บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงานของประเทศไทยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 เป็นกฎหมายแรงงานที่เก่าแก่ที่สุด บทบัญญัติมาตราดังกล่าวถือเป็นการเริ่มต้นของสัญญาจ้างแรงงานที่บัญญัติให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีนิติสัมพันธ์ต่อกันในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็มีสิทธิและหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2547, หน้า 29) ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 ถือเป็นหลักทั่วไปในการทำสัญญาจ้างแรงงานและการจ้างแรงงานนอกจากจะอยู่ภายใต้หลักทั่วไปแล้วนายจ้างกับลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะอีกด้วย

กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้จะมีความเชื่อโยงกันอย่างใกล้ชิดในทางปฏิบัติ ตั้งแต่การเริ่มต้นของสัญญาจ้างแรงงาน การบริหารจัดการด้านแรงงาน ไปจนถึงการใช้สิทธิทางศาลเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานหรือการโต้แย้งสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมถึงการโต้แย้งคำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องใช้กระบวนการทางศาลเข้ามาชี้ขาดตัดสินคดีความเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างแรงงานที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพราะถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หากนายจ้างทำสัญญาจ้างงานหรือปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะมีโทษทางอาญาทั้งจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำและปรับเป็นกรณีไป กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติการคุ้มครองลูกจ้างไว้ในหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งรวมถึงเรื่องการย้ายสถานประกอบการของนายจ้าง การจัดเวลาพักให้กับลูกจ้างและการจ้างงานที่มีกำหนดเวลาในงานซึ่งมิใช่เป็นธุรกิจปกติหรือทางการค้าของนายจ้างด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติและยังไม่ครอบคลุมไปถึงประเด็นปัญหาที่

สำคัญและยังมีความไม่สมบูรณ์อยู่ในบางประการ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาต่างๆ ในสามประเด็น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ คือ

ประเด็นแรกเรื่องการย้ายสถานประกอบการของนายจ้าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 120 ว่า ในกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ ที่อื่นอันมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตส่วนตัวของลูกจ้างหรือครอบครัว นายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าก่อนย้ายสถานประกอบกิจการไม่น้อยกว่า 30 วันและหากลูกจ้างไม่ประสงค์จะไปทำงานกับนายจ้างให้ลูกจ้างมีสิทธิขอยกเลิกสัญญาจ้างกับนายจ้างได้และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษเท่ากับค่าชดเชยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 118 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ให้การคุ้มครองลูกจ้างเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตส่วนตนและครอบครัวเท่านั้นที่สามารถยกเลิกสัญญาจ้างและขอรับค่าชดเชยได้และไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาผลกระทบที่ชัดเจนว่าลูกจ้างต้องได้รับความเดือดร้อนเพียงใดจึงจะมีสิทธิยกเลิกสัญญาได้และการคุ้มครองได้คุ้มครองเฉพาะกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการไปตั้ง ณ ที่แห่งอื่นเท่านั้นไม่ได้รวมถึงกรณีนายจ้างย้ายลูกจ้างไปทำงาน ณ สถานที่แห่งอื่นที่นายจ้างมีสถานประกอบการอยู่แล้วด้วย (คำพิพากษาฎีกาที่ 2228/2545) ดังนั้นจึงเป็นช่องว่างให้นายจ้างยกขึ้นเป็นเหตุในการปฏิเสธการยกเลิกสัญญาจ้างกับลูกจ้างโดยอ้างว่าลูกจ้างไม่ได้รับผลกระทบจริง นอกจากนี้ยังอาจทำการโยกย้ายงานเพื่อกลั่นแกล้งลูกจ้างได้ เพราะลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบในกรณีนายจ้างย้ายสถานที่ทำงานหรือย้ายสถานประกอบการไปทำ ณ ที่อื่นที่นายจ้างมีอยู่แล้วลูกจ้างเหล่านี้จะไม่สามารถยกเลิกสัญญากับนายจ้างและขอรับค่าชดเชยตามมาตรา 120 ได้ ลูกจ้างจึงได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งย้ายของนายจ้าง เพราะเมื่อนายจ้างมีคำสั่งแล้วลูกจ้างไม่ปฏิบัติตาม นายจ้างมีสิทธิลงโทษโดยการเตือนเป็นหนังสือฐานขัดขืนคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 119 (4) ได้ และหากลูกจ้างขาดงานเกินสามวันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่นหรือไม่ก็ตามนายจ้างก็สามารถเลิกจ้างโดยมิต้องบอกกล่าวล่วงหน้าตามมาตรา 17 และไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามมาตรา 118 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 119 (5) ได้ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้างแรงงาน

ประเด็นที่สอง เรื่องการจัดเวลาพักให้ลูกจ้าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 27 บัญญัติว่า ในวันที่มีการทำงานให้นายจ้างจัดเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้มีเวลาพักครั้งหนึ่งน้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงได้ แต่เมื่อรวมกันแล้ววันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ให้นายจ้างจัดเวลาพักให้กับลูกจ้างเพื่อได้ผ่อนคลายอริยาบทจากการทำงานติดต่อกันมาแล้วไม่เกิน 5 ชั่วโมง เพราะลูกจ้างอาจมีความเหนื่อยล้าจากการทำงานจึงควรให้ลูกจ้างได้พักผ่อนตามอัทยาศัยอย่างอิสระ มีสิทธิและเสรีภาพที่จะดำเนินชีวิตใดๆ

ส่วนตัวในเวลาพักก็ได้ ทั้งนี้เพราะเวลาพักตามที่กฎหมายกำหนดมิให้นับรวมเข้ากับเวลาทำงานเว้นแต่จะเป็นเวลาพักที่เกินกว่าสองชั่วโมง (มาตรา 27 วรรคสาม) ในทางปฏิบัตินายจ้างจะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบหรือคำสั่ง จำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างในระหว่างเวลาพัก เช่น ห้ามออกนอกโรงงานหรือสถานที่ทำงาน หรือกำหนดให้ลูกจ้างต้องยื่นเอกสารการลาหรือเอกสารการทำงานล่วงเวลา หรือรับค่าจ้างในระหว่างเวลาพัก เหล่านี้เป็นต้น จึงทำให้ลูกจ้างมิอาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างอิสระ การกำจัดสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างเช่นนี้ จึงเป็นการกำจัดสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองไว้ รัฐจึงควรมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องเวลาพักให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิลูกจ้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สาม เรื่องการทำสัญญาจ้างงานมีกำหนดเวลาซึ่งมิใช่เป็นธุรกิจปกติหรือทางการค้าของนายจ้าง ในลักษณะงานที่เป็นงานโครงการ งานชั่วคราว หรืองานตามฤดูกาล ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้บัญญัติไว้ให้เป็นข้อยกเว้นไม่ให้ได้รับค่าชดเชยตามมาตรา 118 วรรคสามและวรรคสี่ ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ริดรอนสิทธิในเรื่องความเสมอภาคของลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 30 โดยกฎหมายให้สิทธินายจ้างทำสัญญาว่าจ้างแบบมีกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน ซึ่งมีระยะเวลานานถึงสองปีลูกจ้างประเภทนี้นี้มีอยู่จำนวนมากและโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถหางานทำประจำได้จึงต้องยินยอมทำงานตามสัญญาเพื่อรองานประจำและงานเหล่านี้เป็นลักษณะงานที่ไม่มีความแตกต่างจากงานทั่วไป แต่แรงงานเหล่านี้เมื่อถูกเลิกจ้างโดยผลของสัญญาสิ้นสุดลง แต่ไม่ได้รับความคุ้มครองในส่วนของค่าชดเชยเหมือนกับลูกจ้างทั่วไป จึงเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม รัฐต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้เกิดการคุ้มครองแรงงานอย่างเสมอภาคกัน

จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเกิดขึ้นในการจ้างแรงงานในหลายๆ องค์กรและเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อสังคมแรงงานและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว กระบวนการจ้างแรงงาน การผลิตและบริการมีความซับซ้อนแหละหลากหลายมากขึ้น นายจ้างต่างก็มีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในการทำงานเพื่อตอบสนองนโยบายการดำเนินธุรกิจให้บรรลุเป้าหมายและมีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกได้ ในขณะเดียวกันผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมก็ต่างดิ้นรนแสวงหาความเป็นธรรม ความมั่นคงในการทำงานและต้องการมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการวิจัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องสำคัญต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นให้เกิดความชัดเจนถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายโดยทำการศึกษาวิจัยข้อกฎหมาย การตีความกฎหมายของศาลจากคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเปรียบเทียบหลักกฎหมาย

คุ้มครองแรงงานของประเทศไทยกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานสากล เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติของเราต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี หรือหลักการที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงานข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบและคำสั่งของนายจ้าง
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

สมมติฐานของการศึกษา

การกำหนดขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เรื่องการย้ายสถานประกอบกิจการของนายจ้าง การจัดเวลาพักและการจ้างงานแบบมีกำหนดเวลาซึ่งมิใช่เป็นธุรกิจปกติของนายจ้าง ให้ชัดเจนและครอบคลุมแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานของภาคเอกชนและให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ดียิ่งขึ้น

วิธีการศึกษา

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีแรงงานและจัดตั้งศาลแรงงาน พ.ศ.2522 คำพิพากษาฎีกา รวมถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี หรือหลักการคุ้มครองแรงงานทั่วไป

2. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของประเทศไทยและการคุ้มครองแรงงานในระดับสากล

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน