

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นจำนวนมากเดินทางออกจากประเทศเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ แต่ก็มีคนต่างด้าวอีกจำนวนมากเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและทำงานในประเทศไทย คนต่างด้าวที่ข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศมีทั้งที่เป็นคนทำงานมีฝีมือและคนทำงานไร้ฝีมือ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งกลุ่มที่สำคัญได้แก่แรงงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และ กัมพูชา โดยแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะ การดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป นอกจากนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่า การหลั่งไหลเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวเพื่อทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะขยายตัวมากขึ้น เพราะภาวะของการขาดแคลนแรงงานหรือการขาดแคลนแรงงานราคาถูกในประเทศไทยนั้น ในระบบการผลิตยังต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมืออีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในธุรกิจการรับเหมาก่อสร้างอาคารต่างๆ สำหรับเศรษฐกิจในประเทศไทยนั้น การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือจึงหมายถึงผลกระทบต่อธุรกิจจำนวนมาก ดังนั้น ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในบทยก ๓ ไป จึงควรทำการศึกษาความหมายและประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ ตามลำดับที่จะได้กล่าวต่อไป ดังนี้

2.1 ความหมายและประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2.1.1 ความหมาย

ความหมายของแรงงานอาจมีความหมายได้หลายนัย ดังนี้

2.1.1.1 ความหมายของแรงงาน

คำว่า "งาน" หรือ "แรงงาน" นั้นหมายความถึง¹ แรงงานของบุคคลหรือแรงงานของมนุษย์เท่านั้น โดยไม่รวมถึงแรงงานจากเครื่องจักรหรือสัตว์ ทั้งนี้ พลังงานหรือกำลังแรงงานที่ได้รับจากเครื่องจักรหรือสัตว์นั้นถูกจัดให้เป็น "แรงงานทดแทน" ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากแรงงานที่ได้จากมนุษย์ โดยแรงงานมนุษย์เป็นแรงงานที่เกิดขึ้นจากตัวของมนุษย์เอง แต่แรงงานทดแทนจากเครื่องจักรหรือสัตว์นั้นจะเกิดขึ้นภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของมนุษย์ให้ทำงานเท่านั้น ไม่สามารถทำงานได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น คำว่า "แรงงาน" ที่ศึกษานั้นหมายรวมเฉพาะแรงงานของมนุษย์ที่กระทำไปเพื่อแลกกับผลตอบแทนจากนายจ้าง เพื่อนำค่าจ้างหรือสินจ้างนั้นๆ มาสนองความต้องการของตนเอง สุดแล้วแต่ว่าค่าจ้างนั้น จะเป็นเงินหรือสิ่งของตามแต่จะตกลงกัน คำว่า "แรงงาน" "labor" หรือ "labour" นั้นยังไม่มีคำจำกัดความที่ใช้อย่างสากล แต่ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติให้นิยามไว้แตกต่างกัน

ดังนั้น งานหรือแรงงานจึงหมายถึงกำลังแรงงานของมนุษย์ซึ่งรวมทั้งกำลังแรงกายและกำลังความคิดสติปัญญาด้วย มิใช่ว่าแรงงานจะหมายถึงแต่เฉพาะเพียงผู้ทำงานโดยอาศัยกำลังทางร่างกายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ผู้ที่ทำงานโดยใช้เพียงสติปัญญาความคิดในการทำงานอย่างเดียวก็นับเป็นผู้ใช้แรงงานด้วย ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ไม่ว่าจะผู้ที่ทำงานโดยใช้กำลังสมองมากกว่ากำลังกายหรือผู้ที่ใช้กำลังกายมากกว่ากำลังสมอง ก็ล้วนแต่จะต้องใช้ทั้งกำลังกายและกำลังสมองควบคู่กันไปทั้งสิ้น มิใช่ว่าจะใช้เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง แต่ขนาดและปริมาณของการใช้กำลังกายและกำลังสมองย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทของงาน

2.1.1.2 ความหมายของกฎหมายแรงงาน

กฎหมายแรงงาน² หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นมา เพื่อให้ให้นายจ้างและลูกจ้างยึดเป็นแนวทางปฏิบัติในการทำงาน เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสภาพการทำงานของลูกจ้างเกี่ยวกับกำหนดวัน เวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน ความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน รวมทั้งการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคล

¹ ศาสตราจารย์สุตาสีริ วดวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พฤกษาชลวิทย์. (2557). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

สองฝ่าย ดูแลส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการหารือ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและกำหนดวิธีการในการจัดตั้งและดำเนินการองค์กรของลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนถึงการดำเนินการในด้านการจัดหางานและความมั่นคงในการทำงานด้วย

กล่าวโดยสรุป กฎหมายแรงงานคือ กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการจ้างและการทำงานนั่นเอง

2.1.1.3 ความหมายของการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงาน³ (Labour Protection) หมายถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองลูกจ้าง มิให้ถูกนายจ้างใช้งานจนเกินสมควร เพื่อขจัดความเดือดร้อนของคนงานในระบบอุตสาหกรรม จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานได้ผลและลดปัญหาในด้านแรงงานลง เพราะปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่มักจะเนื่องจากปัญหาในด้านคุ้มครองแรงงานไม่ได้ผล

2.1.1.4 ความหมายของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Law) หมายถึงการที่รัฐได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานขึ้น ส่วนใหญ่เป็นข้อปฏิบัติที่นายจ้างจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้างเป็นสภาพการจ้างงานขั้นต่ำสุด ซึ่งหมายความว่ามาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานต่างๆ ที่รัฐกำหนดไว้นี้ เป็นมาตรฐานที่ต่ำที่สุดที่นายจ้างทั้งหลายจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างและลูกจ้างไม่อาจจะตกลงกันกำหนดเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างแรงงานที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วให้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ได้ ถ้านายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกำหนดกันเอาไว้ให้น้อยกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีโทษจำคุกโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ มากน้อยตามความหนักเบาของการกระทำผิด⁴

³ ศาสตราจารย์สุดาสิริ วงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์. ช่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 59.

⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, หมวด 16 มาตรา 144 – 156.

ถึงแม้ว่านายจ้างและลูกจ้างจะได้ทำสัญญาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแยกแยะจากกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ในระดับที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดเอาไว้ นิติกรรมหรือสัญญานั้นๆ ก็มิได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย เพราะนิติกรรมหรือสัญญานั้นๆ ได้ทำขึ้นโดยขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นิติกรรมหรือสัญญานั้นๆ จึงตกเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยทำนิติกรรมนั้นๆ มาก่อนเลย เช่นเดียวกับกฎหมายแรงงานของสิงคโปร์ (Employment Act) ข้อ 8 ได้กำหนดไว้ว่าสัญญาจ้างแรงงานที่มีสภาพการจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นโมฆะและไม่มีผลบังคับ

แต่ถ้าการตกลงหรือการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแตกต่างจากมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะที่เหนือกว่าดีกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ย่อมกระทำมิได้เสมอ เพราะเป็นการกระทำที่เป็นคุณแก่ลูกจ้าง กระทำมิได้มิถือว่าผิดกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายแรงงานเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการใช้แรงงาน จะตกลงกันให้ต่ำไปกว่านี้อีกไม่ได้ แต่ถ้าตกลงกันให้สูงกว่าเหนือกว่าดีกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมกระทำมิได้

2.1.2 ประวัติความเป็นมา

2.1.2.1 ปรัชญาและที่มาของกฎหมายแรงงาน

หลักการสำคัญของกฎหมายแรงงาน⁵ คือ การที่นายจ้างตอบแทนแรงงานของลูกจ้างบนพื้นฐานของความเสมอภาคในการต่อรอง ดังนั้น กฎหมายแรงงานไม่เพียงแต่คุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าตอบแทนการทำงานและสวัสดิการตามสมควร หากแต่ยังคุ้มครองไปถึงอำนาจในการเจรจาต่อรองของลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่า แม้ว่าหลักพื้นฐานสัญญาของกฎหมายโรมันอนุญาตให้สัญญาที่คู่สัญญาตกลงกันโดยสมัครใจมีผลผูกพันคู่สัญญาเสมอ และห้ามคู่สัญญาอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้อสัญญาที่ตนได้เคยยอมรับด้วยความสมัครใจ อย่างไรก็ตาม กฎหมายแรงงานมีความแตกต่างจากหลักกฎหมายโรมัน กล่าวคือ สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะต้องดูแลคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

⁵ ศาสตราจารย์สุดาสิริ วดวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 9.

ดังนั้นหากข้อสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นขัดกับกฎหมายแรงงาน หรือให้ความคุ้มครองลูกจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าสัญญานั้นจะเกิดจากการที่นายจ้างบังคับให้ลูกจ้างตกลงยอมรับ หรือจะเกิดจากความสมัครใจของลูกจ้างเองก็ตาม สัญญานั้นก็จะมีผลใช้บังคับทันที

กฎหมายแรงงานมีรากฐานมาจากกฎหมายหลายประเภทประกอบกัน โดยอาจจะแบ่งออกเป็น 5 ประเภท เช่น 1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติและกฎหมายลักษณะอื่นๆ 3. ข้อตกลงร่วม 4. กฎหมายระหว่างประเทศ 5. กฎหมายที่พัฒนามาจากแนวคำพิพากษา

2.1.2.2 วิวัฒนาการของกฎหมายแรงงาน⁶

ในอดีตแรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคเกษตรกรรม ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้ทันสมัยขึ้น รูปแบบการดำเนินการด้านอุตสาหกรรมจึงมีการขยายตัวมากขึ้น การใช้แรงงานจึงเปลี่ยนรูปแบบจากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมนั้นก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากลักษณะการดำเนินการตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ การใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นไปอย่างเรียบง่าย ไม่มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่จะต้องปฏิบัติ จึงไม่ค่อยมีความซับซ้อน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้แรงงานก็ได้เป็นไปในลักษณะของลูกจ้างและนายจ้างเสมอไป ส่วนมากจะเป็นไปในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือระหว่างญาติมิตรเพื่อนฝูง ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น ต่อมาเมื่อรูปแบบของการใช้แรงงานเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบอุตสาหกรรม โดยมีระเบียบแบบแผนการดำเนินการที่เป็นขั้นตอนมากขึ้น ปัญหาต่างๆ จึงตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าตอบแทนการทำงาน ตลอดจนค่าตอบแทนการทำงานในวันหยุด ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้ความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างมิได้เป็นไปในรูปแบบของการช่วยเหลือซึ่งพากันเหมือนในอดีต แต่กลายเป็นรูปแบบของธุรกิจ

⁶ ศาสตราจารย์สุดาสิริ วศวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์. ช่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 12.

มากขึ้น บางครั้งนำไปสู่ข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้และการเอาผิดเอาเปรียบของลูกจ้าง ลูกจ้างมักมีอำนาจต่อรองที่ต่ำกว่าหากลูกจ้างเรียกร้อง นายจ้างมักใช้วิธีการเลิกจ้างและจัดหาคนอื่นหรือใช้เครื่องจักรทำงานแทน ทำให้ลูกจ้างอยู่ในสภาวะการณ์ที่ถูกบีบคั้น จึงทำให้บรรดาผู้ใช้แรงงานทั้งหลายโดยเฉพาะในภาคพื้นยุโรปได้ร่วมแรงร่วมใจรวมตัวกันขึ้นเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการต่างๆ ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไม่ให้ต้องเสียเปรียบแก่ นายจ้าง ฝ่ายนายจ้างเองก็ได้มีการติดต่อรวมตัวกันอยู่ก่อนแล้วในการดำเนินการปรึกษาหารือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าฝ่ายลูกจ้างเพราะมีจำนวนน้อยกว่า ไม่ต้องจัดตั้งเป็นรูปสมาคมก็สามารถดำเนินการหาวิธีในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนได้เป็นอย่างดี เมื่อต่างฝ่ายต่างมุ่งหาวิธีการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน กล่าวคือ ฝ่ายผู้ใช้แรงงานก็มีความประสงค์ที่จะได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูง โดยไม่ต้องมีระยะเวลาทำงานที่ยาวนานเกินไป มีสภาพการทำงานที่ดี มีสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนายจ้างก็มีความประสงค์ที่จะได้แรงงานที่มีประสิทธิภาพสูง ในอัตราค่าตอบแทนที่ต่ำ เพื่อให้ได้ผลกำไรมากที่สุด จึงแน่นอนว่าโอกาสที่จะกระทบกระทั่งกันระหว่าง 2 ฝ่ายนี้จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน รัฐจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยจัดให้ทั้งสองฝ่าย ได้มีโอกาสในการเจรจาโดยสันติและเสมอภาค ประสานความเข้าใจอันดีต่อกัน แทนที่จะตั้งหน้าต่อสู้และเป็นศัตรูกัน เพราะในระบบการจ้างงานหรือในสังคมแรงงานนั้น นายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานต้องอยู่รวมกันทั้งสองฝ่าย จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เปรียบดังหุ้นส่วนที่ฝ่ายหนึ่งลงทุนด้วยแรงและอีกฝ่ายหนึ่งลงทุนด้วยทรัพย์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายแรงงานขึ้นเพื่อเป็นกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง อันจะก่อให้เกิดสันติสุขและความมั่นคงในการจ้างแรงงานต่อไป

2.1.2.3 วิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานในประเทศไทย⁷

ประเทศไทยได้เริ่มมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับเป็นพิเศษในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2484-2488) แม้ว่าจะก่อนหน้านั้น ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานบ้าง แต่

⁷ ศาสตราจารย์สุดาสิริ วศวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พดกษาศลวิทย์. ช่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 18.

ก็มีได้อยู่ในลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของ ลูกจ้างและนายจ้าง ดังเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน

กฎหมายถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานของประเทศไทยฉบับแรกคือ กฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2100 ซึ่งตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ที่กำหนดให้ราษฎร สามัญชายต้องมีหน้าที่ถูกเกณฑ์แรงงานเพื่อมาฝึกและรับใช้งานราชการในสังกัดเจ้าขุนมูลนาย ต่างๆที่เรียกกันว่า "ไพร่"

กฎหมายในระยะต่อมาจากกฎหมายการใช้แรงงานแบบเกณฑ์แรงงาน "ไพร่" ก็ ถูกเปลี่ยนมาเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงาน "ทาส" ซึ่งได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2181 ใน สมัยแผ่นดินของสมเด็จพระเจ้าปราสาททองเป็นครั้งแรก ในสมัยนั้น ถือได้ว่าพวกที่มีฐานะยากจน นิยมขายตัวเป็นทาส เพื่อจะได้อาศัยให้ผู้เป็นนายเลี้ยงชีวิต จึงทำให้จำนวนทาสเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากทาสเป็นแรงงานอันสำคัญยิ่งในสมัยนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย เกี่ยวกับทาสออกมาใช้หลายฉบับด้วยกัน เพื่อกำหนดประเภทของทาส ฐานะความเกี่ยวพัน ระหว่างนายกับทาส ฯลฯ

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีความพยายามที่จะ เลิกทาสโดยเริ่มจากการประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์คนอายุมากกว่า 20 ปีมาเป็นทาสอีก ทำให้จำนวน ทาสลดลง ในระหว่างนั้น ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับค่าตอบแทนแรงงานที่สำคัญฉบับหนึ่งขึ้นมาใช้ บังคับ คือ พระบรมราชโองการประกาศลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา ร.ศ. 123 (พ.ศ.2447) ซึ่ง กำหนดห้ามมิให้จ่ายค่าจ้างให้แก่บรรดาทาสที่เป็นไทแล้วต่ำกว่าเดือนละ 4 บาท เพื่อป้องกันมิให้ ทาสที่เป็นไทแล้วกลับมาเป็นทาสอีก และสามารถดำรงชีวิตได้ ซึ่งกฎหมายนี้น่าจะถือว่าเป็น รากฐานแห่งบทบัญญัติในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย จนในที่สุดในปี พ.ศ. 2448 ได้ ประกาศ พระราชบัญญัติเลิกทาส ร.ศ. 124 ให้ลูกทาสทุกคนเป็นไท ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 จนทำให้ระบบทาสหมดสิ้นไปในที่สุด

ในปี พ.ศ. 2444 ชาวต่างชาติซึ่งได้ประกอบกิจการและตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก ได้ร้องเรียนว่าคนรับใช้ที่ทำงานอยู่ในบ้านของชาวต่างชาติเหล่านี้มักลักทรัพย์แล้ว หนีไป กรมตำรวจจึงได้กำหนดข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนรับใช้ที่ทำงานอยู่ใน

บ้านนายจ้างชาวต่างชาติ โดยกำหนดให้จดทะเบียนคนรับใช้ที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างชาติ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้คนไทยที่เข้าไปทำงานในบ้านของชาวต่างชาติลักทรัพย์แล้วหนีหายไปโดยง่าย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ แม้จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน แต่ก็มีได้มีลักษณะเป็นการคุ้มครองลูกจ้าง แต่กลับมีลักษณะควบคุมลูกจ้างและคุ้มครองรักษามลประโยชน์ของนายจ้างชาวต่างชาติมากกว่า

ต่อมาในปี พ.ศ. 2459 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้กรรมกรลากรดต้องจดทะเบียนใบอนุญาตลากรด โดยผู้ขออนุญาตจะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี พูดภาษาไทยได้ เนื่องจากว่า กรรมกรลากรดในสมัยนั้น ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทย จึงอาจถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ คือกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมการใช้แรงงานของคนต่างด้าว

ในปี พ.ศ. 2472 ได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น จึงได้มีการกำหนดระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานไว้ด้วยในบรรพ 3 ลักษณะ 6 เรื่องจ้างแรงงาน มาตรา 575 - 586 ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานโดยตรงเป็นฉบับแรก ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าประเทศไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบแรงงานเกษตรมาสู่แรงงานอุตสาหกรรม โดยมีการตั้งโรงสีสำหรับสีข้าวขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2401 และขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ โรงสีบางแห่งใช้คนถึง 200 คน และในปี พ.ศ. 2467 ได้มีการขยายจากกิจการโรงสีข้าวซึ่งมีจำนวนมากไปสู่กิจการโรงงานประเภทอื่น เช่น โรงพิมพ์ เหมืองแร่ ป่าไม้ รถไฟ ปูนซีเมนต์ ยาสูบ ไม้ขีดไฟ กลั่นสุรา เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงระบบแรงงานจากแรงงานเกษตรกรรมซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิมมาสู่แรงงานอุตสาหกรรมนี้เอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับแรงงานขึ้นมาก เนื่องจากระบบการใช้แรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นการใช้แรงงานภายในครอบครัว หรือที่เรียกว่าระบบครอบครัว หรือการขอแรงแลกเปลี่ยนกัน เป็นการใช้แรงงานแบบเรียบง่ายไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ใดๆ ซึ่งแตกต่างจากการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีฝ่ายนายจ้างที่ลงทุนด้วยทรัพย์และฝ่ายลูกจ้างที่ลงทุนด้วยแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคนที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้เป็นคนในครอบครัวเดียวกัน และมีความต้องการที่แตกต่างกัน กล่าวคือฝ่ายนายจ้างเองต้องการผลกำไรที่สูงสุดและต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด ส่วนฝ่ายลูกจ้างก็ต้องรับการคุ้มครองดูแลและสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการทำงาน

มากที่สุด ปัญหาการใช้แรงงานจึงเริ่มเกิดขึ้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงานขึ้นมา เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา คือนายจ้างและลูกจ้าง เช่น นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดหาและมอบงานให้ลูกจ้างทำ มีหน้าที่จ่ายค่าจ้าง มีอำนาจในการควบคุมดูแลบังคับบัญชาและสั่งการ โดยที่ลูกจ้างมีหน้าที่จะต้องทำการงานด้วยตนเองตามคำสั่งคำบัญชาของนายจ้าง เป็นต้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการ ซึ่งมีนโยบายด้านแรงงานอยู่ด้วยอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก คือ ต้องการให้ราษฎรได้มีงานทำอันส่งผลให้เกิดการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 ให้อำนาจรัฐบาลจัดตั้งสำนักงานของรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่หางานให้แก่ผู้ว่างงานได้มีงานทำ และควบคุมสำนักงานจัดหางานเอกชนซึ่งทำหน้าที่จัดหางานให้แก่คนหางานโดยคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่ไม่สูงจนเกินไป ไม่ให้เกิดการเอาเปรียบหรือหลอกลวงคนหางาน

แนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังนั้นได้มีอยู่มาโดยตลอด แต่ยังมีได้ดำเนินการตรากฎหมายแรงงานขึ้นมาใช้อย่างแท้จริง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2479 ได้มีความต้องการทราบถึงความเป็นอยู่ของกรรมกรอย่างแท้จริง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านี้ จึงได้นำข้อมูลเหล่านี้มาพิจารณากำหนดเป็นนโยบายและตรากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติสอบสวนภาวะกรรมกร พ.ศ. 2479

ในปี พ.ศ. 2482 ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรได้มีความเคลื่อนไหวทางด้านกฎหมายแรงงานอย่างชัดเจน คือ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครนายก เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานเข้าสู่สภาเป็นครั้งแรกแต่ในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้บังคับ

จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสนใจปัญหาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ประชาชนทั้งหลายรวมทั้งผู้ใช้แรงงานต่างให้ความสนใจในด้านการเมืองและปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาแรงงานด้วย ผู้ใช้แรงงานได้รวมตัวกันตั้งสมาคมและรวมหลายๆ สมาคมเข้าด้วยกัน ทำให้มีลักษณะเป็นปึกแผ่นมากขึ้น มีความจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาแรงงานขึ้น จึงได้ตั้งกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

ในระยะนั้นได้เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างคนงานกับนายจ้างขึ้นบ่อยครั้ง บางครั้งมีการหยุดงาน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมโดยรวม ประกอบกับที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 แต่มิได้มีการตรากฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นมาใช้บังคับ เห็นสมควรที่จะได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวมาใช้แล้ว กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานไปยังรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาก่อนมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งพิจารณาเสร็จในปี พ.ศ. 2491 แต่ยังมีได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ

ในปี พ.ศ. 2497 กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบัน คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ได้เสนอให้มีการคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของคนงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุขยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของคนงาน ซึ่งมีหลักการครอบคลุมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับเดิม พ.ศ. 2491 และได้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของหญิงและเด็กด้วยแต่ยังไม่ได้ประกาศใช้

ในปี พ.ศ. 2498 มีปัญหาการนัดหยุดงานเพิ่มมากขึ้น มีการร้องทุกข์จากลูกจ้างคนงาน เสมียน และพนักงานต่างๆ ว่าทำงานโดยไม่มีวันหยุด และมีปัญหาด้านแรงงานต่างๆอีกหลายประการ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นสมควรที่จะปรับปรุงนโยบายต่างๆ ให้สอดคล้องกับการจะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย จึงได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานขึ้นมา

ในปี พ.ศ. 2499 กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ได้รวบรวมร่างพระราชบัญญัติแรงงานทั้งหมด รวม 5 ฉบับ ที่ร่างไว้แล้ว คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และร่างพระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า หลังจากได้พิจารณาโดยกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นสมควรว่า ให้รวมร่างพระราชบัญญัติทั้ง 5 ให้เหลือเพียง 3 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยนำเอาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และร่างพระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า รวมเข้าไว้ด้วย

2) ร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน

3) ร่างพระราชบัญญัติยุติข้อพิพาท

ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนหน่วยราชการ องค์การลูกจ้าง องค์การนายจ้าง เจ้าของโรงงานต่างๆ ผู้แทนสื่อมวลชน เข้ามาร่วมในการพิจารณาและแสดงความคิดเห็นด้วยหลายครั้ง หลังจากทีรวบรวมข้อคิดเห็นของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างแล้ว เห็นว่าสมควรที่จะได้รวมร่างพระราชบัญญัติทั้งสามเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงาน ซึ่งในการพิจารณาตรวจร่างเป็นครั้งสุดท้าย ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้แสดงความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่งโดยการนำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยคนงานส่งให้บรรดาหนังสือพิมพ์และประชาชนแสดงความคิดเห็น ปรากฏว่าส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย การพิจารณาครั้งสุดท้ายเสร็จสิ้นลงในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติเสียใหม่เป็น ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ รับหลักการและให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ให้อย่างกว้างขวางและชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงการทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เงินชดเชย เงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีบทบัญญัติให้สิทธิคนงานก่อตั้งสมาคมและเจรจาต่อรองกับนายจ้างไว้ด้วย แต่ถึงแม้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นโดยใช้วิธีการที่ชอบด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยผ่านการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าการร่างกฎหมายฉบับใดๆ และได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ ที่ได้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาดูด้วยก็ตาม แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่กฎหมายฉบับนี้มีระยะเวลาใช้บังคับที่สั้นมาก คือใช้บังคับอยู่ได้ประมาณปีเศษเท่านั้นก็ต้องถูกยกเลิกไป เนื่องจากปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมอยู่บางประการที่ก่อให้เกิดความรำคาญระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทำลายความเห็นใจและการ

ประนีประนอมระหว่างกัน แทนที่จะเป็นเครื่องมือในการประสานความสามัคคีในระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง แต่กลับทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบการต่างๆ อันเป็นภัยอันตรายแก่ เศรษฐกิจของประเทศ แทนที่จะก่อให้เกิดสันติสุขในการทำงาน จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ไป และได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ขึ้นมาใช้ บังคับแทน

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นี้ได้ให้อำนาจ กระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องการคุ้มครองแรงงานขึ้นมาใช้บังคับแทน แต่ส่วนใหญ่เป็นไป ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และให้อำนาจกรมแรงงานเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน แต่การก่อตั้งสมาคมของลูกจ้างต้องสิ้นสุดลง และในปีเดียวกันนี้เอง ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติ สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 ขึ้นมาใช้บังคับด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท แรงงาน พ.ศ. 2508 กำหนดแนวทางด้านการเจรจา การเรียกร้อง และข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเป็นการ เปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีสิทธิในการเรียกร้องและการเจรจาต่อรองมากขึ้นกว่าที่กำหนดกรมแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิใน การก่อตั้งสมาคม หรือสหภาพแรงงานเอาไว้

ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและ คุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ. 2475 และ พระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานและมึ ความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานให้เกิดผลดีอย่างที่สุด จึงได้ลงมติเห็นชอบตามข้อเสนอของ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้เกิดการปฏิวัติขึ้น ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่าง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนั้นตกไป

ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เรื่อง การคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับ โดยให้อำนาจ กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงที่เกี่ยวกับเรื่องของการคุ้มครองแรงงานและแรงงาน

สัมพันธ์ขึ้นมาใช้บังคับอีกด้วย ซึ่งเป็นการนำเอาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดแนวทางการใช้งาน ตลอดจนแนวทางที่จะทำให้มีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและองค์กรของลูกจ้างที่จะทำการเจรจาต่อรองและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมาใช้

ในปีเดียวกัน ก็ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานอีกฉบับหนึ่ง โดยคณะปฏิวัติได้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เรื่องการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวที่จะทำงานในประเทศไทย โดยกำหนดให้คนต่างด้าวต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงทำหน้าที่ได้

ในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2517 ได้มีปัญหาข้อพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานเกิดขึ้นอย่างมากมาย จากเหตุการณ์ความไม่สงบของบ้านเมืองในขณะนั้น ประกอบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมากขึ้นและทำให้เกิดปัญหาด้านแรงงานจำนวนมาก จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเห็นว่าเป็นเวลาอันสมควรที่จะให้สิทธิคนงานก่อนตั้งองค์กรทางด้านแรงงานต่างประเทศอื่นๆ จึงได้ประกาศให้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ยอมรับสิทธิของคนงานที่จะตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างทำการต่อรอง และมีบทบัญญัติคุ้มครองการทำงานของสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างทำการต่อรอง และมีบทบัญญัติที่คุ้มครองการทำงานของสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างอย่างกว้างขวาง

นอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้าง และการมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในขณะนั้น ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์แล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2517 - 2519 ยังได้มีการเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับการประสบอุบัติเหตุอันตรายจากการทำงาน ปรากฏว่ามีลูกจ้างจำนวนมากได้รับอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำเป็นที่จะต้องมีมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างขึ้นมาใช้บังคับด้วย จึงได้มีความพยายามที่จะตรากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานโดยเฉพาะขึ้นมาใช้บังคับนับตั้งแต่นั้น โดยเริ่มตรากฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยที่

ประกาศไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานต่างๆ เช่น งานก่อสร้าง งานที่ใช้เครื่องจักร เครื่องมือ ฯลฯ ได้ประกาศมาใช้บังคับเป็นเรื่องๆ ไป และได้มีการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอีกหลายฉบับ

ในปี พ.ศ. 2512 กรมแรงงานเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ขึ้นมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ในปี พ.ศ. 2522 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อพิจารณาคดีและข้อพิพาทแรงงาน โดยองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างรวมทั้งกำหนดวิธีการในการพิจารณาคดีแรงงาน เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดและเที่ยงธรรมด้วย

ในปี พ.ศ. 2528 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางานขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 เนื่องจากได้มีการจัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศในลักษณะธุรกิจจัดหางานมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาหลายประการกับคนหางาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการหลอกลวงและการเอาเปรียบคนหางานในรูปแบบต่างๆ บทลงโทษที่กำหนดไว้ก็มีอัตราต่ำ ทำให้ผู้จัดหางานไม่เกรงกลัว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับเดิมเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้ตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) ขึ้น เพื่อจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน การจัดหางาน การประชาสัมพันธ์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม โดยโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และเงินงบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงมหาดไทยมาเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยพระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้ปรับปรุงกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาเป็นกระทรวงแรงงาน ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงานพัฒนาฝีมือแรงงานส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน

2.2 กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว

การให้ความหมายของคนต่างด้าวมามีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2470 มีความหมายว่า "บุคคลที่ไม่มีสัญชาติเป็นไทย" ความหมายนี้น่าจะถอดมาจากคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอังกฤษ⁸ ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี พ.ศ. 2457 ที่มีชื่อว่า The British Nationality And Status Of Alien Act. ซึ่งแปลความหมายของคำว่า "Alien" ว่าเป็น "บุคคลที่มีไม่ใช่คนในบังคับอังกฤษ" (A Person Who Is Not A British Subject).⁹ และกฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ก็จำกัดความหมายของคำว่า "คนต่างด้าว" ไว้ให้หมายถึง "บุคคลซึ่งมิใช่พลเมืองหรือคนชาติของสหรัฐ" (Any Person Not A Citizen Or Nationality Of The United State).

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวอีกหลายฉบับ แต่ความหมายของคำว่า "คนต่างด้าว" ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ

คนต่างด้าว (Aliens) หมายถึง บุคคลซึ่งพำนักอาศัยอยู่ในรัฐที่ตนมิได้เป็นคนสัญชาตินั้นหรือเป็นพลเมืองของรัฐนั้น¹⁰

⁸ ทวีป บัณเณ. (2518) *ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยกองทัพบก, สถาบันวิชาการทหารบกสูงสุด. หน้า 13.

⁹ Encyclopedia Britannica , Book 1 , 1950 s.v. "Alien", p. 627.

¹⁰ ดร. นิพันธ์ จิตะสมบัติ รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เขียนไว้ในผลงานวิจัย "เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันกาเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ".

"คนต่างด้าว" หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและหมายความรวมถึง นิติบุคคลที่ก่อตั้งหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของต่างประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งหรือ จัดตั้งโดยจดทะเบียนนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทย จึงไม่ถือว่ามีสัญชาติไทย¹¹

2.2.1 ความหมาย

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 5¹² ได้ให้คำนิยามคำ ว่า "คนต่างด้าว" หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับให้ คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยในงานที่สงวนไว้ให้คนไทยเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว คำว่า "คนต่างด้าว" จึงหมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งก็คือผู้ที่ มิได้เกิดในประเทศไทย โดยบิดาและมารดาก็มิได้มีสัญชาติไทย หรือผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่มี บิดาหรือมารดาทำงานในตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทาง ทูต หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล ตำแหน่งพนักงานหรือ ผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศหรือบิดาหรือมารดาเป็นผู้ติดตามบุคคลดังกล่าว

2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว¹³

เจตนารมณ์ในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นมาใช้ บังคับก็เพื่อควบคุมและจำกัดการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยได้มีงานทำ มากที่สุด ไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาแย่งอาชีพที่คนไทยสามารถทำได้ จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เรื่อง การทำงานของคนต่างด้าว ขึ้นมาใช้บังคับเมื่อ วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว โดย กำหนดให้คนต่างด้าวที่จะทำงานไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ ต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อน เพื่อพิจารณาอนุญาตตามความเหมาะสม แต่กฎหมายนี้ก็ถูกยกเลิกไป เพราะเป็นบทบัญญัติ ที่ยังไม่ครอบคลุมคนต่างด้าวบางประเภท ประกอบกับมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติบางประการซึ่งไม่ สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ขึ้นมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และใช้

¹¹ บรรจง ศ.นาคประดา. (2551). *วิทยายุทธที่ดิน*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร. หน้า 139.

¹² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

¹³ ศาสตราจารย์สุดาสิริ วดวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์. *ช่างแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 31.

บังคับเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2551 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ขึ้นมาใช้บังคับแทนซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใช้บังคับกับคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรดังต่อไปนี้ คือ

1) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

2) คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น

3) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการเนรเทศ

4) คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

5) คนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

6) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

7) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

แต่คนต่างด้าวต่อไปนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ คือ

(1) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลในคณะผู้แทนทางทูต

(2) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลในคณะผู้แทนกงสุล

(3) คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ

(4) คนต่างด้าวซึ่งเป็นคนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลดังกล่าวมาแล้ว

(5) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(6) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะการกีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆ

(7) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้มาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด

โดยสรุปแล้ว คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อนจึงจะทำงานได้ ถ้าทำโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับสองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴ และคนต่างด้าวจะทำได้ก็แต่เฉพาะงานตามประเภท ลักษณะของงาน กับนายจ้าง ณ ที่หรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่อนุญาตไว้เท่านั้น หากกระทำการฝ่าฝืน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานผิดท้องที่ที่กำหนด หรือผิดลักษณะงาน คนต่างด้าวต้องได้รับโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท¹⁵

ในการออกใบอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวนั้น อธิบดีอาจจะพิจารณา กำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งถ้าอธิบดีกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งไว้และคนต่างด้าวได้ให้คำรับรองไว้แล้วว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นๆ ก่อนได้รับอนุญาต แต่เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วกลับไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นๆ จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

คนต่างด้าวอาจทำงานได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความ

¹⁴ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 51.

¹⁵ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 52.

ต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา 9 และคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดก็ได้

ผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานจะทำงานได้แต่เฉพาะงานตามประเภท ลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ท้องที่หรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่อนุญาตไว้เท่านั้น หากคนต่างด้าวต้องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมประเภทหรือลักษณะงาน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงท้องที่ สถานที่ทำงานหรือเงื่อนไขในการทำงาน คนต่างด้าวนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีก่อน ถ้าอธิบดีไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงแล้วผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน หรือเปลี่ยนโดยไม่แจ้งให้อธิบดีทราบก่อน ผู้รับใบอนุญาตต้องรับโทษไม่เกินสองหมื่นบาท¹⁶

ในระหว่างทำงาน ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจกระทำการตรวจแล้วพบว่าคนต่างด้าวที่ทำงานนั้นไม่มีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานคนต่างด้าวก็จะถูกลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท¹⁷

ในกรณีใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดเสียหายในสาระสำคัญ ผู้รับใบอนุญาตต้องยื่นคำร้องขอใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือชำรุดเสียหาย และคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตซึ่งมีกำหนดระยะเวลาก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ ถ้าใบอนุญาตสิ้นอายุโดยยังมีได้ทำการยื่นขอต่อใบอนุญาต หรือยื่นขอต่ออายุแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุและคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนหรือได้อุทธรณ์คำสั่งแล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาต คนต่างด้าวผู้นั้นทำงานต่อไปไม่ได้ ถ้าทำงานต่อต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁸

¹⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 52.

¹⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 53.

¹⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 51.

คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ต้องมีหนังสือแจ้งการอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบดีกำหนดโดยเร็ว

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ จะได้กำหนดถึงหน้าที่ของคนต่างด้าวที่ต้องปฏิบัติแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดถึงหน้าที่ของนายจ้างผู้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานเอาไว้อีกด้วย กล่าวคือ ผู้ที่จะรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน จะรับได้เฉพาะคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วและทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ที่ตั้งหรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น ถ้ารับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือให้ทำงานไม่ตรงตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต นายจ้างจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และหากนายจ้างรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน นายจ้างจะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน¹⁹ และนอกจากนี้ นายจ้างที่ประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้าทำงานในกิจการของตนอาจจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวได้

อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะขอรับใบอนุญาตทำงานไม่ได้ คือ

- (1) บุคคลต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน
- (2) บุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (3) ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
- (4) ผู้เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิที่จะสอบถามหรือมีหนังสือเรียกให้ส่งเอกสารหลักฐานจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก ไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐาน ขัดขวาง

¹⁹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 54.

หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต้องได้รับโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท²⁰

2.3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เพื่อแสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลาง สำหรับบรรดาประเทศสมาชิกที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลภายในประเทศของตน

2.3.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

"สิทธิมนุษยชน" (Human Rights) หมายถึง แนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์ที่ว่า มนุษย์นั้นมีสิทธิหรือสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยท้องถิ่นอื่นใด เช่น เชื้อชาติ หรือ สัญชาติ สิทธิของมนุษย์ในฐานะปัจเจกชนที่สามารถจัดการหรือเลือกปฏิบัติในการนับถือศาสนา ลัทธิ หรือความเชื่อของตนเอง สิทธิเหล่านี้รัฐจะต้องไม่บั่นทอนด้วยกฎหรือระเบียบที่ไม่ชอบธรรม จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 กล่าวว่า "มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง" ความดำรงอยู่ ความถูกต้อง และเนื้อหาของสิทธิมนุษยชนเป็นหัวข้อที่ถกเถียงกันมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในทางปรัชญาและรัฐศาสตร์ ตามกฎหมายแล้วสิทธิมนุษยชนได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศ และในกฎหมายภายในของหลายรัฐ อย่างไรก็ตาม สำหรับคนจำนวนมากแล้ว หลักการของสิทธิมนุษยชนนั้นเกินขอบเขตเลยไปกว่ากฎหมาย และก่อร่างขึ้นเป็นหลักศีลธรรมพื้นฐานสำหรับวางระเบียบภูมิศาสตร์การเมืองร่วมสมัย สิทธิมนุษยชน คือ ความเสมอภาคในอุดมคติ

ความสอดคล้องของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" (Human Rights) และ "สิทธิพลเมือง" (Civil Rights) ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงสิทธิในการลงคะแนนเสียงหรือแสดงความคิดเห็น ปลอดภัยจากการถูกแบ่งแยกโดยไม่พึงปรารถนา การได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในสิทธิในการดำรงชีวิตด้วยความสุข ความมี

²⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 55.

เสรีภาพความสามารถในการเป็นเจ้าของ และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย²¹ จากความหมายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง คัดค้านหรือการเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²² และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ²³

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันในทางทฤษฎีว่า คำว่าสิทธิมนุษยชนนั้น มีที่มาจากแนวความคิดอุดมคติเก่าแก่ของทางตะวันตกในเรื่องกฎหมายตามธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้ไม่จำกัดเวลา ใช้ได้ทุกหนแห่ง ไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง และอยู่นอกกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะออกกฎหมายมาขัดหรือแย้งกับกฎหมายตามธรรมชาติมิได้ ทฤษฎีกฎหมายตามธรรมชาติจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักแห่งธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้อง²⁴

อนึ่ง สิทธิมนุษยชนมีแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติด้วย ซึ่งหมายถึงความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์มาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิ่งเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ เช่น สิทธิในชีวิตเสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติ และมีความสุข

จากความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิทางธรรมชาตินี้เอง ได้วิวัฒนาการมาสู่การจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในที่สุด และการให้คำอธิบายถึงคำว่าสิทธิมนุษยชนก็คงต้องอธิบายจากความคิดในเรื่องกฎหมายตามธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ

เมื่อได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ได้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อพัฒนาบรรดามาตรการและกลไกทั้งในประเทศ และกลไกระดับนานาชาติให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินไปอย่างมีระบบในมาตรฐานเดียวกันหรือ

²¹ สำนักข่าวเนชั่น วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี มหาวิทยาลัยเวสเทออร์ (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://th.wikipedia.org/wiki> [2558, 6 กุมภาพันธ์].

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557 มาตรา 4.

²³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1.

²⁴ จรัญ โฆษณานันท์. (2549). นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 156.

ใกล้เคียงกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ผิว ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม หรือสิทธิทางการเมืองการปกครอง ฯลฯ

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ในปัจจุบันรัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า เป็นเรื่องที่เกิดอยู่เขตอำนาจภายในของรัฐของตนโดยเด็ดขาดเหมือนแต่ก่อน แต่ได้วิวัฒนาการเป็นสิทธิระหว่างประเทศ (International Rights) ซึ่งรัฐที่เป็นภาคีแห่งข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาจอ้างข้อตกลงนั้นๆ เข้ามาตรวจสอบ หรือมีมติให้ใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือแก้ไขเยียวยาความเดือนร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.3.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

การคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิทางการเมืองหรือสิทธิพลเมือง (Political Or Civil Right) และ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic And Social Right) ซึ่งปฏิญญาสากลนี้เป็นมาตรฐานทั่วไป สำหรับประชาชนทุกคน ในทุกเชื้อชาติ และเป็นที่ยอมรับที่รัฐในประเทศต่างๆ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติในอาณาเขตของตนสำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพ ปรากฏอยู่ใน ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 14 ข้อ 23 ข้อ 24 ข้อ 25 มีสาระดังนี้²⁵

1) ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

2) ข้อ 2

(1) ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ นี้ โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ

(2) อนึ่ง จะไม่มีความแตกต่างใดๆ ตามมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง การศาลหรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัดไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกสารอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยใดๆทั้งสิ้น

²⁵ ดิเรก บวรสกุลเจริญ. (2547). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว: ศึกษารณีกาการทำงานของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 29-30.

3) ข้อ 6 ทุกคนมีอิสระจะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกแห่ง

4) ข้อ 7 ทุกคนเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน จากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

5) ข้อ 14

(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่น เพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

(2) จะอ้างสิทธินี้ไม่ได้ ในกรณีที่มีการดำเนินคดีสืบเนื่องอย่างแท้จริงมาจากความผิดที่ไม่ใช่ทางการเมือง หรือ จากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

6) ข้อ 23

(1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรมและเป็นประโยชน์แห่งการงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกัน สำหรับงานเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ

(3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับเงินจ้างที่ยุติธรรม และเป็นประโยชน์ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวแห่งตน ซึ่งความเป็นอยู่อันคู่ควรแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ต้องได้รับวิถีคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย

(4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน

7) ข้อ 24 ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อน และเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานตามสมควรและวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับเงินจ้าง

8) ข้อ 25

(1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ เป็นหม้าย ว่างงาน หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติกรรมที่นอกเหนืออำนาจของตน

2.4 สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจตามรัฐธรรมนูญ

บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย ในการที่จะประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพ เพื่อทำมาหากิน สร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว ล้วนแล้วต้องกระทำภายในกรอบหรือขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้สามารถกระทำได้ ดังนี้

2.4.1 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพ

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยหลักการรัฐย่อมไม่มีหน้าที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง แต่ควรปล่อยให้เป็นที่ของเอกชน และกลไกตลาด หน้าที่ของรัฐในด้านเศรษฐกิจจึงมีเพียงการกำกับดูแลให้การดำเนินการทางธุรกิจของเอกชนเป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม โดยการใช้อำนาจออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจในทางปฏิเสธที่จะไม่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ที่จะเป็นอุปสรรคหรือจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพของเอกชน เว้นแต่จะเข้าข่ายยกเว้นตามกฎหมาย²⁶

ทั้งนี้ ประเทศไทยก็รับหลักการดังกล่าวไว้ โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

2.4.2 รัฐอาจมีการจำกัดเสรีภาพได้ หากเป็นไปตามข้อยกเว้น

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐอาจมีการจำกัดเสรีภาพได้ หากเป็นไปตามข้อยกเว้น ดังนี้

- 1) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ

²⁶ ศิระณัฐ วิทยาธรรมรัช. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ : ศึกษาจากกฎหมายห้ามสูบบุหรี่ในสถานบริการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1282\[2559,6 ฎมภาพันธุ์\]](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1282[2559,6 ฎมภาพันธุ์])

- 2) เศรษฐกิจของประเทศ
- 3) การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข
- 4) การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 5) การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
- 6) การคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) การผังเมือง
- 8) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
- 9) สวัสดิภาพของประชาชน หรือ
- 10) เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ตัวอย่างของกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นต้น²⁷

2.5 บทบาทของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลการทำธุรกิจ

บทบาทของรัฐ ในการควบคุมกำกับดูแลการทำธุรกิจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ²⁸ จะต้องมีการวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยมีหลักการและเป้าหมายในการดำเนินการอย่างชัดเจน การวางนโยบายทางด้านแรงงานจะต้องมีส่วนร่วมสัมพันธ์และสอดคล้อง เป็นแผนเดียวกับการวางแผนประชากร การวางแผนกำลังคนและการวางการศึกษาของประเทศ ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะมีผลโดยตรงต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่นในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาการว่างงาน นายจ้างย่อมมีสิทธิเลือกคนงานเข้าทำงานหรือให้คนงานออกจากงานได้เต็มที่ และลูกจ้างก็ต้องยอมรับให้ฝ่ายนายจ้างกำหนดสภาพการจ้างได้อย่างตามใจ ซึ่งในภาวะเช่นนี้ ในแง่ของการแรงงานสัมพันธ์ลูกจ้างย่อมอยู่ในภาวะถูกเอารัดเอาเปรียบและอาจจะมีการกระทำรุนแรงตอบโต้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การนัดหยุดงาน การทำลายทรัพย์สินของนายจ้าง ฯลฯ เป็นบางครั้งตามมา ซึ่งรัฐอาจกำหนดนโยบายด้านแรงงานให้เหมาะสม เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวได้ เป็นต้นว่า เมื่อมีคน

²⁷ มานิตย์ จุมปา. (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เล่ม 1. หน้า 276.

²⁸ บทบาทของรัฐต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dlibrary.spu.ac.th:8080/dspace/bitstream/123456789/4304/9/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%202.pdf> [2559, 6 กุมภาพันธ์]

ว่างงานมาก รัฐอาจกำหนดนโยบายให้มีการจ้างแรงงานมนุษย์มากขึ้น (Labor Intensive) และควบคุมการลงทุนซื้อเครื่องจักร (Capital Intensive) มาเพื่อใช้ในการทำงาน ทั้งนี้ เพราะเครื่องจักรแต่ละเครื่องใช้แทนแรงงานมนุษย์ได้เป็นจำนวนมาก นโยบายดังกล่าวนี้ต้องชัดเจน และต้องมีการควบคุมให้ดำเนินการไปตามนโยบายดังกล่าวให้เต็มที่