

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ด้วยสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ตลอดจนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2540 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อระบบการจ้างงานและสถานะสังคม มีความพยายามพยุ่งสถานะของนายจ้างโดยการลดต้นทุนการผลิตทางด้านแรงงาน มีการเลิกจ้าง มีการเปลี่ยนแปลงการจ้าง สถานประกอบการหลายแห่งมีการจ้างงานในลักษณะไม่ได้เป็นงานประจำซึ่งเป็นงานจ้างแบบไม่เต็มเวลาหรืองานบางช่วงเวลาและในปัจจุบันยังคงมีความเข้าใจผิดและสับสนในส่วนของนายจ้างหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับความหมายหรือลักษณะของสภาพการจ้างระหว่างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลากับลูกจ้างชั่วคราว

นอกจากนี้แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาส่วนใหญ่ยังถูกจำกัดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาทิ การที่แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาจะไม่ได้รับสิทธิในวันหยุดพักผ่อนประจำปีและรับค่าจ้างในวันหยุดพักผ่อนประจำปี รวมทั้งแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน หรือรายชั่วโมงยังถูกจำกัดสิทธิในเรื่องการได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์อีกด้วย

การนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งหมดมาใช้บังคับกับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาอาจไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา เช่น การเลิกจ้าง การจ่ายค่าชดเชย อีกทั้งยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเลิกจ้างแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาก่อนครบกำหนดระยะเวลาการจ้างโดยทันทีโดยมิได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าและจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า ทำให้แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาไม่สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ตนเองได้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของแรงงานทุกประเภท และให้ความคุ้มครองด้านสุขภาพและสวัสดิการของแรงงานเป็นสิ่งทำทาทายอย่างหนึ่งซึ่งควรสนับสนุนและส่งเสริม โดยความคุ้มครองดังกล่าวจะถูกกำหนดอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ของการทำงานปกติ ทั้งนี้ ก็เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม รับรอง และเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่แรงงานทุกประเภท

เมื่อศึกษาระเบียบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พบว่า ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีงานทำโดยเสรี และการมีประสิทธิภาพในการทำงานสำหรับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา จึงกำหนดให้มีความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาขั้นพื้นฐานไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 175 ว่าด้วยการทำงานบางช่วงเวลา (Convention No. 175 Concerning Part – Time Work) โดยกำหนดคำนิยามของ “แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา” หมายถึง บุคคลผู้รับจ้างทำงานปกติ น้อยกว่าจำนวนชั่วโมงของแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาที่สามารถเทียบเคียงได้ในสาขางานอาชีพ หรือสถานประกอบการเดียวกัน และได้กำหนดความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาขั้นพื้นฐานในเรื่องของค่าจ้าง การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือชีพ ด้านชื่อนามัยและความปลอดภัย รวมทั้งสิทธิในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองและกรเป็นตัวแทนแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาปกติที่เทียบเคียงได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีข้อแนะนำเกี่ยวกับการทำงานบางช่วงเวลา และกำหนดให้ข้อแนะนำดังกล่าวอยู่ในรูปของข้อแนะนำต่อท้ายอนุสัญญา ฉบับที่ 175 ว่าด้วยการทำงานบางช่วงเวลา ซึ่งเรียกว่า ข้อแนะนำที่ 182 ค.ศ. 1994 ว่าด้วยการทำงานบางช่วงเวลา โดยข้อแนะนำดังกล่าวได้กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา เช่น การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สิทธิในการลาโดยได้รับค่าจ้าง การเลิกจ้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานที่ทำงานเต็มเวลา

ในส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของต่างประเทศ ซึ่งจากการที่ได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของประเทศญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองการทำงานบางช่วงเวลาเป็นการเฉพาะแยกออกจากมาตรการการคุ้มครองแรงงานขั้นพื้นฐานทั่วไปตามความเหมาะสม โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Part – Time Work Law 1993 ให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาทุกประเภททั้งในภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชยกรรม โดยประเทศญี่ปุ่นจะเรียกบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองการทำงานบางช่วงเวลาว่า แรงงานหรือคนทำงาน (Worker) และกำหนดคำนิยามของคำว่า “แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา” หมายถึง คนทำงานที่ชั่วโมงการทำงานปกติต่อสัปดาห์น้อยกว่าคนทำงานปกติในสถานประกอบการเดียวกัน ในกรณีของคนทำงานที่ได้รับการจ้างงานในสถานประกอบการเดียวกัน ต้องเป็นผู้ซึ่งทำงานประเภทเดียวกันกับคนทำงานปกติ นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้ออกกฎหมายและแนวทางในการส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพมาตรการเพื่อเป็นประกันการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา ซึ่งเรียกว่า Improvement of Employment} Etc. of Part – Time Workers โดยกำหนดให้แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็น

ลายลักษณ์อักษรกับแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา และจัดให้สัญญาจ้างงานดังกล่าวมีข้อความที่ชัดเจนเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน เช่น ระยะเวลาการจ้าง สถานที่ทำงานและบทบาทหน้าที่ของคนทำงาน เวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการทำงาน (หากต้องทำงานเกินกว่าที่กำหนดก็ต้องระบุชั่วโมงหรือเวลาทำงานให้ชัดเจน) เวลาพักผ่อน วันหยุด การพักร้อน ระบบกะคนงานต้องทำงาน 2-3 กะ วิธีการกำหนดค่าจ้าง การเกษียณอายุ อีกทั้งยังกำหนดให้นายจ้างออกเอกสารอีกฉบับหนึ่งแยกออกมาจากสัญญาจ้างงานบางช่วงเวลา โดยเอกสารดังกล่าวนายจ้างจะต้องระบุการขึ้นค่าจ้าง โบนัส การเลิกจ้าง และสิ่งตอบแทนอื่นๆ เป็นต้น

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ มีกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน คือ Korea. Law No. 5309, Mar. 13 1997 (Labor Standard Act (LSA)) ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับกับแรงงานทุกคนไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรมหรือภาคพาณิชยกรรมและกฎหมาย Temporary / Part – Time Worker Protection Act 2006 คุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาโดยเฉพาะ ซึ่งบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสำหรับการทำงานบางช่วงเวลาจะถูกรเรียกว่า “แรงงานหรือคนทำงาน” และกำหนดค่านิยามของแรงงานบางช่วงเวลา หมายถึง ลูกจ้างซึ่งตกลงทำงานโดยมีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์น้อยกว่าแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาในงานประเภทเดียวกัน และในสถานประกอบการเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาที่มีข้อตกลงการทำงานอย่างน้อย 15 ชั่วโมงโดยเฉลี่ย 4 สัปดาห์จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเป็นแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา นอกจากนี้การทำงานบางช่วงเวลายังถูกบังคับตาม Labour Standard Act (LSA) ให้ทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งประเทศเกาหลีใต้มีหลักการว่าแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาถือเป็นแรงงานหรือคนทำงานแบบไม่ปกติ และมีกฎหมาย Temporary / Part – Time Worker Protection Act 2006 บังคับให้นายจ้างจัดให้มีข้อบังคับการทำงานที่เกี่ยวกับการทำงานบางช่วงเวลาโดยเฉพาะซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนไม่น้อยไปกว่าข้อบังคับของการทำงาน ของแรงงานที่ทำงานเต็มเวลาปกติ โดยแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของประเทศเกาหลีใต้จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง วันและเวลาทำงาน วันหยุดและวันลา โดยได้รับค่าจ้าง และการเลิกจ้าง โดยได้รับความคุ้มครองตามสัดส่วนของชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาเทียบกับชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่ทำงานเต็มเวลา

จากการศึกษาพบว่าการมีและบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาของประเทศทั้งสองนั้นสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการจ้างและลักษณะของงานบางช่วงเวลา สำหรับประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าจะเป็นเรื่องยากที่จะออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานบางช่วงเวลาให้มีความคุ้มครองกับลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาทุกประเภททั้งผู้ที่งานประจำทำอยู่แล้วแต่มาทำงานบางช่วงเวลาเพื่อหารายได้เสริม หรือลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาจริงๆ เนื่องจาก

มีข้อแตกต่างกันในกลุ่มของแรงงานบางช่วงเวลาเช่น กลุ่มอายุ กลุ่มบุคคล กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มลูกจ้างระดับล่าง ซึ่งเหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องนำมาไตร่ตรองทบทวนเพื่อให้มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้เหมาะสม อย่างไรก็ตามควรเน้นที่การให้คุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลาในเรื่องของชั่วโมงการทำงานและเรื่องค่าจ้างเป็นด้านหลัก ส่วนเรื่องสวัสดิการควรปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมตามสภาพการณ์ตามสัดส่วนเช่นเดียวกับลูกจ้างอื่นที่นายจ้างจัดให้ หรือจัดให้ตามความตกลงระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างในสถานประกอบการนั้น ๆ และควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการใช้บังคับกับนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาในทุกประเภทธุรกิจ เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาและนายจ้างผู้ประกอบการ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตรา 5 เพื่อคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบางช่วงเวลา ในบทนิยาม ดังนี้

“ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลา หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานให้แก่นายจ้าง โดยมีชั่วโมงการทำงานต่อวันน้อยกว่าลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ให้ความหมายรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาทุกประเภท”

“ค่าจ้าง หมายถึง เงินที่นายจ้างและลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาดตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างทำงานสำหรับวันทำงานปกติของงานบางช่วงเวลาเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาได้ทำงานปกติของวันทำงาน ”

5.2.2 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

การทำสัญญาจ้างงานบางช่วงเวลาควรกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ในเรื่องประเภทธุรกิจที่ใช้บังคับสำหรับลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลา เห็นควรให้มีกฎหมายเฉพาะบังคับใช้กับลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาในธุรกิจทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม และภาคพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นงานที่ปลอดภัยและไม่เสี่ยงอันตราย
2. ในเรื่องประเภทของลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาที่ได้รับความคุ้มครอง เห็นควรกำหนดให้ใช้บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาทุกคนและทุกประเภททั้งกลุ่มลูกจ้างผู้ที่มีงานประจำทำอยู่แล้ว แต่ได้ใช้ประโยชน์ในช่วงระยะเวลาว่างจากงานประจำมาทำงานบางช่วงเวลา และกลุ่มลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลา ว่างงานแบบในช่วงเวลาสั้น

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยควรมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานที่ทำงาน บางช่วงเวลาเป็นการเฉพาะ โดยมีขอบเขตการบังคับใช้กับธุรกิจทุกประเภทและแรงงานที่ทำงาน บางช่วงเวลาทุกประเภท โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสำหรับการทำงานบางช่วงเวลา โดยใช้คำว่า ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลา และกำหนดนิยามของลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาไว้ อย่างชัดเจน มีการกำหนดให้มีความคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่สอดคล้องและเหมาะสมกับ ลักษณะงานบางช่วงเวลา และเป็นหลักประกันการทำงานให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานบางช่วงเวลาใน ระดับหนึ่ง ตลอดจนทำให้งานบางช่วงเวลากลายเป็นงานที่มีคุณค่าส่งเสริมให้มีการจ้างงานบาง ช่วงเวลามากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมต่อไป