

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม คนส่วนใหญ่ทำงานปลูกข้าว ทำไร่ ทำสวนซึ่งเป็นงานในครอบครัวและมีวิถีชีวิตในการทำงานที่ไม่สลับซับซ้อนและไม่มีปัญหาด้านแรงงานมากนัก ต่อมาเมื่อนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในด้านอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องจักรต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงาน ตลอดจนนำเทคโนโลยีและการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ จนกระทั่งส่งผลให้มีการจ้างงานรูปแบบใหม่ขึ้นในประเทศไทย และปัญหาทางด้านแรงงานเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้มีการพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมาถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการใช้แรงงาน และการจ่ายค่าทดแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานได้อย่างปลอดภัย และมีสุขภาพอนามัยดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร และปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกอย่างรวดเร็ว เกิดกลุ่มการค้าต่างๆ มากมายประกอบกับการเปิดการค้าเสรีมากขึ้น ทำให้เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศไทย และเมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์แล้ว มีการนำเอาเทคโนโลยีและ การบริการจัดการสมัยใหม่มาใช้ ส่งผลให้มีการจ้างงานรูปแบบใหม่ เช่น การจ้างงานแบบเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้าน และการจ้างงานแบบช่วงเวลา

นับจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 และช่วงปี พ.ศ. 2549-2557 นับเป็นสถานการณ์ที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำ ความอยู่รอดขององค์กรหรือผู้ประกอบการหรือนายจ้างมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทำให้สถานประกอบการจำนวนมากขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ มีการลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นออกไป เช่น การเลิกจ้างลูกจ้างบางส่วนออกไป หรือการจ้างผู้ทำงานบางช่วงเวลา (Part-Time Workers) มากขึ้น เพื่อรักษาเสถียรภาพของการดำเนินธุรกิจต่อไป ขณะเดียวกันคุณภาพชีวิตและความอยู่รอดของลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานก็มีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังนั้น การจ้างบางช่วงเวลา จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ถูกเลิกจ้าง หรือกลุ่มคนที่มี

งานประจำอยู่แล้ว และต้องการหารายได้พิเศษ หรือนิสิต นักเรียน ที่ต้องการหารายได้พิเศษ หรือกลุ่มคนอื่นๆ ที่ต้องการมีงานทำและหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง และปัจจุบันการจ้างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในทางภาคบริการ ภาคพาณิชยกรรม และภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เกิดความต้องการที่สอดคล้องตรงกันทั้งสองฝ่ายระหว่างองค์กรและผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา โดยฝ่ายองค์กรหรือผู้ประกอบการหรือนายจ้างต้องการบริหารจัดการลดต้นทุนการผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขณะเดียวกันแรงงานที่ทำงาน บางช่วงเวลา ก็ต้องการหารายได้เพื่อยังชีพ หรือจุนเจือครอบครัว

แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับลูกจ้างทุกประเภทรวมถึงแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา แต่การจะนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานดังกล่าวมาใช้บังคับกับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาทั้งหมดก็อาจจะไม่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไปที่ใช้บังคับกับลูกจ้างทุกประเภท โดยกำหนดค่านियามของคำว่า “ลูกจ้าง” หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะมีชื่ออย่างไร ดังนั้น แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาซึ่งทำงานให้กับนายจ้างที่มีลักษณะเป็นการจ้างแรงงาน ย่อมมีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างลูกจ้าง โดยจะได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังมีได้มีการกำหนดค่านियามของคำว่า “แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา (Part-Time Workers) ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งยังไม่ปรากฏค่านियามตรง ๆ ของลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาเอาไว้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไปก็มิได้ระบุว่า ลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาและแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาคือคนงานประเภทใด ซึ่งความแตกต่างของลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาและแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาจึงน่าจะพิจารณาควบคู่กันไปกับชั่วโมงการทำงาน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงมีความเข้าใจผิดและสับสนในส่วนของนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เกี่ยวกับความหมายหรือลักษณะของสภาพการจ้างระหว่างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา (Part-Time Workers) กับลูกจ้างชั่วคราว (Temporary Employee) เช่น นายจ้างมักประกาศรับสมัครพนักงานทำงาน Part-Time มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง 6 เดือน ทำงานวันจันทร์ถึงวันวันศุกร์ ตั้งแต่ 8.00 น. – 17.00 น. อัตราค่าจ้างวันละ 300 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดของลักษณะการจ้างงานดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่ามีจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวันเท่ากับชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา อันมีลักษณะเป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราวมากกว่าการจ้างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา

ดังนั้น ลักษณะการจ้างงานที่ทำงานบางช่วงเวลาและการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจึงมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลามีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา ส่วนลูกจ้างชั่วคราวมีชั่วโมงการทำงานปกติเท่ากับชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา

เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดนิยามศัพท์ของคำว่าแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา (Part-Time Worker) ของต่างประเทศแล้ว พบว่ากฎหมายบางช่วงเวลาได้กำหนดคำนิยามแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา ก็เพื่อให้แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองให้แตกต่างไปจากลูกจ้างประจำ หรือแรงงานที่ทำงานเต็มเวลา รวมทั้งลูกจ้างชั่วคราวที่มีชั่วโมงการทำงานปกติเท่ากับลูกจ้างประจำหรือแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาสภาพการจ้างและการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา ส่วนใหญ่มีสภาพการทำงานที่ไม่มั่นคงและไม่แน่นอน และมีสภาพการจ้าง หรือระบบการทำงานที่ไม่มีการตกลงกันระหว่างนายจ้างและแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาให้ทำในระยะยาว โดยผู้ประกอบการหรือนายจ้างมักจะจ้างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาให้มาทำงานเมื่อมีงานปริมาณมาก เป็นงานที่เร่งด่วน และต้องการผลผลิตมาก ซึ่งทำให้ช่วงนั้นแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลามีงานทำมากและทำงานหนัก ในทางตรงกันข้ามหากธุรกิจของผู้ประกอบการหรือนายจ้างตกต่ำลงปริมาณงานดังกล่าวอาจลดลงตามไปด้วย หรือแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาอาจไม่มีงานทำ ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานและรายได้ของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาเหล่านั้นไปด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา โดยกำหนดไว้ในบทนิยามของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อนายจ้างและแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา รวมทั้ง การคุ้มครองสิทธิของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา อันเกี่ยวกับปัญหาสภาพการจ้าง เช่น การทำสัญญาจ้างแรงงาน ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา ปัญหาการเลิกจ้างและค่าชดเชย เป็นต้น เพื่อประโยชน์ของนายจ้างและการคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลามีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา
2. เพื่อศึกษามาตรการในการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาขององค์การระหว่างประเทศและต่างประเทศ

3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการคุ้มครองการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต่างประเทศ

4. เพื่อเสนอแนะเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของแรงงานบางช่วงเวลารวมทั้งกฎหมายก็ไม่ได้ระบุงานบางช่วงเวลาไว้ จึงทำให้คนที่ทำงานบางช่วงเวลาไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตลอดจนเกิดความไม่เข้าใจแก่นายจ้างว่า จะต้องทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงาน การเลิกจ้าง การจ่ายเงินชดเชย ดังนั้น จึงควรทำการศึกษาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาได้รับการคุ้มครองแรงงาน โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อเกิดประโยชน์แก่นายจ้างและคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงคำนิยามคำว่า “แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา” ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 175 ว่าด้วยการทำงานบางช่วงเวลา และของต่างประเทศ ตลอดจนลักษณะสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ปัญหาและอุปสรรคของการจ้างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาตามกฎหมายไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 175 และของกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาด้วยวิธีการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ตำรากฎหมาย บทความ วารสารทางนิติศาสตร์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้ง สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งเปรียบเทียบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 175 ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงาน ที่ทำงานบางช่วงเวลา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา
2. ทำให้ทราบถึงเพื่อศึกษามาตรการในการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาขององค์การระหว่างประเทศ และต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาให้มีประสิทธิภาพ

1.7 คำนิยามศัพท์

ลูกจ้างบางช่วงเวลา “ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลา หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานให้แก่ นายจ้าง โดยมีชั่วโมงการทำงานต่อวันน้อยกว่าลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาทุกประเภท”