บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงาน ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ*

Members of the House of Representatives' Roles and Duties related Labour Issues under National Strategy

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

Suphasit Taweejamsup

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Full-time Lecturer

Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330

Corresponding author E-mail: taweejamsup@hotmail.com

(Received: January 25, 2022; Revised: March 4, 2022; Accepted: March 15, 2022)

บทคัดย่อ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศในฐานะเป็นกรอบการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีส่วนสำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงาน จึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ เป้าหมายแผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการพัฒนาการแรงงาน จากการศึกษาพบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานทั้งหมด 3 ด้านอันประกอบไปด้วยด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพ

* บทความนี้สรุปจากโครงการวิจัยเรื่อง "บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ" ซึ่งได้รับทุนวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2562 โดยคณะผู้วิจัยประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ และอาจารย์ฉัฏฐเมษ ภิรมย์พาณิชย์

ทรัพยากรมนุษย์ และด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านได้กำหนดกรอบการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานไว้ แต่กฎหมายแรงงานในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องในหลายประการ จึงเกิดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขความไม่สอดคล้องดังกล่าว

คำสำคัญ: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, กฎหมายแรงงาน, ยุทธศาสตร์ชาติ, แผนการปฏิรูปประเทศ

Abstract

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 and related laws, Members of the House of Representatives must perform their duties under the national strategy, master plans and national reform plans as frameworks for various government organizations. The powers and duties of the members of the House of Representatives play an important role for the development of labour laws. Therefore, it is necessary to collect and analyze goals, action plans, indicators, and various mechanisms defined in the national strategic plan, master plan and national reform plan for providing labour development guidelines. According to the research, it is found that there were 3 labor-related issues in the national strategic plan, including security. development and empowerment of human resources and the creation of opportunities and social equality. Each strategy provides a framework for state operations related to labour but current labour laws are inconsistent in many respects. Therefore, there are suggestions for members of the House of Representatives to resolve the inconsistencies

Keywords: Members of the House of Representatives, Labour Law, National Strategy, National Reform Plans

1. ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศไว้โดยที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “ยุทธศาสตร์ชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ในขณะที่ “แผนการปฏิรูปประเทศ” เป็นการแก้ไขปัญหาและสภาพการณ์ที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะข้อขัดแย้งที่เป็นวังวนในระบบการเมืองการปกครองประเทศ การบังคับใช้กลไกทั้งสองให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการกำหนดสภาพบังคับไว้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กระทำการ 2 เรื่องต่อรัฐสภา อันได้แก่ การแถลงนโยบายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติก่อนการปฏิบัติหน้าที่[1] และการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศภายใต้การกำหนดหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อวินิจฉัยกรณีคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วมิได้แจ้งว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งหากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องถูกเสนอให้พิจารณาโดยที่ประชุมร่วมสองสภา[2] นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภาสามารถมีมติส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่กลไกทั้งสองต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยอาศัย “แผนแม่บท” เป็นกลไกในการเชื่อมโยง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทต่างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบการดำเนินการ แผนแม่บทเป็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านเพื่อมากำกับการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และการดำเนินการตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อใช้เป็นตัวขับเคลื่อนสุดท้ายให้ยุทธศาสตร์ชาติบรรลุเป้าหมายที่กำหนดลงไว้ในแผนแม่บทได้อย่างแท้จริง[3]

---

[1] มาตรา 162 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[2] มาตรา 270 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[3] มาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และโปรดศึกษา พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560.

ในส่วนของการพัฒนาการแรงงานนั้น แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศมิได้กำหนดการพัฒนาแรงงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งกลางปี 2563 คณะรัฐมนตรีได้มติให้มีการปรับเพิ่มกลไกการปฏิรูปประเทศด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงานและทรัพยากรมนุษย์ โดยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการในงานดังกล่าว อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการแรงงานในประเทศไทย

เมื่อนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการปฏิรูปประเทศ ตลอดจนประเด็นด้านแรงงานมาพิจารณาประกอบกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบได้ว่ากรอบยุทธศาสตร์ชาติและแผนงานทั้งสองนั้น มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านการพัฒนาการแรงงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์เป้าหมาย แผนการดำเนินการ ตัวชี้วัด ตลอดจนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางที่ประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งพัฒนาการแรงงาน อีกทั้งยังเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทราบถึงพันธกิจและหน้าที่ของตนเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานได้อย่างชัดเจนอีกด้วย อันทำให้เกิดการจัดทำวิจัยฉบับนี้ขึ้นภายใต้หัวข้อเรื่อง “บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ”

2. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีตัวแปรสำคัญสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ตัวแปรที่หนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแปรที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ชาติ และตัวแปรที่สาม คือ ประเด็นด้านการแรงงานที่สัมพันธ์กับส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สอง ตัวแปรทั้งสามมีกรอบทฤษฎีและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์สนับสนุนอยู่อย่างหลากหลาย ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทฤษฎีเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ หลักคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานซึ่งประกอบด้วยหลักความเป็นสากลของกฎหมายแรงงาน หลักความเป็นกฎหมายกึ่งเอกชนและกึ่งมหาชนของกฎหมายแรงงาน หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หลักความเป็นธรรม และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

การนำเสนอผลสรุปงานวิจัยเกิดขึ้นจากการประมวลผลตัวแปรทั้งสามโดยหาส่วนที่เชื่อมโยง ส่วนที่เป็นประเด็นปัญหา และส่วนที่เป็นช่องว่างเพื่อตอบโจทย์วัตถุประสงค์การวิจัยทั้งกำหนดไว้ 5 ข้อได้แก่

(1) ศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้อง

(2) ศึกษาความสำคัญ และเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นตามความในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เน้นประเด็นเรื่องการแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกด้านกฎหมาย

(3) ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเน้นศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับ “การเสนอ การแก้ไข และการพิจารณากฎหมาย”

(4) ศึกษาเนื้อหาและรายละเอียดของความไม่สอดคล้องระหว่างบทกฎหมายด้านการแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และนำเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานและ/หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม

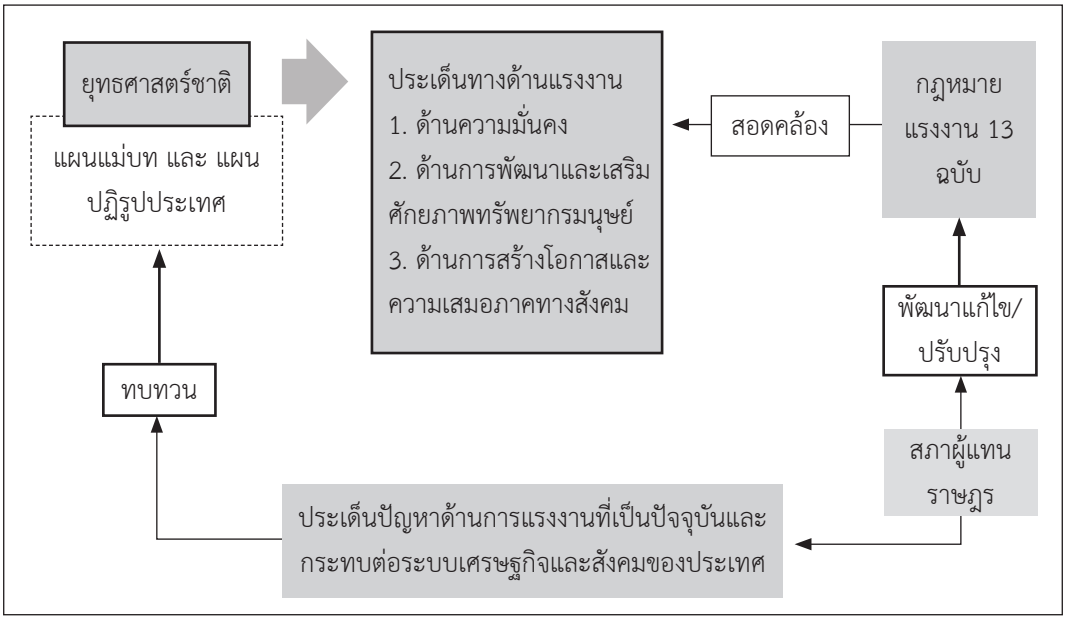
(5) ศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้านการแรงงาน ในส่วนที่เป็นกลไกทางกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยงานเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่หลากหลายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับการวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะช่วยขับเคลื่อนแผนงานระดับชาติทั้ง 3 ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนศึกษาบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงาน 13 ฉบับ เพื่อสกัดปัญหาข้อกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีส่วนแก้ไขพัฒนาภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าการดำเนินการเช่นนั้นต้องเป็นไปตามกรอบแนวทางของแผนยุทธศาสตร์ชาติ การค้นคว้าดังกล่าวนี้มีทั้งส่วนที่เป็นเอกสารตีพิมพ์ในรูปของหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร รวมทั้งสิ่งพิมพ์อื่นที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ทั้งที่อยู่ในรูปเอกสารกระดาษและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์สูงสุดของงานวิจัยและเพื่อให้ผลการวิจัยที่ได้รับสะท้อนสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกรายกลุ่มและรายบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงานทั้งที่อยู่ในฐานะลูกจ้าง นายจ้าง และบุคลากรภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการปัญหาด้านการแรงงาน ตลอดจนกรรมการในคณะกรรมาธิการการแรงงาน และอนุกรรมาธิการในคณะอนุกรรมาธิการย่อยของสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้คณะผู้วิจัยได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อเทียบ

กับข้อมูลทางเอกสารที่ศึกษาไว้เป็นปฐม ประกอบกับประเด็นปัญหา ข้อท้าทาย และข้อสังเกตใหม่ ๆ อย่างหลากหลายที่ไม่ปรากฏในงานเอกสารใด ๆ

ผลจากกระบวนการศึกษาดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบการดำเนินงานวิจัยเรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้านการแรงงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ” โดยจำลองมโนทัศน์ได้ดังนี้

รูปภาพที่ 1 กรอบการดำเนินงานวิจัย



3. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักอยู่สามประการอันได้แก่ การตรากฎหมาย[4] การควบคุมตรวจสอบ[5] และการให้ความเห็นชอบ[6] แต่เมื่อพิจารณาหน้าที่ด้านแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำต้องรับรู้ประเด็นปัญหากฎหมายแรงงาน

[4] มาตรา 81 มาตรา 143 มาตรา 172 และมาตรา 256 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[5] มาตรา 150 มาตรา 151 มาตรา 152 มาตรา 155 และมาตรา 82 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[6] มาตรา 17 มาตรา 21 มาตรา 121 มาตรา 159 มาตรา 177 และมาตรา 178 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ที่ต้องแก้ไขเพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการพิจารณางบประมาณประจำปีด้านแรงงาน ใช้เป็นข้อมูลเพื่อควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในรูปแบบทั้งการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ และใช้เป็นข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบในกิจการอื่น ๆ เช่น การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแรงงาน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดหน้าที่พิเศษไว้ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกสองประการด้วยกัน คือ หน้าที่ตามยุทธศาสตร์ชาติประการหนึ่ง และหน้าที่ร่วมกันของสองสภาอีกประการหนึ่ง[7] การทราบถึงปัญหากฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่พิเศษของตนตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ให้สำเร็จได้ในทุกประการด้วย

