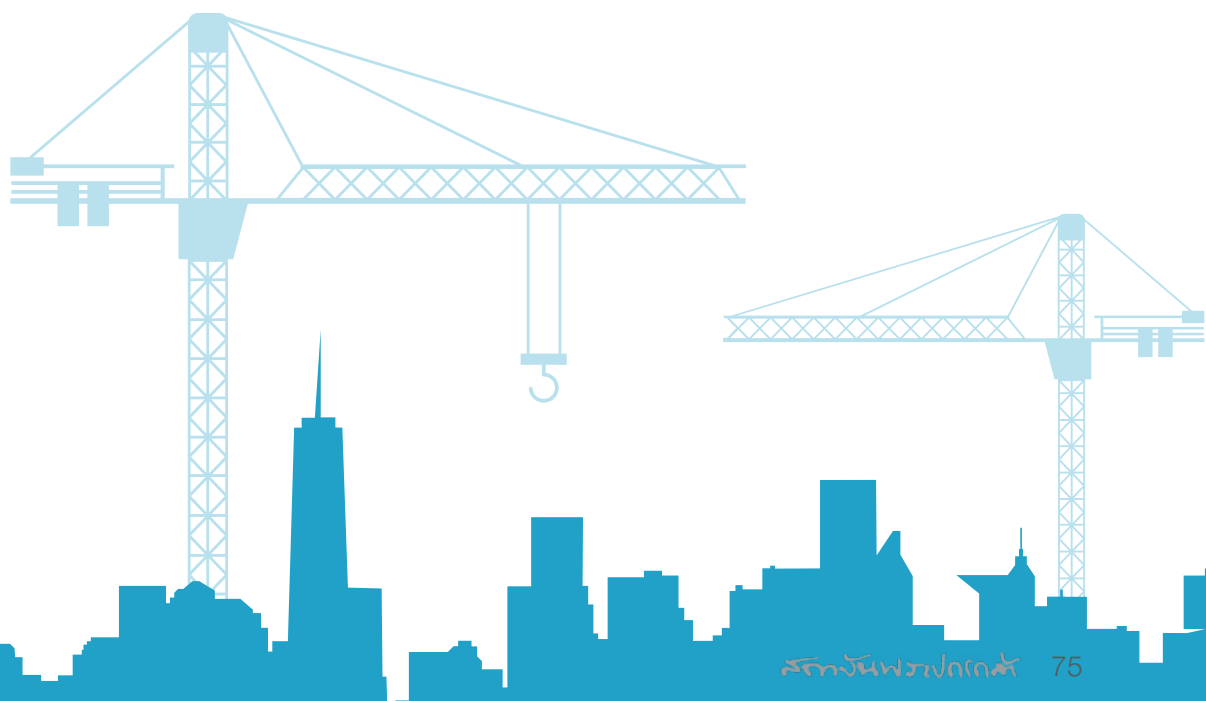
เทียบเท่าย่อมมีค่าคะแนนที่ 2 และถ้าแสดงผลกระทบต่อกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ย่อมมีค่าคะแนนที่ 1 ส่วนคำพิพากษานั้นจะมีค่าคะแนนเป็นเท่าใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่า คำพิพากษานั้นมีนัยเกี่ยวกับกฎหมายลำดับศักดิ์ใด เช่น จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหัวข้อ 1.1 (ง) คำพิพากษาเกี่ยวกับกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงมีค่าคะแนนที่ 2

ตัวแปรกลุ่มที่ 2 นโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ในประเด็นด้านแรงงาน ปรากฏว่ามีการนำแผนนโยบาย 3 ระดับมาใช้ศึกษา ได้แก่ แผนระดับชาติ กรอบภาพใหญ่ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ย่อมมีค่าคะแนนที่ 3 แผนระดับชาติกรอบภาพเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ แผนพัฒนา ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม พ.ศ. 2560 ย่อมมีค่าคะแนนที่ 2 และแนวนโยบายระดับกระทรวง ที่มีสถานะเป็นแผนเร่งด่วนเพื่อประเด็นด้านแรงงานย่อมมีค่าคะแนนที่ 1

ตัวแปรกลุ่มที่ 3 แนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงาน ปรากฏหลักการและกติกาสากลที่อาจกำหนดกลุ่มตามความหนักเบาของผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยกรณีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ดังนี้ กลุ่มหลักการ และกติกาศักดิ์ที่ประเทศไทยมีพันธะผูกพันการไม่ปฏิบัติตามย่อมผิดพันธกรณีในทาง ระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals (SDGs)) และอนุสัญญา ข้อแนะ หรือพิธีสารขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ที่ประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันหรือรับเอาแล้ว ย่อมมีค่าคะแนนที่ 3 กลุ่มต่อมากลุ่มหลักการและ กติกาศักดิ์ที่ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันหรือรับเอา ดังนี้โดยสถานะจึงไม่มีผลผูกพัน ต่อประเทศไทย แต่สากลกลับให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกติกานั้นอันทำให้ ประเทศไทยควรพิจารณาและหาทางให้สัตยาบันหรือรับเอากติกานั้นมาปฏิบัติ อันประกอบด้วยอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 และอนุสัญญา กลุ่ม Governance Conventions ย่อมมีค่าคะแนนที่ 2 และกลุ่มกติกาศักดิ์ที่ไม่มี สภาพบังคับแต่การรับไว้ปฏิบัติย่อมสะท้อนภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ อันได้แก่

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน และแนวคิดสากลเรื่อง การแรงงาน ไม่ว่าจะเป็น Decent Work (การทำงานที่มีคุณค่า) Business and Human Right และ Doing Business ย่อมมีค่าคะแนนที่ 1

ตัวแปรกลุ่มที่ 4 สถานการณ์การจ้างงานของประเทศ ปรากฏ เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่สามารถเรียงลำดับความหนักเบาได้ดังนี้ กรณีที่เป็นสถานการณ์ เร่งด่วนเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศ เช่น กรณี Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – IUU ย่อมมีค่าคะแนนที่ 3 กรณีที่เป็นเรื่องที่เป็นพลวัต ของระบบเศรษฐกิจและสังคมตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศ อย่างทั่วกัน และเป็นประเด็นที่นานาประเทศถือเป็นเรื่องที่ต้องร่วมกันพิจารณา แก้ไข ได้แก่ ปัญหาแรงงานที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และ AI ปัญหา แรงงานนอกระบบที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาสังคมผู้สูงอายุกับตลาดแรงงาน และ การจ้างงานรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดตามความสามารถของตลาด ย่อมมีค่าคะแนนที่ 2 และกรณีที่เป็นเรื่องทางทฤษฎี เรื่องที่เป็นปรากฏการณ์เฉพาะของประเทศไทย เช่น สถานการณ์จ้างงานแบบเหมาอันเกิดจากการเล็งระบบสัญญาจ้าง การตีความกฎหมายที่เข้มงวดไม่อำนวยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป และการตีความ อำนาจบังคับบัญชาอันเป็นสาร์ตอะแห่งสัญญาจ้างแรงงาน ย่อมมีค่าคะแนนที่ 1



(ค) แบบประเมินค่าคะแนนความสำคัญของข้อเท็จจริง  
สถานการณ์ หรือประเด็นปัญหาทางแรงงานที่ได้จาก  
การรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนวิเคราะห์ และวิธีการ ประเมิน	ตัวแปรกลุ่มที่ 1 บทกฎหมาย และคำพิพากษา			ตัวแปรกลุ่มที่ 2 นโยบายและแผนชาติ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และสังคมในประเด็น ด้านแรงงาน			
	รัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติหรือลำดับ ศักดิ์เดียวกัน/คำพิพากษา <sup>85</sup>	กฎหมายลำดับรองอื่นๆ	แผนระดับชาติ กรอบภาพใหญ่	แผนระดับชาติ กรอบภาพเฉพาะเจาะจง	แนวนโยบายระดับกระทรวง	
	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	
ประเด็นที่ 1 .....							
ประเด็นที่ 2 .....							
ประเด็นที่ 3 .....							

<sup>85</sup> คำพิพากษาที่มีผลต่อกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติจึงกำหนดให้มีค่าคะแนน  
ระดับเดียวกัน

จากขั้นตอนการวิเคราะห์และการแทนค่าคะแนนตามวิธีการข้างต้น อาจสรุปเป็นแบบประเมินค่าความสำคัญของประเด็นปัญหาได้ดังนี้

	<b>ตัวแปรกลุ่มที่ 3</b> <b>แนวคิดและหลักการสากล</b> <b>เกี่ยวกับการแรงงาน</b>			<b>ตัวแปรกลุ่มที่ 4</b> <b>สถานการณ์การจ้างงาน</b> <b>ของประเทศ</b>		
	กลุ่มหลักการและกติกาที่ ประเทศไทยมีพันธะผูกพัน	กลุ่มหลักการและกติกาที่ ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน หรือรับเอา	กลุ่มกติกาที่ไม่มีสภาพบังคับ	สถานการณ์แรงงานเกี่ยวกับ สภาพลักษณะของประเทศ	เรื่องที่เป็นพลวัตของ ระบบเศรษฐกิจและสังคม ตามกระแสโลกาภิวัตน์	เรื่องทางทฤษฎี เรื่องที่ เป็นปรากฏการณ์เฉพาะ ของประเทศไทย
	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน

## อธิบายการคำนวณค่าคะแนน

คะแนนเต็มในแต่ละกลุ่มตัวแปรจะอยู่ที่ 3 สูงสุด และคะแนนที่ได้รับอาจน้อยที่สุดอยู่ที่ 1 อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาหนึ่งเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับตัวแปรได้มากกว่า 1 กลุ่ม และอาจมากที่สุดถึง 4 กลุ่มเลยก็ได้ แต่ส่วนมากแล้วมักจะเกี่ยวข้องกับตัวแปรเพียง 1-2 กลุ่มเท่านั้น ดังนี้ คะแนนที่ปรากฏจะเป็นเพียงค่าเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินว่าประเด็นปัญหานั้นจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน หรืออาจชะลอได้หากมีคำอธิบายที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขในหัวข้อต่อไป จะได้แสดงตารางประเมินค่าความเร่งด่วนของปัญหาไว้ในรูปตารางอย่างย่อ ดังปรากฏตัวอย่างข้างล่าง พร้อมทั้งจะได้แสดงผลรวมคะแนนที่กำกับจำนวนกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้งานเอกสารนี้ เช่น ประเด็น ก เกี่ยวกับกลุ่มตัวแปร 1 และกลุ่มตัวแปร 3 ก็จะได้แสดงไว้ดังนี้

### ตัวอย่าง

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ก	✓			✓								

ประเด็น ก มีค่าความสำคัญเท่ากับ 6 จากตัวแปร 2 กลุ่ม

นอกจากนี้แล้วเพื่อประโยชน์สูงสุดของการอ้างอิงใต้เครื่องหมายถูกในช่องประเมินคะแนนจะมีตัวอักษรและตัวเลขกำกับ 2 ชุด โดยชุดแรกเป็นตัวอักษร “น” ตามด้วยตัวเลข 2 หลัก หมายถึง เลขหน้าที่มีการกล่าวอ้างถึงข้อมูลชุดดังกล่าว และชุดที่สองเป็นตัวอักษร “บ” ตามด้วยตัวเลข 2 หลัก หมายถึง เลขบรรทัดที่มีการกล่าวอ้างถึงข้อมูลชุดดังกล่าว โดยมีเครื่องหมาย / คั่นระหว่างชุดตัวอักษรและตัวเลขแรก กับ ชุดตัวอักษรและตัวเลขที่สอง

## ตัวอย่าง

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ก	✓ น34/ บ17			✓ น38/ บ04								

ข้อมูลที่ใช้อ้างอิงสำหรับค่าคะแนน 3 กลุ่มตัวแปร 1 คือข้อความ  
 ในหน้า 34 บรรทัดที่ 17 และข้อมูลที่ใช้อ้างอิงสำหรับค่าคะแนน 3 กลุ่มตัวแปร 2  
 คือ ข้อมูลในหน้า 38 บรรทัดที่ 4





### 3. ประเด็นปัญหาของบทบัญญัติกฎหมาย และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานไทยที่ควรได้รับการพัฒนา



จากข้อมูลที่ปรากฏเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติด้านแรงงานของประเทศไทยดังกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1 ทำให้เข้าใจได้ว่า ในภาพรวมระบบกฎหมายแรงงานของไทยได้รับการพัฒนาแก้ไขอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากทั้งบริบทภายในประเทศและบริบทภายนอกประเทศตลอดจนสากล ทำให้กฎหมายแรงงานไทยในวันนี้ค่อนข้างสมบูรณ์ ประกอบด้วย บทบัญญัติส่วนที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และส่วนที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะสำหรับลักษณะงานบางประเภทที่มีบริบทการทำงานค่อนข้างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งอาจแบ่งบทบัญญัติกฎหมายเป็น ส่วนที่กำหนดสิทธิหน้าที่และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลผู้ใช้แรงงานไว้ กับส่วนที่มีลักษณะเป็นเครื่องมือหรือกลไกเพื่อที่จะทำให้ข้อเรียกร้องที่เกิดในทางแรงงานสามารถยุติสิ้นได้โดยสันติสุข กระนั้นหากพิจารณาให้ลึกกลงในรายละเอียดของ บทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ย่อมพบประเด็นปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่ทำให้กฎหมายแรงงานไทยไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล แนวนโยบายประเทศตลอดจนบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ทว่าด้วยข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร อัตรากำลังบุคลากร ตลอดจนบริบทปริมาณของการขับเคลื่อนประเด็นด้านแรงงาน เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุน ดังนั้น การพัฒนาแก้ไขบทกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานของประเทศไทยจึงต้องค่อยเป็นค่อยไป เว้นแต่เรื่องใดมีการสั่งการเป็นพิเศษหรือมีเหตุเร่งด่วนจำเป็นก็ย่อมต้องได้รับการพิจารณาเป็นการด่วน

เมื่อรายงานฉบับนี้มุ่งเน้นกำหนดประเด็นที่กฎหมายแรงงานไทยควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ตัวบทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในระดับต่าง ๆ ตลอดจนเป็นไปได้ตามมาตรฐานสากล และสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพแท้จริง ดังนี้แล้ว ผู้เขียนรายงานจึงขอแสดงผลการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็นข้อ ๆ โดยมีองค์ประกอบการแสดงผลการศึกษาดังนี้

1. แสดงประเด็นของข้อกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ต้องแก้ไขปรับปรุง โดยจะแสดงไว้เป็นตัวอักษรหนา มีเลขกำกับหน้าข้อ (กำกับเพื่อประโยชน์ต่อการอ้างอิงและการใช้งาน)
2. แสดงคำอธิบายโดยสังเขปประกอบประเด็นในข้อที่ 1) พร้อมทั้งแสดงการประเมินค่าคะแนน เพื่อชี้วัดว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือสามารถรื้อไว้ทบทวนให้รอบคอบก่อนได้

### **ประเด็นที่ 1 การตรากฎหมายรับรองเรื่องความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติทางแรงงานที่ยังไม่สมบูรณ์ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ และตามความในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111**

นับแต่ ค.ศ. 2016 ที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 111 จากนั้น 12 เดือนประเทศไทยมีพันธะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในให้สอดคล้องกับเนื้อหาในอนุสัญญา แต่ปรากฏกระทั่งปัจจุบันว่า หลักแห่งความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังคงไม่สมบูรณ์นัก ในบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย ดังปรากฏกรณีศึกษาที่ได้ยกไว้ในหัวข้อที่ 1 ดังนี้จึงควรแก้ไขความในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตลอดจนจำต้องบัญญัติหลักเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ด้วย จึงจะถือว่าครบถ้วน ทว่า กฎหมายจัดหางานของไทยมีเนื้อหาเน้นที่การควบคุมสำนักงานและบริษัทจัดหางานเป็นสำคัญ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติที่รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติควรนำไป

กำหนดลงไว้อย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาระบบกฎหมาย  
แรงงานทั้งระบบต่อไป ซึ่งก็อาจไปโยงกับเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน

**ค่าคะแนนสำหรับความเร่งด่วนของเรื่อง**

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.1	✓ น34/ บ17	✓ น35/ บ09 และ บ13		✓ น38/ บ04			✓ น38/ บ04					

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 11 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

**ประเด็นที่ 2 การนำเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บท  
มาใช้เพื่อพัฒนานักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ยังไม่ปรากฏให้เห็น  
อย่างชัดเจนเพียงพอ**

ช่วงเวลาที่ผ่านมากการศึกษาส่วแรกของยุทธศาสตร์ชาติ และ  
แผนแม่บท เกิดขึ้นในลักษณะการบูรณาการทั่วไป เป็นการศึกษาที่มักได้คำตอบ  
เชิงนามธรรม กอปรกับงานศึกษาส่วนใหญ่มักเริ่มจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง  
โดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนแม่บท ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการสั่งให้ทำ  
การศึกษาเพราะเป็นนโยบายชาติ ความน่าสนใจของเรื่องนี้จึงอยู่ที่จะทำอย่างไร  
ให้เกิดงานศึกษาที่ดึงข้อมูลของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บท ไปใช้เพื่อนำไปสู่  
การใช้งานอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องเกษตรอัจฉริยะ  
การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรซึ่งก็อาจโยงได้กับการพัฒนาฝีมือแรงงาน  
และการวางระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน  
มิใช่เน้นระบบการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงานตามอย่างค่านิยมเดิม ๆ  
ที่ต่อไปไม่สอดคล้องกับทิศทางของตลาดแรงงาน

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.2	✓	✓			✓					✓		
	น34/ บ26	น35/ บ21			น38/ บ07					น39/ บ06		
	และ	และ										
	น41/ บ01	น36/ บ15										

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 10 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

ประเด็นที่ 3 กลไกในแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย หลายเรื่องน่าสนใจ และเชื่อได้ว่าหากมีการสานต่ออย่างจริงจัง จักเป็นประโยชน์มาก เช่น การจัดทำประมวลกฎหมาย และหลักเรื่องผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎหมายแรงงานเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนถึงความล้าสมัยของ บทกฎหมายได้เป็นอย่างดี ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายแรงงานแต่ละฉบับ กับบุคคลที่เกี่ยวข้องและกิจการที่เกี่ยวข้องก็มักปรากฏส่วนที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน ดังนี้ การรวบรวมกฎหมายแรงงาน (หลัก) มาประมวลรวมไว้ หรือใช้วิธียกร่าง ประมวลกฎหมายแรงงานขึ้นใหม่ อาจช่วยให้กฎหมายมีบูรณภาพมากขึ้น

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชน เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กฎหมายที่ล้าสมัยถูกปรับเปลี่ยน หรือยกเลิกไป ทว่า การติดตามให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หลายหน่วยงานก็ยังไม่เริ่มดำเนินการดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการขั้นต่อไปไม่เกิดขึ้นนั่นเอง

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.3	✓ น34/ บ27			✓ น38/ บ05						✓ น40/ บ19	✓ น39/ บ11	

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 11 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

**ประเด็นที่ 4 การนำแนวคิดเกี่ยวกับ “สัญญาจ้างแรงงานพิเศษ” มาใช้เพื่อกำหนดทิศทางตลาดแรงงาน**

ความปรารถนาประการหนึ่งของนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการคือการลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะต้นทุนด้านแรงงาน ดังนั้นแล้วหากมีเหตุที่ทำให้นายจ้างไม่ต้องเสียหรือลดภาระที่ต้องเสียหรือรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงานลงย่อมเป็นเครื่องกระตุ้นให้นายจ้างสนใจกับตัวแปรดังกล่าวที่รัฐบาลสามารถหยิบมาใช้กับนโยบายหรือประเด็นด้านแรงงานที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น โดยกำหนดเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับนายจ้างผู้ประกอบการที่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ย่อมได้รับสิทธิยกเว้นหน้าที่บางประการในทางแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น หากนายจ้างจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานที่ชัดเจน ลักษณะงานต้องไม่เป็นภาระแก่ลูกจ้าง ผู้สูงอายุเกินควร ลักษณะงานควรเป็นไปในลักษณะการถ่ายทอดงาน มีจำนวนชั่วโมงทำงานต่อวันไม่มากเกินไป อีกทั้งปรากฏว่าพนักงานผู้สูงอายุนั้นเคยได้รับค่าชดเชยด้วยเหตุแห่งการเกษียณอายุมาก่อนแล้ว ซึ่งหากนายจ้างจ้างผู้สูงอายุซึ่งมีลักษณะดังกล่าวไว้ โดยทำเป็นหนังสือชัดเจน แต่อายุของสัญญาอาจไม่เกินสัญญาละ 1 ปี และสามารถทำได้ 3 สัญญาติดต่อกัน ย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าชดเชยให้กับลูกจ้างผู้สูงอายุนั้นอีกเมื่อครบกำหนดตามสัญญา การกำหนดเงื่อนไขพิเศษในลักษณะนี้สามารถใช้ได้กับวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการแรงงานอื่นๆ อีก เช่น การจ้างนิสิตนักศึกษาฝึกงาน

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.4	✓ น41/ บ01	✓ น35/ บ24		✓ น38/ บ04								

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 8 จากตัวแปร 2 กลุ่ม

ประเด็นที่ 5 ตรากฎหมายลำดับศักดิ์รองเพื่อความชัดเจนและการนำกฎหมายที่มีอยู่ไปบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง กับทั้งการศึกษากลไกบางอย่างให้มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

กฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติหลายเรื่องถูกตราขึ้นโดยอิงกับหลักการสากลแต่ยังขาดการต่อยอดในรายละเอียดให้ลึกซึ้งและสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน กฎหมายแรงงานทางทะเล กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมง รวมทั้งการศึกษาระบบการไกล่เกลี่ยที่ปรากฏขึ้นอยู่อย่างลึกลับเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องทั้งของประชาชนและของผู้ใช้กฎหมาย อีกทั้งประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงของกฎหมายเงินทดแทนกับกฎหมายประกันสังคมก็สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องเชิงระบบของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในทิศทางเดียวกัน มีเนื้อหาสอดคล้องสัมพันธ์กัน

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.5		✓ น36/ บ02								✓ น39/ บ13		

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
		น36/ บ11										
		น36/ บ19										
		น36/ บ25										
		น37/ บ05										
		และ น37/ บ11										

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 5 จากตัวแปร 2 กลุ่ม

**ประเด็นที่ 6 เสรีภาพในการรวมกลุ่มและทางแรงงาน และการจัดให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดข้อตกลงของภาคีสังคมในกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์การจ้างงาน ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์การใช้แรงงานที่สำคัญรองจากกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น**

เสรีภาพในการสมาคมเป็นจุดเริ่มต้นของสันติภาพในวงแรงงาน แนวคิดดั้งเดิมที่แรงงานจะแทรกแซงการเมืองจนอาจทำให้เกิดพรรคแรงงาน (ฝ่ายซ้าย) อันเป็นเหตุให้เสรีภาพดังกล่าวถูกลิดรอน เป็นผลทำให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์การจ้างแรงงานที่ควรเกิดจากภาคีสังคม (ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง) ย่อมต้องถูกยึดหน่วงไปด้วย อันเป็นประเด็นที่รัฐควรผ่อนคลาย โดยรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งและบริหารสหภาพแรงงานให้เป็นของผู้ใช้แรงงานอย่างเสมอภาคกัน (แก้ไขความในมาตรา 88 และมาตรา 101 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) อีกทั้งต้องกำหนดกลไกเพื่อกระจายอำนาจไปยังกลุ่มอาชีพ

หรือกลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ ให้มีส่วนสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานที่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพงานที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะในแต่ละสาขาอาชีพ

ทั้งนี้ การรวมกลุ่มอาชีวดังกล่าวเพื่อร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานนั้นอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งสมาคมนั้นเพื่อเป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในการเจรจากับเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้แล้ว เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองนี้ควรเป็นของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในทุกระดับ กลุ่มอาชีพรวมถึงข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.6	✓ น34/ บ21	✓ น36/ บ06 และ น37/ บ02						✓ น38/ บ25		✓ น39/ บ13 และ น39/ บ14		

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 10 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

ประเด็นที่ 7 การพัฒนาคำพิพากษาของศาลที่สำคัญเป็นที่มาของกฎหมายและคำพิพากษาบางส่วนมีความกำกวม อาจใช้เป็นบทเรียนเพื่อกำหนดทิศทางของเรื่องที่เป็นปัญหาซึ่งอาจเป็นปัญหาแรงงานที่ค่อนข้างเป็นปัจจุบัน

คำพิพากษาที่ได้รับการยอมรับบังคับใช้เช่นบทกฎหมายควรนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายให้ชัดเจน ได้แก่ การเพิ่มเติม (6) ของมาตรา 123 และ (5) ของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518



คำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานในการตีความเรื่องหนึ่ง ย่อมส่งผลต่อการวางบรรทัดฐานในคดีต่อไป แต่ความเข้าใจในบทบัญญัติบางเรื่อง บางประเด็นเป็นเหตุการณ์ปัจจุบันที่การวางแนวคำพิพากษาต้องระวังเป็นพิเศษ ด้วยอาจส่งผลกระทบต่อบริบทแวดล้อมได้ ดังนี้ จึงอาจถือเป็นเรื่องที่วงนิติศาสตร์แรงงาน ต้องยกขึ้นเป็นเรื่องที่ต้องร่วมหารือ และทำการศึกษาเพื่อกำหนดทางออกที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อสังคมแรงงานโดยแท้

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.7		✓ น37/ บ25  และ น37/ บ26				✓ น38/ บ13		✓ น38/ บ25			✓ น38/ บ09	

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 7 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

ประเด็นที่ 8 การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ “อำนาจบังคับบัญชา” กับวิธีการจ้างงานสมัยใหม่มุมมองกฎหมายแรงงานไทยในฐานะกฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับมาตรฐานแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

แม้ประเด็นปัญหาข้อนี้จะเป็นเรื่องเชิงทฤษฎี แต่ในอีกมุมหนึ่ง อาจมองได้ว่าเป็นการแสวงหาคำตอบวิวัฒนาการของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การมองลักษณะและพฤติการณ์อย่างไรว่าเป็นการบัญชาหรือสั่งการ อันเกิดจากความสัมพันธ์ในการจ้างงานย่อมทำให้เกิดขึ้นตามมาจากนิติสัมพันธ์นั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หากแปลความว่าการสั่งการเช่นนั้นเป็นพฤติการณ์อื่นที่ไม่ใช่ทางปฏิบัติของการจ้างงานแล้ว ก็ย่อมทำให้ผลแห่งความสัมพันธ์นั้นกลายเป็นเรื่องอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้แล้ว มุมมองที่เห็นว่ากฎหมายแรงงานเป็นกฎเกณฑ์

การจ้างงานในสังคมอุตสาหกรรมที่มีภาพลักษณ์ติดกับโรงงานและระบบการทำงาน และเลิกงานเป็นเวลาชัดเจนก็อาจทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานไม่ทันต่อสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีพลวัต ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่จำต้องศึกษาถึงทิศทางในการทำความเข้าใจของบทบัญญัติกฎหมายที่ควรสนองต่อบริบทปัจจุบันที่ดำเนินอยู่อย่างมีพลวัต

ประเด็นข้อนี้ก็สัมพันธ์กับเรื่องแรงงานนอกระบบที่ปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาขบคิดและหาแนวทางในการพัฒนาเพื่อคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ อย่างเหมาะสมอีกส่วนหนึ่งด้วย

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.8		✓ น35/ บ15		✓ น38/ บ05							✓ น39/ บ07 (1)	✓ น39/ บ07 (2)

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 8 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

ประเด็นที่ 9 แนวคิดใหม่เกี่ยวกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง วิธีการทำงานแบบใหม่ ตามหลัก decent work การใช้แรงงานที่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และการนำประเด็นด้านแรงงานเป็นตัวชี้วัดความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมในการลงทุน

รูปแบบการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลโดยตรงต่อชีวิตการทำงาน ดังนั้นแล้ว กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 ย่อมต้องเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ความมั่นคงในอาชีพการงานอาจไม่ใช่การมีงานทำกระทั่งเกษียณอีกต่อไป แต่อาจเป็นการทำงานอะไรก็ได้ให้ทำงานมีความสุข การมีงานทำอยู่อย่างต่อเนื่องแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นงานเดิม ๆ ด้วยระบบการจ้างแรงงานที่มีอยู่หลากหลายย่อมทำให้ระบบสัญญาจ้างแรงงานเป็นเพียง

ระบบหนึ่งซึ่งทำให้นายจ้างได้มาซึ่งแรงงานเท่านั้น แต่วิธีการได้มาซึ่งแรงงาน ยังมีวิธีอื่นอีกหลายซึ่งการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ก็จำเป็นต้องมีวิธีการที่แตกต่างออกไป แต่ในภาพรวมย่อมต้องได้รับการคุ้มครองแรงงานพื้นฐานดูจกัน

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.9				✓ น38/ บ06	✓ น35/ บ10				✓ น39/ บ03		✓ น39/ บ09	

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 8 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

### ประเด็นที่ 10 การบริหารจัดการระบบความมั่นคงของสังคมให้มีเอกภาพ

การรวมกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมเพื่อลดความลักลั่นในการจ่ายสิทธิประโยชน์ ตลอดจนการทำความเข้าใจในระบบสวัสดิการสังคมและระบบความมั่นคงของสังคม ซึ่งเป็นร่วมใหญ่ของระบบประกันสังคม อีกทั้งความเกี่ยวเนื่องของระบบประกันภาครัฐและประกันเพิ่มเติมที่ทำกับบริษัทเอกชน กล่าวโดยรวม คือการบูรณาการให้เห็นภาพโดยรวมอย่างลึกซึ้งของระบบความมั่นคงทางสังคมไทย

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.10	✓ น40/ บ01				✓ น38/ บ10	✓ น38/ บ13					✓ น39/ บ09	

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 8 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

## ประเด็นที่ 11 การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ควรพัฒนาบุคลากรของกระทรวงให้มีความสามารถในการตรวจแรงงานอย่างชำนาญการโดยสามารถทำงานประสานกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่อาจมีพันธกิจเกี่ยวเนื่องกัน ตลอดจนสหวิชาชีพที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน นอกจากนี้แล้ว อาจจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อการยอมรับในระบบที่กระทรวงกระจายอำนาจในการตรวจแรงงานให้กับเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับทางกระทรวงแรงงานหรือกรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องนั้น (กรมส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน) และกำหนดประเภทและลักษณะของกิจการที่จะต้องให้เอกชนตัวแทนเข้าตรวจแรงงาน และเมื่อผ่านการตรวจโดยเอกชนตัวแทนแล้วก็จะได้รับการรับรองคุณภาพการใช้แรงงานของสถานประกอบกิจการ อันเป็นวิธีการที่สามารถป้องปรามการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการจ้างงานได้ทางหนึ่ง

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.11		✓ น34/ บ17						✓ น38/ บ26		✓ น39/ บ13		

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 7 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

## ประเด็นที่ 12 ปัญหาแรงงานต่างด้าว การค้ามนุษย์ และ IUU

ที่ผ่านมาประเทศไทยพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานต่างด้าว ให้ครอบคลุมถึงสิทธิแรงงานพื้นฐานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามด้วยปัญหา ในทางปฏิบัติบางประการที่ทำให้ประเทศไทยถูกมองว่ามีการใช้แรงงานในลักษณะ ของการค้ามนุษย์อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะการทำประมง ดังนี้ จำเป็นต้องเคร่งครัดเรื่องเอกสารของแรงงานต่างด้าว อีกทั้งการตรวจแรงงาน ที่มีประสิทธิภาพย่อมช่วยแก้ปัญหาส่วนนี้ได้

	กลุ่มตัวแปร 1			กลุ่มตัวแปร 2			กลุ่มตัวแปร 3			กลุ่มตัวแปร 4		
	3	2	1	3	2	1	3	2	1	3	2	1
ป.12		✓ น36/ บ24			✓ น38/ บ10					✓ น39/ บ15		

ประเด็นนี้มีค่าความสำคัญเท่ากับ 7 จากตัวแปร 3 กลุ่ม

### 3. บทสรุปและบทส่งท้าย : ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนา กฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับ “หลักการ” สากล และ “บริบท” ด้านสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้และพัฒนาปรับปรุงเรื่อยมา “กฎหมายแรงงานของไทย” ได้ผ่านทั้งประวัติศาสตร์สากล และบริบทเฉพาะของไทย ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ เหตุการณ์และเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย และการแรงงานตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบันทำให้อาจประเมินสถานะของกฎหมายแรงงานไทยในภาพรวมได้ว่าอยู่ในช่วงของการพัฒนาที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ถึงขั้นสมบูรณ์ดังจะเห็นได้จากการที่บทกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านการแรงงานของไทยบางเรื่องมีสารัตถะไม่สอดคล้องกับหลักการแรงงานสากล เช่น หลักว่าด้วยรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองตามบทกฎหมายไทยที่ยังเป็นไปในทางจำกัดสิทธิบางประการของผู้ใช้แรงงานอยู่ หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า ในกฎหมายไทยนั้น การรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองด้านแรงงาน เป็นไปในลักษณะที่มีเงื่อนไข อันทำให้เกิดความลัคลั่นแก่ผู้ใช้แรงงานที่จะมี และสามารถใช้สิทธินั้นได้ ซึ่งต่างจากหลักสากลที่กำหนดให้ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานบนพื้นฐานของความเสมอภาค ด้วยเหตุนี้เอง ในวันแรงงานแห่งชาติหรือวันที่ 1 พฤษภาคมของทุกปี องค์การด้านแรงงาน ฝ่ายลูกจ้างจึงได้พยายามยกประเด็นปัญหานี้ขึ้นแสดงให้รัฐบาล และสภานิติบัญญัติ

เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาระบบกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการของสากลอย่างสมบูรณ์ ในส่วนของเหตุผลที่สามารถใช้อธิบายความสำคัญของประเด็นนี้ได้ ก็คือ การรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองทางแรงงานเป็นกลไกพื้นฐานที่จะช่วยประสานและขับเคลื่อนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้ดำเนินไปได้ตามครรลองสากลบนพื้นฐานของการตกลงยินยอมของภาคีสองฝ่ายด้านแรงงาน กล่าวคือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ย่อมนำมาซึ่งสันติสุขในสังคมแรงงานได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการพัฒนากฎหมายแรงงานในประเด็นดังกล่าวนี้ ค่อนข้างไม่สอดคล้องกับโครงสร้างและบรรทัดฐานของสังคมไทยที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ โดยเฉพาะการเคารพและเชื่อฟังผู้อาวุโสหรือผู้อยู่ในสถานะที่สูงกว่า อีกทั้งการต่อรองหรือเรียกร้องไม่ใช่วัฒนธรรมที่ยอมรับเป็นปกติประเพณีในสังคมตะวันออกเท่าใดนัก หลักการและข้อจำกัดที่เขย่งกันอยู่ขณะนี้เอง คือ ข้อท้าทายสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องแสวงหากฎที่เหมาะสมและได้สัดส่วนมาใช้ประสานปัญหาเพื่อให้แนวคิดที่ตรงข้ามสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้อย่างสมดุล

ประเด็นเรื่อง “แรงงาน” เกี่ยวข้องกับการดำเนินปกติวิถีชีวิตของชีวิตมนุษย์ ตั้งแต่เกิดจนตาย และตั้งแต่เข้าจรดคำ กล่าวคือ หากพิจารณาอย่างแคบ การแรงงานอาจถูกเข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องราวที่มนุษย์คนหนึ่งดำเนินกิจกรรมใด ๆ โดยใช้เวลา 1/3 ของวัน เพื่อประกอบสัมมาอาชีพหาเลี้ยงตนเองและครอบครัว แต่หากพิเคราะห์ให้กว้างขึ้น เวลาที่เหลืออีก 2/3 ของวันก็สัมพันธ์กับการแรงงาน เช่น กรณีที่จำเป็นต้องทำการงานมากกว่าปกติที่เคยเป็นมาย่อมกระทบต่อส่วนเวลาที่ควรใช้เพื่อการพักผ่อน หรือเพื่อกิจกรรมส่วนตัวอย่างอื่น นอกจากนี้แล้ว การแรงงานยังส่งผลไปถึงช่วงชราภาพหลังการเกษียณอายุที่ต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับการเงินและการใช้เวลาทำงานที่เปลี่ยนไปจากช่วงชีวิตที่ผ่านมา ในส่วนของผู้ใช้แรงงานที่มีครอบครัวเอง การแรงงานที่เดิมที่อาจเป็นเรื่องเฉพาะตน ย่อมต้องเปลี่ยนไป อันเนื่องจากเกิดข้อคำนึงเพิ่มเติมที่การแรงงานจำเป็นต้องมีบทบาทต่อศักยภาพในการแสวงหาและบริหารจัดการทรัพยากรและประโยชน์อื่นที่จำเป็นให้กับสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นเด็กซึ่งยังไม่อาจหาเลี้ยงชีพ

ด้วยตนเองได้ เหตุนี้เองการแรงงานจึงเกี่ยวข้องกับชีวิตวัยเด็กของมนุษย์โดยผ่านทางกฎเกณฑ์การใช้แรงงานของบิดามารดาของเด็กนั้นนั่นเอง

เมื่อการแรงงานมีความสำคัญเช่นนี้แล้ว จึงเป็นเรื่องปกติที่นโยบายหรือแผนงานระดับชาติจำเป็นต้องกล่าวถึงแนวคิดและวิถีทางในการบริหารจัดการข้อท้าทายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงานไม่มากก็น้อยขึ้นกับสถานะของสังคม เศรษฐกิจชาติ และสากลในขณะนั้น สำหรับประเทศไทย แผนและนโยบายที่สำคัญ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของบทกฎหมายนั้น นับเริ่มจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมเป็นปกติที่ประเด็นแรงงานจะถูกนำมากำหนดลงไว้ส่วนใดส่วนหนึ่ง เรียงลำดับศักดิ์กฎหมายลงมา คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ย่อมมีกฎเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการแรงงาน โดยอาจตราเป็นประมวลรวมหลาย ๆ เรื่อง ไว้ในเล่มเดียวหรืออาจตราไว้แยกเรื่องแยกส่วนโดยแยกส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของไทย และเรื่องหรือส่วนเฉพาะที่อาจมีรายละเอียด แนวคิด หลักการต่าง ๆ ที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียด ขยายความหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินการใด ๆ เพื่อช่วยให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นสามารถนำมาปฏิบัติใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง ตลอดจนคำพิพากษาในฐานะที่มาของกฎหมายทางอ้อม ผ่านการตีความ และการกำหนดเงื่อนไขของค้ประกอบให้กับบทบัญญัติบางเรื่องที่มีการบังคับใช้จำเป็นต้องมีกติกาเพิ่มเติมด้วยเหตุผลความเป็นธรรม อันจะทำให้บทบัญญัติดังกล่าวนั้นสามารถนำไปใช้ได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใต้บริบทที่เป็นปัจจุบัน

ในทางสากล เป็นที่ยอมรับว่าหลักการเกี่ยวกับใช้แรงงานเรื่องต่าง ๆ และบริบทแวดล้อมอันเป็นปริมณฑลของการใช้หรือจ้างแรงงานนั้น ควรเป็นไปตามหลักการและวิธีปฏิบัติที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ได้ตราขึ้นและประกาศใช้ทั้งในรูปของอนุสัญญา

พิธีสาร และข้อเสนอแนะ ทว่า เอกสารดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน เพราะหลักการและวิธีปฏิบัติที่ปรากฏในเอกสารเช่นว่านั้น ได้มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1919 และสังคม พัฒนา แก้ไขปรับปรุงเรื่อยมากระทั่งปัจจุบันมีอยู่ราวกว่า 400 ฉบับ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่หลักการและวิธีปฏิบัติเหล่านั้นจะถูกนำมาใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพครบถ้วน เพราะประวัติศาสตร์ ปุ่มหลัง ระบบเศรษฐกิจและสังคม ของแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างหลากหลายลักษณะ เช่นนี้แล้ว เนื้อหาของอนุสัญญา พิธีสาร และข้อเสนอแนะ จึงต้องมีความเป็นกลางที่เปิดโอกาส ให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศสามารถศึกษาและรับเอาไปปรับใช้กับสถานการณ์ ของประเทศตนได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของอนุสัญญาบางเรื่อง ILO กลับให้ความสนใจเป็นพิเศษและประกาศให้เป็นอนุสัญญาในกลุ่มอนุสัญญาแก่น หรือ อนุสัญญาแก่น (Core Labour standard) ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 8 ฉบับ หรือ 4 เรื่อง กล่าวคือ 1) การไม่ใช้บังคับแรงงานหรือบริการ 2) การรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ทางแรงงาน 3) การไม่เลือกปฏิบัติในทางแรงงาน และ 4) การใช้แรงงานเด็ก และการไม่ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในส่วนของเหตุผลที่ประเด็นทั้ง 4 เรื่อง ได้กลายเป็นแก่นของหลักการใช้แรงงานสากล ก็คือ ประเด็นทั้ง 4 เคยเป็น ปัญหาสำคัญที่มีส่วนทำให้เกิดทั้งสงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนี้ ประเด็นทั้ง 4 จึงเป็นบทเรียนที่เกิดจากโศกนาฏกรรมของมวลมนุษยชาติ มวลมนุษยชาติจึงจำเป็นต้องร่วมกันตระหนัก ให้ความสำคัญ และเดินหน้าไป ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สูญไป อันจะทำให้เกิดสันติสุขในสังคมได้ อย่างยั่งยืนแท้จริง

“โลกาภิวัตน์” ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศ อย่างคล่องแคล่วทั่วถึงกันทั้งโลกเท่านั้น แต่ยังเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้มนุษยชาติ เกิดการตระหนักรู้ร่วมกัน ในการสร้างหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาที่เหมาะสม กับสถานการณ์ของช่วงเวลาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องอย่างยั่งยืน ซึ่งกฎเกณฑ์หรือกติกาเหล่านี้อาจไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีสภาพบังคับในทางค่านิยมที่ทุกคนในสังคมโลกยอมรับและถือปฏิบัติ อย่างสมัครใจและพร้อมเพรียง กฎเกณฑ์หรือกติกาดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับประเด็น



เรื่องแรงงาน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ นอกจากนี้แล้ว ยังมีกฎเกณฑ์หรือกติกาสากลอีกประเภทหนึ่งที่มีคุณค่าในสากลแต่อาจจะเฉพาะกลุ่มคนหรือด้วยเหตุผลพิเศษในเรื่องเฉพาะที่ไม่ถึงกับเป็นค่านิยมร่วมสำหรับมวลมนุษยชาติทั้งหมด ทว่า กฎเกณฑ์หรือกติกาเหล่านี้มีส่วนช่วยยกระดับการจ้างหรือการใช้แรงงานให้เกิดความเป็นธรรมต่อฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนเป็นการจ้างหรือการใช้แรงงานที่สนองต่อพลวัตของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนไปตามเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เช่น แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) แนวคิดขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization – ISO) ในประเด็นเกี่ยวกับการแรงงาน ตัวอย่างเช่น ISO26000, ISO45001 และแนวคิดขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการประกอบกิจการที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน

ข้อเท็จจริงที่ได้สรุปไว้ใน 3 ย่อหน้าก่อนหน้านี้นี้ คือ โครงสร้างพื้นฐานของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานของไทย และข้อเท็จจริงที่ได้สรุปไว้ใน 2 ย่อหน้าก่อนหน้านี้นี้ และย่อหน้าก่อนหน้านี้นี้ คือ บริบทและปัจจัยภายนอก (สากล) ที่กฎหมายแรงงานไทยจำเป็นต้องถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญอันเป็นเป้าประสงค์เพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยและทิศทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางแรงงานให้มีความเป็นสากลและสอดคล้องกับพลวัตปัจจุบัน ตามลำดับในทางหลักวิชาการนั้น การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายแรงงานจำเป็นต้องทบทวนบริบททั้ง 3 นี้เป็นสำคัญ กล่าวคือ

1. ส่วนที่หนึ่ง ส่วนนโยบายและแผนชาติ และบทบัญญัติกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่าง ๆ ตลอดจนคำพิพากษา ซึ่งเป็นที่มาภายในของกฎหมายแรงงานไทย ควรพิจารณาว่า

- ก. กฎหมายแรงงานที่เป็นอยู่สนองต่อแผนหรือนโยบายระดับชาติในส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานครบถ้วนสมบูรณ์ดีหรือไม่
- ข. กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้อยู่ นั้น มีความเป็นเอกภาพ สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบหรือไม่

- ค. กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้อยู่ใน (ส่วนกฎหมายลำดับรอง) ประกอบด้วยรายละเอียด เทคนิค วิธีการ หรือกลไกที่ทำให้เนื้อหาของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ง. คำพิพากษา และคำวินิจฉัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่องการแรงงาน ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานที่สมควรนำมาเป็นข้อพิจารณาสำคัญเพื่อการทบทวน และปรับปรุงบทกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอย่างมีความเป็นธรรม ได้มีการนำมาดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแล้วหรือไม่
- จ. กลไกการบังคับใช้ และสภาพบังคับของกฎหมายแรงงาน มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน ตลอดจนขับเคลื่อนและพัฒนาการแรงงานไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และมาตรฐานเฉพาะอื่นเกี่ยวกับการแรงงานแล้วหรือไม่
- ฉ. ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าจะป็นกรณีที่ไม่มียกกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับ บทกฎหมายที่มีอยู่ขาดความชัดเจนหรือมีช่องว่างแห่งกฎหมาย หรือกรณีอื่นใดที่สะท้อนความล้มสมัย หรือเหตุผลอันจำเป็นและสมควรยิ่งที่ต้องพัฒนาปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเด็นหรือเรื่องนั้น โดยปัญหาเช่นนี้อาจประจักษ์จากหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ โดยตรง หรือองค์การแรงงานหรือองค์การเพื่อสังคม ได้หยิบยกประเด็นปัญหาเหล่านั้นแสดงต่อภาครัฐในหลายโอกาส หรือมีการนำเสนอต่อสาธารณะด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ผ่านการศึกษามาแล้วอย่างเป็นระบบแบบแผนตามหลักวิชาการ ได้มีการมาดำเนินการ หรือบริหารจัดการต่อ เพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานแล้วหรือไม่

2. ส่วนที่สอง ส่วนที่เกี่ยวกับความสอดคล้องของบทกฎหมายแรงงานไทย กับสนธิสัญญา (อนุสัญญา พิธีสาร และข้อแนะ) ในทางระหว่างประเทศที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมติสมัชชาใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้บัญญัติขึ้นและประกาศใช้ให้เป็นหลักการในการใช้และการจ้างแรงงานสากล ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงาน ในส่วนนี้สิ่งที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในฐานะที่มาจากภายนอกของกฎหมายแรงงานไทย ก็คือ การปรับปรุงพัฒนา บทกฎหมายและแนวปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับหลักการ 4 ประการ ที่ปรากฏใน 8 อนุสัญญาที่เป็นอนุสัญญาในกลุ่มอนุสัญญาแกน อย่างไรก็ตาม การพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้และการจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ แม้จะมีความสำคัญรองลงมาก็ตาม แต่ก็ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหากสามารถพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับความในอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอนุสัญญาที่ถูกจัดกลุ่ม ไว้ในทำนองเดียวกับกลุ่มอนุสัญญาแกน แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญเป็นลำดับรองลงมา ได้แก่ กลุ่มอนุสัญญาเพื่อการบริหารจัดการแรงงาน

3. ส่วนที่สาม ส่วนที่เกี่ยวกับความสอดคล้องของบทกฎหมายแรงงานไทย กับหลักการและแนวคิดสากลในหลากหลายประเด็นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ประเด็นด้านแรงงาน ส่วนนี้แม้จะไม่ใช่ว่าบังคับสำหรับการพัฒนาปรับปรุง บทกฎหมายแรงงานไทยก็ตาม แต่การตระหนักความสำคัญและใช้เป็นกลไกเสริม ในการพัฒนาแก้ไขบทกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแรงงานย่อมส่งผล ให้กฎหมายแรงงานที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงนั้นมีความสอดคล้องกับสภาวะ ความเป็นปัจจุบันและสามารถปรับเปลี่ยนตามพลวัตที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

แม้ว่าบทสรุปตามหลักวิชาการดังกล่าวทั้ง 3 ส่วนข้างต้นนี้ คือแนวทาง (หลัก) ที่ควรนำไปเป็นหลักในการพัฒนาบทกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการแรงงานของไทย แต่สถานการณ์อันเป็นบริบทแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นและ สะท้อนปัญหาแรงงานของไทยนับเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อเหตุผลและความจำเป็น ในการพัฒนาแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย ทว่า บริบทแวดล้อมเช่นว่านี้ อาจแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง บริบทแวดล้อมที่มี

คุณค่าเป็นหลักการในการพัฒนากฎหมาย และส่วนที่สอง บริบทแวดล้อมอันเป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนภาพลักษณ์เชิงลบของการแรงงานไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. บริบทแวดล้อมที่มีคุณค่าเป็นหลักการในการพัฒนากฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดกลไกในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกใหม่และมีความสำคัญที่จะทำให้ลดความซ้ำซ้อนของบทกฎหมาย อีกทั้งช่วยให้บทกฎหมายแรงงานไทยมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว แผนปฏิรูปประเทศทั้งส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและการแรงงาน ถือเป็นเงื่อนไขที่สมควรได้รับการเคารพและนำมาปฏิบัติให้เกิดผลแท้จริง โดยงานศึกษาฉบับนี้พบว่า การจัดประมวลกฎหมาย ซึ่งเคยปรากฏการศึกษาอย่างจริงจังมาแล้ว ก็ควรได้รับการนำมาพัฒนาต่อยอดให้มีความเป็นรูปธรรมแท้จริง หรือหากเห็นว่าท้ายที่สุดแล้วการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานไม่สนองต่อวิถีทางหรือธรรมเนียมปฏิบัติของไทยที่หากทำไปแล้วจะทำให้เกิดปัญหามากกว่าประโยชน์ก็ควรแสดงให้เห็นผลนั้นไว้อย่างชัดเจนเพื่อนำผลลัพธ์ส่วนนี้ไปเป็นเหตุในการพัฒนาแก้ไขแผนปฏิรูปประเทศตลอดจนแสดงให้เห็นสังคมประชาธิปไตยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนกรอบ และขอบเขตเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่ตามอำเภอใจตน นอกจากนี้แล้ว กิจกรรม Big Rock ที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศได้เคยสรุปไว้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาและได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน คือ อีกข้อพิจารณาสำคัญที่ควรดำเนินการต่อให้เกิดผลเชิงรูปธรรม

2. บริบทแวดล้อมอันเป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนภาพลักษณ์เชิงลบของการแรงงานไทย เหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของกฎหมายแรงงานไทยอาจจำแนกได้เป็น 4 เหตุสำคัญ กล่าวคือ

- ก. นวัตกรรมที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีการนำมาใช้แรงงานมนุษย์ในหลากหลายกิจกรรม ถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญต่อทิศทางการวางนโยบายเพื่อการส่งเสริมและการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างยิ่ง นอกจากนี้แล้ว บทกฎหมายแรงงานเองก็จำเป็นต้องสนองต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเป็นผลของการใช้นวัตกรรม

เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำงานของมนุษย์ เช่น กรณีการจ้างงานผ่านแพลตฟอร์ม

- ข. แรงงานนอกระบบและแรงงานอิสระที่มีสัดส่วนมากกว่าแรงงานที่เป็นลูกจ้าง คือ บทสะท้อนถึงปัญหากฎหมายแรงงานไทยที่ยังไม่ครอบคลุมในทุกมิติ และกฎหมายที่ไม่อาจพัฒนาได้ตามพลวัตสังคมได้อย่างแท้จริง
- ค. การบังคับใช้บทกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ยังคงยึดติดกับกรอบคิดเดิม ๆ (กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับการประกอบการอุตสาหกรรมในโรงงาน) แม้ว่าแท้จริงแล้วตัวบทกฎหมาย (พิจารณาตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย) ได้ยอมรับความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับงานบางประเภท บางลักษณะ หรือบางเงื่อนไขการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับถูกมองข้ามและไม่มีการนำมาใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริง
- ง. ประเด็น IUU Fishing ที่สะท้อนความอ่อนด้อยของระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย อีกทั้งภาพที่ปรากฏแก่สากล คือ การละเมิดสิทธิแรงงานอันเป็นสิทธิมนุษยชน ที่แม้ว่ากฎหมายแรงงานไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องจะได้มีการพัฒนาแก้ไขให้รับกับหลักการสากลแล้วก็ตาม แต่ด้วยความบกพร่องหรือช่องโหว่ทางกฎหมายทำให้เกิดภาพลักษณ์เชิงลบและสร้างผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะการส่งออกอาหารทะเลไทย

โดยสรุป การพัฒนาแก้ไขบทกฎหมายแรงงานและแนวปฏิบัติด้านแรงงานของไทยนั้น จำต้องพิจารณาจากเงื่อนไขหลักสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ ที่มาของกฎหมายภายใน ที่มากฎหมายภายนอก และแนวทางสากลเพื่อการพัฒนากฎเกณฑ์และกติกาในการจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับพลวัตของเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับสถานการณ์อันเป็นบริบทแวดล้อมที่สะท้อนปัญหาของกฎหมายแรงงานไทยทั้งหมดที่เป็นหลักการในการพัฒนากฎหมายและส่วนที่สะท้อนภาพลักษณ์เชิงลบของการแรงงานไทย ที่อาจสรุปได้เป็น 12 ประเด็น ดังนี้

- ประเด็นที่ 1 การตรากฎหมายรับรองเรื่องความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติทางแรงงานที่ยังไม่สมบูรณ์ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญและตามความในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111
- ประเด็นที่ 2 การนำเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทมาใช้เพื่อพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเพียงพอ
- ประเด็นที่ 3 กลไกในแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย หลายเรื่องน่าสนใจและเชื่อได้ว่าหากมีการสานต่ออย่างจริงจังจะเป็นประโยชน์มาก เช่น การจัดทำประมวลกฎหมาย และหลักเรื่องสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย
- ประเด็นที่ 4 การนำแนวคิดเกี่ยวกับ “สัญญาจ้างแรงงานพิเศษ” มาใช้เพื่อกำหนดทิศทางตลาดแรงงาน
- ประเด็นที่ 5 ตรากฎหมายลำดับศักดิ์รองเพื่อความชัดเจนและการนำกฎหมายที่มีอยู่ไปบังคับใช้ได้จริง กับทั้งการศึกษากลไกบางอย่างให้มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ
- ประเด็นที่ 6 เสรีภาพในการรวมกลุ่มและทางแรงงาน และการจัดให้มีการเจรจาเพื่อกำหนดข้อตกลงของภาคีสังคมในกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์การจ้างงาน ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์การใช้แรงงานที่สำคัญรองจากกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น
- ประเด็นที่ 7 การพัฒนาคำพิพากษาของศาลที่สำคัญเป็นที่มาของกฎหมายและคำพิพากษาบางส่วนมีความกำกวม อาจใช้เป็นบทเรียนเพื่อกำหนดทิศทางของเรื่องที่เป็นปัญหาซึ่งอาจเป็นปัญหาแรงงานที่ค่อนข้างเป็นปัจจุบัน
- ประเด็นที่ 8 การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับ “อำนาจบังคับบัญชา” กับวิธีการจ้างงานสมัยใหม่มุมมองกฎหมายแรงงานไทยในฐานะกฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับมาตรฐานแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- ประเด็นที่ 9 แนวคิดใหม่เกี่ยวกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง วิธีการทำงานแบบใหม่ ตามหลัก decent work

การใช้แรงงานที่ต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และการนำ  
ประเด็นด้านแรงงานเป็นตัวชี้วัดความน่าเชื่อถือและ  
ความเหมาะสมในการลงทุน

ประเด็นที่ 10 การบริหารจัดการระบบความมั่นคงของสังคมให้มีเอกภาพ

ประเด็นที่ 11 การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเด็นที่ 12 ปัญหาแรงงานต่างด้าว การค้ามนุษย์ และ IUU

ประเด็นปัญหาทั้ง 12 เรื่องดังกล่าวนี้ ประเด็นใดมีความสำคัญมาก  
และควรได้รับการพิจารณาแก้ไขเป็นลำดับแรกก่อนหรือเป็นลำดับหลังลดล้นกันมานั้น  
ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการเรื่องนั้นในการกล่าวอ้างเหตุผล  
ที่มีหลักตรรกะรับฟังได้โดยอิงกับหลักวิชาการที่อาจเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ หรือ  
หลักการของศาสตร์วิชาอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานั้น อย่างไรก็ตาม  
เพื่อเป็นการช่วยถ่วงดุลและตัดล้นใจบนพื้นฐานของความสำคัญก่อนหลังที่เป็นไป  
ตามหลักการปราศจากบริบทแวดล้อมที่อันอาจเป็นอคติอำเภอใจที่เห็นโดยส่วนตัว  
หรือส่วนคณะว่าเรื่องนั้นสำคัญกว่าเรื่องอื่น ผู้วิจัยจึงได้นำผลกระทบ 4 ด้าน  
มาเป็นตัวแปรวัดความสำคัญ อันได้แก่ ตัวแปรด้านบทกฎหมายและคำพิพากษา  
ตัวแปรด้านนโยบายและแผนชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นแรงงาน  
ตัวแปรด้านแนวคิดและหลักการสากลเกี่ยวกับการแรงงานไทย และตัวแปร  
ด้านสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานของประเทศ โดยในแต่ละตัวแปรจะได้นำหนด  
ตัวแปรรองเพื่อบ่งค่าความสำคัญไว้ 3 ระดับคะแนน (1 คะแนน - 3 คะแนน)  
และเมื่อพิจารณาจนได้ผลทำยสุดแล้วก็ย่อมเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาด้านแรงงาน  
ทั้ง 12 เรื่องมีค่าคะแนนที่สะท้อนจากตัวแปรอันเป็นผลกระทบต่างกัน หมายความว่า  
ประเด็นที่มีค่าคะแนนสูง ย่อมตีความตามหลักวิชาการได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญและ  
เร่งด่วนกว่าเพราะส่งผลกระทบมากกว่า (หลายด้าน) และหรือ ผลกระทบดังกล่าวนั้น  
เป็นเรื่องหรือกิจกรรมที่มีความสำคัญกว่า (หนักกว่า) ประเด็นที่มีค่าคะแนนที่น้อยกว่า  
อย่างไรก็ตาม การคำนวณค่าคะแนนดังกล่าวเกิดขึ้นจากการมองตามวิชาการที่  
ในทางปฏิบัติอาจมีการนำไปใช้อย่างมีเงื่อนไข (ประเด็นที่มีค่าคะแนนน้อยอาจได้รับ  
การปรับปรุงก่อนก็ได้) หากมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล  
หรือชาติในช่วงเวลานั้น

ค่าความสำคัญของประเด็นปัญหาที่วัดจากผลกระทบทั้งสิ้นของหัวเรื่อง

ขั้นตอนวิเคราะห์ และวิธีการ ประเมิน	ตัวแปรกลุ่มที่ 1 บทกฎหมาย และคำพิพากษา			ตัวแปรกลุ่มที่ 2 นโยบายและแผนชาติ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ในประเด็นด้านแรงงาน			
	รัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติหรือลำดับ ศักดิ์เดียวกัน/คำพิพากษา	กฎหมายลำดับรองอื่นๆ	แผนระดับชาติ กรอบภาพใหญ่	แผนระดับชาติ กรอบเฉพาะเจาะจง	แนวนโยบายระดับกระทรวง	
	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	
ประเด็นที่ 1	✓	✓		✓			
ประเด็นที่ 2	✓	✓			✓		
ประเด็นที่ 3	✓			✓			
ประเด็นที่ 4	✓	✓		✓			
ประเด็นที่ 5		✓					
ประเด็นที่ 6	✓	✓					
ประเด็นที่ 7		✓				✓	
ประเด็นที่ 8		✓		✓			
ประเด็นที่ 9				✓	✓		
ประเด็นที่ 10	✓				✓	✓	
ประเด็นที่ 11		✓					
ประเด็นที่ 12		✓			✓		

ตารางสรุปค่าคะแนนความสำคัญของประเด็นปัญหา



(ตัวแปรหลัก) และรายละเอียดบ่งชี้ (ตัวแปรรอง) สามารถสรุปได้ดังนี้

	ตัวแปรกลุ่มที่ 3 แนวคิดและหลักการสากล เกี่ยวกับการแรงงาน			ตัวแปรกลุ่มที่ 4 สถานการณ์การจ้างงาน ของประเทศ			สรุป ค่าคะแนน (x)  และ กลุ่มตัวแปร ที่ส่งผลกระทบ (y)  รูปการแสดงผล (x : y)
	กลุ่มหลักการและกติกาก่อน ประเทศไทยมีพันธะผูกพัน	กลุ่มหลักการและกติกาก่อน ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน หรือรับเอา	กลุ่มกติกาก่อนไม่มีสภาพบังคับ	สถานการณ์แรงงานเกี่ยวกับ ภาพลักษณ์ของประเทศ	เรื่องที่เป็นพลวัตของ ระบบเศรษฐกิจและสังคม ตามกระแสโลกาภิวัตน์	เรื่องที่เป็น ปรากฏการณ์เฉพาะของ ประเทศไทย	
	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	3 คะแนน	2 คะแนน	1 คะแนน	
	✓						(11 : 3)
				✓			(10 : 3)
				✓	✓		(11 : 3)
							(08 : 2)
				✓			(05 : 2)
		✓		✓			(10 : 3)
		✓			✓		(07 : 3)
					✓	✓	(08 : 3)
			✓		✓		(08 : 3)
					✓		(08 : 3)
		✓		✓			(07 : 3)
				✓			(07 : 3)

เพื่อการแก้ไขและพัฒนาบทกฎหมายแรงงาน





## หนังสือ

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร : มปท. 2551.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. **แยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ : จุดสิ้นสุดหรือจุดเริ่มต้นของขบวนการแรงงานไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หงสา. 2534.