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินบทบาทและหน้าที่ข้างต้น นอกจากความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองแล้ว การมีข้อมูลตลอดจนองค์ความรู้ทางวิชาการในศาสตร์หลายแขนงก็จะช่วยให้การพิจารณาตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง รอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบกับข้อ 90 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้มี “คณะกรรมาธิการ” ขึ้นได้หลายคณะ แต่ละคณะก็จะมีความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันออกไปเพื่อนำส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหนึ่งในนั้น ทั้งยังอาศัยอำนาจตามข้อ 96 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ในการตั้งคณะอนุกรรมาธิการที่ช่วยกลั่นกรองอีกสองคณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมาธิการศึกษาเชิงนโยบายและกฎหมายแรงงาน และคณะอนุกรรมาธิการศึกษาสถานการณ์ด้านแรงงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาการจ้างเหมาค่าบริการ การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับบุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ การให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมทางแรงงานกับแรงงานบางกลุ่ม เช่น นักเรียนทุน การตัดสินระงับข้อพิพาทแรงงาน การป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงาน การบริหารจัดการงานประกันสังคม การพิจารณาเนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบแผนปฏิรูปประเทศ การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

[7] มาตรา 156 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาแรงงานและสวัสดิการแรงงาน เป็นต้น[8]

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกภาผู้แทนราษฎรทราบถึงข้อมูลประเด็นของความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานและยุทธศาสตร์ด้านการแรงงานย่อมทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักของตนเป็นไปตามแผนแม่บทเพื่อบรรลุผลของแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในส่วนการให้ข้อมูลนี้เป็นบทบาทสำคัญของคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมาธิการที่ได้ดำเนินการเสนอข้อมูลปัญหาด้านแรงงาน ที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบถึงความเหมาะสมในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานในขั้นต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาด้านแรงงานนั้นมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การทำงานรูปแบบใหม่ที่ต้องเคารพหลักการเว้นระยะห่างทางสังคมหรือการทำงานจากที่บ้าน ที่เป็นบริบทในยุคการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทำให้แผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีไม่อาจกำหนดประเด็นปัญหาด้านแรงงานในลักษณะนี้ไว้ได้อย่างครบถ้วน หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวทางในการบริหารกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นข้อสังเกตสำคัญสำหรับการปรับปรุงแก้ไขแผนยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4. ความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติกับประเด็นปัญหาด้านการแรงงาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทั่วไป การจัดทำแผนงบประมาณแผ่นดิน และกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ ในกรณีของหน่วยงานรัฐหน้าที่สั่งการให้หน่วยงานดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะทำการแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้อง ในขณะที่กรณีของสภาผู้แทนราษฎร หากมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะมีการแจ้งให้ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติจะมีการแก้ไขปรับปรุงทุก 5 ปี เพื่อความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป[9] ทั้งนี้

[8] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการด้านแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 12 กันยายน 2562 ถึงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2564.

[9] สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ”, (พฤศจิกายน 2562) [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/10/nov-full-v3.pdf [20 มิถุนายน 2564].

ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานนั้นมีสาระสำคัญหลักอยู่สามด้านอันได้แก่ ด้านความมั่นคง (4.1) ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4.2) และด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (4.3)

4.1 ด้านความมั่นคงกับประเด็นเรื่องแรงงาน

ยุทธศาสตร์ชาติด้านนี้มุ่งเน้นให้ประเทศชาติมีความมั่นคง และประชาชนมีความสุขโดยที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดการสภาวะแวดล้อมให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ เช่น การบริหารจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว[10]

4.2 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงาน

ยุทธศาสตร์ชาติด้านนี้มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์ที่เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องและยกระดับฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ตลอดจนการวางแผนทางการเงินและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน และมาตรการทางแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นมิตร[11] สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นกลุ่มวิชาชีพ สร้างสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว[12]

4.3 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมกับประเด็นเรื่องแรงงาน

ยุทธศาสตร์ด้านนี้เกิดจากปัญหาการอพยพแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมทำให้มีประเด็นเรื่องโอกาสและความเท่าเทียมทางสังคม จึงต้องสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยบทกฎหมายและแนวปฏิบัติต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ แรงงานสามารถเข้าถึงองค์ความรู้และการฝึกทักษะ และค่าตอบแทนต้องเป็นธรรมตามความสามารถ ทั้งนี้ ต้องกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจออกจากศูนย์กลางเพื่อลดการย้ายถิ่นอย่างไร้ทิศทาง[13] อีกทั้งยังต้องเสริมพลังงานทางสังคมโดยการจ้างงานผู้สูงอายุตามความเหมาะสม[14]

---

[10] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2580-2561), หน้า 15-14.

[11] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2580-2561), หน้า 37-36.

[12] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2580-2561), หน้า 41-40.

[13] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2580-2561), หน้า 46.

[14] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2580-2561), หน้า 49.

5. การประเมินสถานะของบทกฎหมายแรงงานไทยปัจจุบันที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานทั้งหมด 13 ฉบับ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่หลักการแรงงานสากลให้ความสำคัญ เช่น การคุ้มครองแรงงานมาตรฐานทั่วไป การกำหนดวิธีการพิเศษสำหรับแรงงานที่ทำงานในลักษณะงานพิเศษ การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสอดคล้องกับความต้องการและการยอมรับได้ของภาคีสังคม การกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานแบบพิเศษ และการรับรองสิทธิให้ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างสามารถรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองเพื่อระงับการพิพาทกันระหว่างทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ดี ปัญหาของกฎหมายแรงงานไทยซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็นสามประเด็น คือ ประเด็นรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย (5.1) ประเด็นเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย (5.2) และประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ (5.3)

5.1 ประเด็นรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีประมวลกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานจึงปรากฏในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเป็นรายฉบับ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายเพราะกรอบการใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีขอบเขตของกิจการและบุคคลแตกต่างกัน ทั้งยังส่งผลให้บุคคลสองคนทำงานซึ่งลักษณะเดียวกันแต่ทำงานให้กับหน่วยงานต่างกัน จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่ต่างกัน

5.2 ประเด็นเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแรงงานไทย

กฎหมายแรงงานไทยมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมกฎเกณฑ์การใช้แรงงานเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการสากล แต่ยังมีประเด็นการประเมินคุณภาพเนื้อหาบทบัญญัตินั้นสอดคล้องกับหลักการใช้แรงงานสากล ซึ่งแบ่งพิจารณาเป็นห้าปัญหาสำคัญอันได้แก่ ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล (5.2.1) ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน (5.2.2) ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท (5.2.3) ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ (5.2.4) และปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม (5.2.5)

5.2.1 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล

ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคลนั้นอาจแบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 5 ปัญหาย่อยอันได้แก่

(1) ปัญหาความเท่าเทียมในการเข้าถึงตลาดแรงงาน ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในกรณีของคนหางานในต่างประเทศติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่สัญญาว่าจะรับตนเข้าทำงานโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางาน เมื่อมีการผิดสัญญาเกิดขึ้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ยังไม่สามารถลงโทษอย่างใดกับบุคคลกลุ่มนี้ได้[15] หรือปัญหาการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างอันไม่ยอมรับความหลากหลายทางเพศในการสมัครงาน[16]ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาก็ต่อเมื่อมีการทำสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นระหว่างกันแล้วเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเรื่องนี้เลย[17]

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ยังไม่ได้มีการแก้ไขตัวบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสารัตถะในอนุสัญญา ในประเด็นเกี่ยวกับความแตกต่างด้วยเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อทัศนะ นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิใด ๆ หรือปัญหาความชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น ครูในโรงเรียนเอกชน ซึ่งต้องมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขการทำงานไว้ต่างหาก ที่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎหมายเช่นว่าในระดับพระราชบัญญัติตราขึ้นมารองรับ อีกทั้งงานราชการและงานรัฐวิสาหกิจเองก็ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดความสงสัยถึงกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีความแตกต่างจากแรงงานเอกชน

(3) ปัญหาการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ถูกจ้างงานตามวิถีการจ้างงานแบบใหม่ ภายใต้หลักความเสมอภาคและการเคารพในสิทธิแรงงาน การให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานต้องมีความเท่าเทียมเสมอภาคกันโดยไม่จำต้องคำนึงถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานอย่างเดียวเสมอไป แม้ว่าสัญญาจะเป็นสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างเหมาค่าแรง สัญญาจ้างเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน การจ้างผ่านแพลตฟอร์ม[18] อันเป็นลักษณะสัญญาจ้างที่เกิดขึ้นมาใหม่ก็ตาม หากบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้แรงงานที่ทำการงานอันเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการก็ควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานสากล โดยกฎหมายไทยนั้นให้ความคุ้มครองกับผู้ใช้แรงงานที่ยังคงยึดกับการบัญชาหรือ

---

[15] โปรดดู เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงาน, กรมการจัดหางาน, กองแผนงานและสารสนเทศ, 2550)

[16] ปานใจ ปิ่นจินดา, “คนเลือกงาน (ไม่เท่ากับ) งานเลือกเพศ”, (5 เมษายน 2561) [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.bangkokbiznews.com/ social/25] 434 มิถุนายน 2564].

[17] สัมภาษณ์ อนุสิษฐ์ อุ่นทิม, 25 กุมภาพันธ์ 2564.

[18] สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม กับมาตรฐานแรงงาน”, TDRI, (21 กันยายน 2564), [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://tdri.or.th/2020/09/social-security-for-digital-platform-workers/ [11 มิถุนายน 2564]

การสั่งการในกรอบของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งสถานการณ์การจ้างงานในปัจจุบันที่ลักษณะและวิธีการจ้างได้เปลี่ยนไปจากอดีตมาก[19] แรงงานแบบใหม่นั้น ทำให้สัญญาจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงาน กลายเป็นสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างอย่างอื่นที่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผู้ใช้แรงงานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างใดเลยตามกฎหมายแรงงานทำให้เกิดปัญหาลักษณะงานเหมือนแต่สิทธิประโยชน์ต่างกัน

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงานในทุกโอกาส กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยมิได้กำหนดเนื้อหาอันเป็นสารัตถะในการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยไว้[20] อย่างไรก็ตาม [21] ได้กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการปฏิบัติตามกลไกเช่นว่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถนำเอาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไปใช้ลดหย่อนภาระบางประการสำหรับการประกอบกิจการได้[22] อันทำให้กลไกดังกล่าวนี้มีลักษณะจูงใจมากกว่าบังคับให้ผู้ประกอบการต้องทำการฝึกหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน เนื้อความในกฎหมายส่วนนี้จำเป็นต้องการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ถูกกำหนดไว้ เช่น อาจต้องมีการบังคับสำหรับกิจการขนาดกลาง และกิจการขนาดใหญ่จัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้กับบุคลากร

(5) ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญต่อทั้งชีวิตของผู้ใช้แรงงาน และศักยภาพของกิจการที่ไม่ควรสูญเสียแรงงานที่มีฝีมือไปด้วยเหตุที่ไม่ระมัดระวังให้ดีพอ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าฝ่ายรัฐเองที่มีข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจในการเข้าตรวจสถานที่ ค้น ยึด อายัด และกระทำการอื่นใดที่เอกชนซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจความปลอดภัยฯ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้การตรวจเป็นไปโดยสมบูรณ์ แต่การกระทำนั้นติดด้วยข้อห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น[23]

---

[19] Ditto, “5 รูปแบบการทำงานในอนาคตที่จะเกิดขึ้น”, (31 มีนาคม 2564), [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.dittothailand.com/dittonews/-5working-edition-in-the-future/ [11 มิถุนายน 2564]

[20] บริษัท สุมิพล คอร์ปอเรชั่น จำกัด, **“แรงงานฝีมือ ความท้าทายที่แท้จริงสำหรับอุตสาหกรรมไทย”,** (23 พฤษภาคม 2561), [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.sumipol.com/knowledge/skilled-labor-challenge-thai-industry-th/ [11 มิถุนายน 2564].

[21] สัมภาษณ์ จารีย์ภรณ์ ลาภักดิ์, 25 กุมภาพันธ์ 2564.

[22] มาตรา 33 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

[23] สัมภาษณ์ มนตรี มณีรัตน์, 27 เมษายน 2564.

5.2.2 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงาน

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทแรงงานนั้น อาจแบ่งออกเป็นสองประเด็นย่อยอันได้แก่

(1) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลัก แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยไม่เป็นไปตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยการเจรจาต่อรองทางด้านแรงงานใน 2 ประเด็นหลักอันได้แก่ การรับรองเสรีภาพในการสมาคม และการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ ในประเด็นการรับรอง “เสรีภาพ” ในการสมาคม การรวมกลุ่มทางแรงงานยังไม่เป็นไปตามหลัก “เสรีภาพ” ในการสมาคมอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซง ทั้งการขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้ง การรับรองสิทธิการบริหารจัดการองค์กรการเลิกองค์กรทางด้านแรงงาน ที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการแทรกแซงโดยรัฐ[24] หรือประเภทขององค์กรแรงงานที่การรวมกลุ่มทางแรงงานในสาขาวิชาชีพเดียวกันนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในประเด็นการแรงงานสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐ การแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน แต่บุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐนั้น มีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัด และ/หรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ สิทธิในการนัดหยุดงานและปิดงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้นเป็นเรื่องต้องห้ามในกิจการรัฐวิสาหกิจ[25] ส่วนภาครัฐนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเลย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กฎหมายแรงงานไทยไม่ได้ถูกประมวลรวมไว้เป็นเอกสารฉบับเดียวเมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในทางแรงงานขึ้น มักจะมีการเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องไปยังศาลแรงงาน แต่ผู้ถูกกระทบสิทธิต้องทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่าเหตุแห่งการเรียกร้องนั้นเกิดขึ้นตามบทบัญญัติฉบับใด และบทบัญญัติฉบับนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการในการระงับข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องไว้เป็นเบื้องต้นหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกกระทบสิทธิอาจต้องดำเนินการเสียก่อนจึงนำเรื่องสู่ศาลแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการนำหลักเสรีภาพในการ

---

[24] โปรดดู ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, **อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?**, (กรุงเทพฯ : มูลนิธฟรีดริด เอแบร์ท, 2553)

[25] มาตรา 33 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

แสดงเจตนามาใช้ในระบบกฎหมายแรงงานของไทยที่ปล่อยให้เป็นเสรีโดยแท้ของคู่สัญญาในการกำหนดเงื่อนไขสัญญาอย่างไรก็ได้ หากเงื่อนไขนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ และมีเนื้อหาหลากหลายตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาได้ นำมาสู่การเลิกจ้างโดยไม่แจ้งเหตุผลที่ลูกจ้างคิดว่าไม่เป็นธรรมและไม่เป็นที่ยอมรับอย่างสากล

5.2.3 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กฎเกณฑ์และกติกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับลักษณะ บริบทเฉพาะ และธรรมชาติของงานนั้น จึงต้องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองงานเกษตรกรรมและการคุ้มครองงานขนส่งทางบกที่ตราออกมาเป็นเวลานานแล้วให้มีความทันสมัย ตลอดจนการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เกิดเป็นปัญหาในการนำไปใช้การจริงที่ยังขาดในรายละเอียดที่ชัดเจนในการนำไปใช้ปฏิบัติในส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ก็ยังขาดระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

5.2.4 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่าการแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดแต่เฉพาะในภาคเอกชน ส่วนบุคลากรในภาครัฐวิสาหกิจ และภาครัฐมีสิทธิดังกล่าวในวงจำกัดหรือไม่มีเลยตามแต่สถานะ

5.2.5 ปัญหาของกฎหมายกลุ่มความมั่นคงทางสังคม

ปัญหาของกฎหมายในกลุ่มนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับความเข้าใจในระบบความมั่นคงทางสังคม หากเปรียบเทียบหลักการสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดขึ้นสำหรับการเยียวยาภัยทางสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสังคมกับกฎหมายของไทยแล้ว กฎหมายของไทยยังคงขาดความชัดเจน อาทิ การนำบทบัญญัติว่าด้วย “เงินทดแทน” ไปบัญญัติรวมไว้กับกฎหมายแรงงาน เพราะความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายเงินทดแทนว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงานซึ่งอันที่ความจริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานประกันสังคมอย่างเป็นระบบ ดังตัวอย่างเช่น การเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิค-19 และมาตรการอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐ โดยสิทธิที่จะได้รับก็มีความไม่ชัดเจน คลุมเครือ อีกทั้งการจ่ายสิทธิก็ยังมีข้อพลาดอันทำให้เกิดการเรียกคืนเงินจากผู้รับประโยชน์[26]

[26] ประชาชาติธุรกิจ, **สปส.เรียกคืนเงินเยียวยา เอกชนลักไก่ไม่ปิดโรงงานช่วงโควิด**, 4 กุมภาพันธ์ 2564

5.3 ประเด็นประสิทธิภาพในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปใช้บังคับ

บทกฎหมายแรงงานหลายฉบับของไทยมีเนื้อหาค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในการนำมาปรับใช้จริงกลับพบอุปสรรคมากน้อยตามกรณี ทำให้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุอันได้แก่

(1) ปัญหาตัวบทบัญญัติครอบคลุมสาระแห่งประเด็นแต่ข้อเท็จจริงแห่งปัญหาที่เกิดขึ้นกลับเป็นบทสะท้อนในอีกแง่มุมหนึ่งของเรื่อง เนื่องจากกฎหมายแรงงานฉบับหนึ่งอาจมีความมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มุ่งคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง แต่ปัญหาการหลอกคนงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศกลับยังปรากฏขึ้นอยู่ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายจัดหางานมุ่งคุ้มครองคนหางานที่หางานโดยผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงมุ่งควบคุมผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเป็นสำคัญ แต่ข้อเท็จจริงปัญหาการถูกหลอกของแรงงานไทยกลับไม่เกี่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานเลยแต่เกี่ยวกับตัวคนงานที่ลักลอบออกไปทำงานเอง อันเกี่ยวกับปัญหากฎหมายคนเข้าเมือง

(2) ปัญหาความลักลั่นในสิทธิประโยชน์และการให้ความคุ้มครองอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายหลายฉบับ กฎหมายแรงงานบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน แต่กลับถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะต่างฉบับกัน เช่น กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม กฎหมายทั้งสองฉบับมีความเกี่ยวข้องกันมาก ในบางประเทศได้มีการผนวกกฎหมายสองฉบับนี้เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์การให้ความคุ้มครองแต่ในส่วนของกฎหมายไทยนั้นหากบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเงินทดแทนและขณะเดียวกันมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมขอเข้ารับสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายสองฉบับก็อาจต้องปฏิบัติตามแบบพิธีที่แตกต่างกัน อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน

(3) ปัญหากฎหมายแม่บทขาดบทบัญญัติลำดับรองกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยการเทียบเคียงเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention)[27] แต่วิธีทางปฏิบัติมีขอบเขตในการบังคับเพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อออกมาขยายความและกำหนดวิถีทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์ชาติและกฎหมายแรงงานของประเทศไทยแล้ว อาจแสดงความสัมพันธ์ของกฎหมายทั้ง 13 ฉบับกับยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานได้ดังนี้

---

[27] อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาลำดับที่ 186 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ด้วยความพิเศษด้านเนื้อหาที่มีการจัดลำดับหมวดหมู่ ทำให้การเรียกชื่อของอนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช้ลำดับของอนุสัญญา แต่จะใช้ตัวย่อ คือ MLC แทนในการเรียกขานอย่างย่อ (ผู้เขียน)

ตารางที่ 1 สรุปความสัมพันธ์ของกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและแผนยุทธศาสตร์ชาติ 3 ด้านที่มีสารัตถะเกี่ยวกับการแรงงาน

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ด้านความมั่นคง	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย									✓				
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	✓		✓		✓						✓		
ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		✓	✓							✓			
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21			✓										
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย				✓	✓		✓						✓
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี			✓										
	การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม	✓	✓	✓		✓							✓	✓

ลำดับตัวเลขและชื่อกฎหมายอ้างอิง

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคล ประกอบด้วย 1. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 3. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และ 4. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานในลักษณะร่วมกันและการระงับข้อพิพาทด้านแรงงาน ประกอบด้วย 5. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และ 6. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

กลุ่มการคุ้มครองแรงงานพิเศษสำหรับการใช้แรงงานเอกชนบางประเภท ประกอบด้วย 7. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 8. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 9. พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ 10. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

กลุ่มการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ ประกอบด้วย 11. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

กลุ่มความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วย 12. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ 13. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

6. แนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกฎหมายแรงงานนั้น อาจแบ่งแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะออกเป็นสามประการอันได้แก่ แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (6.1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (6.2) และข้อเสนอแนะซึ่งควรมีการนำไปเป็นประเด็นในการทำการศึกษาเพิ่มเติม (6.3)

6.1 แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นมีสองส่วนสำคัญอันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ในรูปของคณะกรรมาธิการ และการการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบ การพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงแยกออกเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของคณะกรรมาธิการประการหนึ่ง (6.1.1) และการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบอีกประการหนึ่ง (6.1.2)

6.1.1 แนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานเพื่อการพัฒนาบทกฎหมายแรงงานให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการอาจกระทำได้โดยผ่านงานที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถสำเร็จสิ้นได้ในระยะเวลาสั้น (6.1.1.1) และงานที่ต้องใช้เวลาในการจัดทำในรูปของแผนระยะยาว (6.1.1.2) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.1.1.1 แผนระยะสั้น

แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการทำงานของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรในกรณีของแผนระยะสั้นประกอบด้วยแผนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานยังต่างประเทศให้ได้ทำงานตามข้อสัญญา

(2) การสานต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ....

(3) ประมวลกฎหมายแบบการรวบรวมบทกฎหมายที่เป็นปัจจุบันเข้าด้วยกัน

(4) การแก้ไขกฎหมายเงินทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายประกันสังคม

(5) การเขียนรายงานความก้าวหน้าและทบทวนแผนยุทธศาสตร์

(6) การใช้แนวคิดสัญญาจ้างแรงงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบางอย่างเป็นการเฉพาะหน้า

(7) การพัฒนาบทกฎหมายให้สอดรับกับการทำงานในยุคดิจิทัลที่มีการทำงานทางไกลโดยผ่านมัลติมีเดีย (telework)

6.1.1.2 แผนระยะยาว

แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการทำงานของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ในกรณีของแผนระยะยาวประกอบด้วยแผนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(8) การเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร

(9) การสร้างแรงงานฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(10) ระบบคิดในการจำแนกแรงงานนอกระบบ

(11) ประมวลกฎหมายแบบบูรณาการ

(12) การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐ

(13) การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

(14) แนวทางในการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทแรงงาน

(15) การทำความเข้าใจระบบความมั่นคงทางสังคม

(16) การพัฒนาบทกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

(17) การจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในระดับสภาเพื่อให้มีส่วนในการกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละอาชีพ

ทั้งนี้ ตัวเลขลำดับที่ 1 -17 จะปรากฏในช่องต่าง ๆ ในตารางสรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติดังปรากฏด้านล่างนี้ เพื่อใช้แทนกิจกรรมที่เมื่อได้มีการดำเนินแล้วย่อมเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแรงงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีชื่อเฉพาะหรือกฎหมายอื่นอันเป็นบริบทเกี่ยวข้องตามที่ปรากฏคอลัมน์ด้านบน อันจะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการแรงงานซึ่งปรากฏในคอลัมน์ด้านซ้าย

ตารางที่ 2 สรุปแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมาธิการการแรงงาน ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน 13 ฉบับและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ (ประเด็นด้านการแรงงาน)		พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2528	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2545	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2554	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติแรงงานในเรือกำปั่นไทย พ.ศ. 2543	พระราชบัญญัติบำเหน็จนายทหารเรือ พ.ศ. 2533	พระราชบัญญัติบำเหน็จนายทหารบก พ.ศ. 2537	กฎหมายฉบับ ๆ
ด้านการสร้างความมั่นคงของชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคั่งและยั่งยืน	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในชีวิต	1	6, 7, 10, 13		13	16	14								2, 5, 12
	ความมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงในอาชีพและธุรกิจ	8				16				8					5, 8, 12, 13
	ความมุ่งหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพของประเทศ	1, 8	7, 10, 13	9	13	16						12	10, 15	10, 15	5, 12, 17
ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์	การพัฒนาศักยภาพตลอดชีวิตมนุษย์		6, 10, 13	9		16		9	9		9		10, 15	10, 15	2, 5
	การปฏิรูปการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 12			9											2, 5
	การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่มีความหลากหลาย		6, 7, 10, 13		13	16		7					10	10	5, 17
	การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากร	8	7			16		13	13				4, 10, 15	4, 10, 15	3, 5, 11, 17
ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม	การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ		6, 10	9		16	14	13	13	13		12	4, 10, 15	4, 10, 15	2, 3, 5, 11, 12, 17
	การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี		7	9											5
	การเสริมสร้างพลังงานทางสังคม	1	6, 7, 10, 13	9		16						12	4, 10, 15	4, 10, 15	2, 5, 8, 11, 12, 17

6.1.2. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมตรวจสอบ และการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการแรงงาน

บทบาทในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีทั้งส่วนที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายทุกฉบับยกเว้นแต่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์อยู่แล้วสำหรับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว แต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นมักเกี่ยวกับเรื่องของการเข้าเมืองเสียมากกว่า ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้ง 13 ฉบับจะทำให้สะท้อนแนวคิดในการเพิ่มศักยภาพของกฎหมายแรงงานไทยที่สอดรับกับยุทธศาสตร์ชาติดังนี้

(1) การเพิ่มเติมหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติให้ครอบคลุมบริบทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ศาสนา เชื้อชาติ ความเชื่อ แนวคิดทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งมากกว่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบันแต่เพียงความเท่าเทียมระหว่างชายและหญิงเท่านั้น

(2) การเพิ่มแนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

(3) การปรับปรุงให้เงื่อนไขการจ้างงานให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับพลวัตรสังคม

(4) การเพิ่มแนวทางในการจ้างงาน ให้เงื่อนไขการจ้างงานมีความเหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิแรงงานพื้นฐาน

(5) การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานและตรวจความปลอดภัยในการทำงานอันจะทำให้การคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพแท้จริง

(6) การพัฒนาระบบกลุ่มอาชีพเพื่อความยั่งยืนในการจ้างงาน

(7) การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทให้ง่ายสำหรับประชาชนในการเข้าถึง และมีประสิทธิภาพเหมาะสำหรับข้อพิพาทแรงงานแท้จริง

(8) การพัฒนาเพื่อประสิทธิภาพและการนำบทกฎหมายไปใช้บังคับได้อย่างแท้จริง สำหรับพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาคุ้มครองแรงงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ

(9) การศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบของระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม

นอกจากนี้แล้ว บทบาทในการตรากฎหมายที่เห็นได้ว่าเป็นการตราบทกฎหมายขึ้นมาใหม่มีด้วยกัน 2 เรื่อง คือการศึกษาและพัฒนาให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. .... สามารถใช้บังคับได้จริง และการต่อยอดงานศึกษาการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน จากงานที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในพ.ศ. 2553 ได้วางแนวทางไว้แล้วก่อนหน้านี้[28]

ในส่วนของงานควบคุมตรวจสอบ อันได้แก่การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายก็สามารถใช้ชุดข้อมูลเดียวกันกับการตรากฎหมายเพื่อเป็นฐานในการปฏิบัติหน้าที่และแสดงบทบาทได้