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. **หน่วยที่ 1 หลักการของกฎหมายแรงงานและสัญญาจ้างแรงงาน**. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2564.

Jean Pélissier, Alain Supiot et Antoine Jeammaud. **Droit du travail**. Précis Dalloz, 21e édition. 2002.

## งานวิจัย

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์. **การพัฒนาและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวปฏิรูปประเทศ**. สถาบันพระปกเกล้า. 2561.

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และฉัฐเมษ ภิรมย์พานิช. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ**. ทูลสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ. 2562.

## เอกสารประกอบการสัมมนา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. เอกสารเผยแพร่งานสัมมนา. วันศุกร์ที่ 21 สิงหาคม 2563, จุฬานิติ, กันยายน – ตุลาคม 2563.

## สื่อออนไลน์

กระทรวงแรงงาน. (2561). **สภาพความเป็นอยู่ของแรงงานไทย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://japan.mol.go.th/situation/the-general-problem-of-thai-workers>. (เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2565).

กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). **ความเป็นมา.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://zerocorruption.mol.go.th/ข้อมูลหน่วยงาน/ประวัติความเป็นมา>. (เข้าถึงเมื่อ 12 สิงหาคม 2565).

กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). **นโยบายกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 “สืบสาน รักษา ต่อยอด” MOL ฟันฟู พลิกโฉม ตลาดแรงงานไทย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/แผนพัฒนาโยบายกระทรวง-ปี-2565-เผยแพร่บนเว็บไซต์.pdf>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).

กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). **แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.mol.go.th/academician/แผนยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).

**การต่อสู้ของกรรมกรไทย ประวัติความเป็นมา และภารกิจบทบาทของสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส).** (ม.ป.ป.). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [https://lupwa.pwa.co.th/data/\\_uploaded/file/history\\_01092015110904.pdf](https://lupwa.pwa.co.th/data/_uploaded/file/history_01092015110904.pdf). (เข้าถึงเมื่อ 25 สิงหาคม 2565).

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (ม.ป.ป.). **One report.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.sec.or.th/onereport>. (เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2565).

จิรายุ ฉัตรระทิน. (2564). **การประมงไทย & IUU Fishing และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. 2558 – 2564).** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/Journal/article-00703.pdf>. (เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2565).

วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. (2560). **ยุทธการยึดเมือง 24 มิถุนายน 2475.** นิตยสาร สารคดี, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.sarakadee.com/2017/04/15/24-มิถุนายน-2475/>. (เข้าถึงเมื่อ 12 สิงหาคม 2565).

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). **แผนปฏิรูปด้านกฎหมาย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2018/10/03กฎหมาย.pdf>. (เข้าถึงเมื่อ 7 กันยายน 2565).

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **แผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ด้านกฎหมาย.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [http://nscr.nesdc.go.th/nesdc\\_uat/wp-content/uploads/2021/05/BR03.pdf](http://nscr.nesdc.go.th/nesdc_uat/wp-content/uploads/2021/05/BR03.pdf). (เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565).

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **แผนขับเคลื่อนกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [http://nscr.nesdc.go.th/nesdc\\_uat/wp-content/uploads/2021/07/BR13-1.pdf](http://nscr.nesdc.go.th/nesdc_uat/wp-content/uploads/2021/07/BR13-1.pdf). (เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565).

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **รายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติครั้งที่ 1/2565.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/03/รายงานการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ-ครั้งที่-1-2565.pdf>. (เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565).

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **รายงานการประชุม คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติครั้งที่ 2/2565**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/09/ns-file-01220965.pdf>. (เข้าถึงเมื่อ 15 ตุลาคม 2565).

Bureauveritas. (n.d.). [Online]. from : <https://certification.bureauveritas.com/needs/corporate-social-responsibility-audits>. (access 1 September 2022).

Business & Human Rights Resource Centre. (n.d.). **Business & Human Rights**. [Online]. from : <https://www.business-humanrights.org/en/>. (access 1 September 2022).

Connex Team. (2564). **10 อาชีพ ที่มีแนวโน้มจะถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีและ AI ภายใน 10 ปีข้างหน้า**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://techsauce.co/connex/career-insight/10-jobs-will-be-replaced-by-technology-and-ai-by-the-next-10-years>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).

ETDA. (2564). **ปัญญาประดิษฐ์ในการให้บริการของภาครัฐ**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.eta.or.th/th/Useful-Resource/Knowledge-Sharing/Articles/AI-in-Government-Services.aspx>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).

FIFA. (2008). **Exigences minimales requises pour les contrats de footballeurs professionnels**. [Online]. from : [https://digitalhub.fifa.com/m/599938c0bfe914e8/original/qixbxxv9bfyz74dt\\_hxdl-pdf.pdf](https://digitalhub.fifa.com/m/599938c0bfe914e8/original/qixbxxv9bfyz74dt_hxdl-pdf.pdf). (access 10 September 2022).

ILO. (2018). **ILO in Thailand**. [online]. from : <https://www.ilo.org/asia/countries/thailand/lang--en/index.htm>. (access 14 august 2022).

ILO. (n.d.). **Conventions and Recommendations**. [Online]. from : <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>. (access 1 September 2022).

- ILO. (n.d.). **Decent work**. [Online]. from : <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>. (access 1 September 2022).
- ILO. (n.d.). **ILO Constitution Preamble**. [Online]. from : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:KEY,en,ILOC,/Document](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:KEY,en,ILOC,/Document). (access 1 September 2022).
- ILO. (n.d.). **Labour Standards**. [Online]. from : <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>. (access 10 September 2022).
- ILO. (n.d.). **Ratifications for Thailand**. [Online]. from : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102843](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102843). (access 1 September 2022).
- ILO. (n.d.). **Ratifications for United States of America**. [Online]. from : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102871](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102871). (access 1 September 2022).
- ILO. (n.d.). **Ratifications of fundamental instruments by number of ratifications**. [Online]. from : [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:2,F](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F). (access 1 September 2022).
- Pattaporn Hoy. (2564). **เปิด 10 อาชีพมาแรงและรายได้ดีในอีกสิบปีข้างหน้า**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://missiontothemoon.co/softskill-10-jobs-of-the-next-decade/>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).
- SAS. (n.d.). **ปัญญาประดิษฐ์คืออะไรและสำคัญอย่างไร**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [https://www.sas.com/th\\_th/insights/analytics/what-is-artificial-intelligence.html](https://www.sas.com/th_th/insights/analytics/what-is-artificial-intelligence.html). (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).
- Starfish Academy. (2564). **อาชีพที่จะหายไป เพราะ Digital Disruption**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.starfishlabz.com/blog/626-อาชีพที่จะหายไป-เพราะ-digital-disruption>. (เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2565).

**Toupictionnaire : Le dictionnaire de politique, partenaires sociaux.** (n.d.).

[En ligne]. de: [https://www.toupie.org/Dictionnaire/Partenaires\\_sociaux.htm](https://www.toupie.org/Dictionnaire/Partenaires_sociaux.htm). (accès 12 septembre 2022).

World Bank. **Doing Business 2020.** [Online]. from : <https://www.worldbank.org/en/pro grams/business-enabling-environment/doing-business-legacy>. (access 1 September 2022).

## กฎหมาย

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557. (2557, 22 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 131 ตอนที่ 81 ก.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). (2562, 18 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 136 ตอนที่ 51 ก.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. (2541, 20 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 115 ตอนที่ 8 ก. หน้า 10 – 12.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475. (2475, 31 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 49 ตอนที่ 315.

พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475. (2475, 26 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 49 ตอนที่ 457.

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. (2562, 31 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 136 ตอนที่ 72 ก. หน้า 14 – 16.

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. (2518, 26 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 92 ตอนที่ 47. หน้า 6 – 9 และหน้า 65 – 68.



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน).

**ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 8 – 9, หน้า 11, หน้า 17, หน้า 20 และหน้า 77 – 81.

หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง. (2562, 27 พฤศจิกายน).

**ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 136 ตอนที่ 132 ก. หน้า 24.

หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563. (2563, 10 มกราคม).

**ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 137 ตอนที่ 2 ก. หน้า 3.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564). (2559, 30 ธันวาคม).

**ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 133 ตอนที่ 115 ก. หน้า 65, 100, 101, 136, 151, 183, 189, 192 และหน้า 194.

## เอกสารอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา, จดหมายเหตุ, ม.- สคก.1/232 (30 กันยายน 2463 - 21 พฤษภาคม 2564).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คำร้องที่ 544/2552 และ 35/2557.

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2588 – 2606/2557.

สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561 - 2580).

Cass. Soc. 12 décembre 2012, n° 11-14.823.