สำหรับการให้ความเห็นชอบนั้น นอกจากข้อมูลชุดเดียวกับที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการตรากฎหมายจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตัดสินใจในการพิจารณาสนธิสัญญาหรือเอกสารระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็อาจใช้ข้อมูลที่กล่าวไว้ในเรื่องแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่จะช่วยในการพิจารณาความเหมาะสมและประเด็นปัญหาที่เป็นข้อท้าทายของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 ได้เป็นหลัก

6.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ในการจัดทำงานวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้บทสรุปเพื่อการพัฒนาปรับปรุงบทกฎหมายแรงงานและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎเกณฑ์ด้านการแรงงานภายใต้กฎหมาย 13 ฉบับมีเนื้อหาสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ สามารถกำหนดแยกข้อเสนอแนะดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วนย่อยด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรก ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงบูรณาการ (6.2.1) ส่วนที่สองเป็นการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงรูปแบบ (6.2.2) และส่วนที่สามเป็นการแก้ไขกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องในเชิงเนื้อหา (6.2.3) ทั้งนี้ การนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแท้จริงจะต้องอยู่ภายใต้กรอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไกเพื่อประสิทธิภาพในการตรากฎหมายไว้ในมาตรา 77 (6.2.4)

6.2.1 การแก้ไขเชิงบูรณาการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานทั้งหมดจำเป็นต้องร่วมกันพิจารณาภาพรวมของบทกฎหมายที่ใช้บังคับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการแรงงานสากลและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยอันจะทำให้กฎหมายนั้นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักการสากลย่อมเข้าใจได้ว่ารัฐอาจมีการตั้งข้อสงวนที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักการบางข้อที่กำหนด

---

[28] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, **ประมวลกฎหมายแรงงานและพ.ร.บ.การบริหารแรงงาน พ.ศ. ... (ร่าง)**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา), หน้า 173-121.

ไว้ในอนุสัญญา หรืออาจกำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติภายในรัฐให้สอดรับกับหลักการสากลภายใต้บริบทเฉพาะของรัฐได้

6.2.2 การแก้ไขเชิงรูปแบบ

บทกฎหมายที่กระจัดกระจายเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ การนำเนื้อหาของกฎหมายแรงงานทั้ง 13 ฉบับมาจัดหมวดหมู่และประมวลรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายแรงงาน และประมวลกฎหมายความมั่นคงทางสังคม โดยมีเนื้อความเท้าถึงกัน และมีความชัดเจนในการไม่ใช้บังคับบทกฎหมายส่วนใดกับตัวบุคคลบางลักษณะหรือกิจการบางประเภท ก็จะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจกับบทกฎหมายได้ง่ายขึ้น อีกทั้งการประมวลเนื้อหากฎหมายเข้าไว้รวมกันย่อมทำให้เห็นภาพโครงสร้างของกฎหมายโดยรวม อันจะสะท้อนให้เห็นช่องโหว่ที่แท้จริงของกฎหมาย

6.2.3 การแก้ไขเชิงเนื้อหา

ในการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงาน จำเป็นต้องแยกพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานเป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ควรเพิ่มการให้ความคุ้มครองคนหางานโดยเฉพาะการรับรองหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งควรมีการเพิ่มมาตรการที่เป็นการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิต นอกจากนี้ การเพิ่มบทลงโทษกับผู้หางานที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด โดยเฉพาะผู้หางานทำในต่างประเทศที่ยอมเดินทางไปหางานนอกประเทศแม้รู้ว่ากระบวนการที่ตนทำอยู่นั้นไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด ก็ถือเป็นอีกแนวทางในการช่วยลดปัญหาการจัดหางานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ให้การไม่เลือกปฏิบัตินั้นคุ้มครองทุกปัจจัยที่อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ มิใช่เฉพาะความแตกต่างทางเพศชายและเพศหญิงอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ และกำหนดประเภทการปฏิบัติและการทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่มีลักษณะเฉพาะเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละกลุ่มอาชีพได้ อีกทั้งการฝึกงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานที่ดูเหมือนเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้ การกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ได้ตามสมัครใจภายใต้การอนุมัติ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อการลานั้นกระทบต่อการประกอบการของสถานประกอบการหรือพบว่าลูกจ้างคนดังกล่าวได้สิทธิ

ในการลาเป็นการสมควรแล้วอาจต้องได้รับการทบทวนปรับปรุงให้นายจ้างตระหนักและรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับตลาดแรงงานไทยให้มากขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องมีการเพิ่มพูนทักษะฝีมือ (Upskill) หรือฟื้นฟูองค์ความรู้ในการทำงานให้ลึกซึ้ง (Reskill) ยิ่งขึ้นสอดคล้องกับการจ้างงานวิถีใหม่และแนวโน้มการจ้างงานในตลาดแรงงานให้มากขึ้น โดยอาจเป็นข้อกำหนดเชิงบังคับที่ต้องมีกิจกรรมเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าวในระยะเวลา 3 เดือนต่อ 1 ครั้งหรือตามความเหมาะสม เป็นต้น หากข้อเสนอดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจริงรัฐก็จำต้องคำนึงถึงกลไกส่งเสริมหรือช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำกิจกรรมเช่นว่านี้ให้บรรลุผลสำเร็จได้อีกทางหนึ่งด้วย เช่น การลดภาระภาษีอากร หรือภาษีศุลกากรขาเข้าในกรณีที่มีความจำเป็นในการนำเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ใด ๆ เข้ามาเพื่อจัดทำกิจกรรม

นอกจากนี้ สภาวการณ์ปัจจุบันที่การดำเนินชีวิตของประชากรเปลี่ยนไปอย่างมาก อันเนื่องจากบริบทแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนวัตกรรมใหม่ สภาพแวดล้อมและมลภาวะทางอากาศ ตลอดจนการระบาดของโรคโควิค-19 ทำให้การทำงานทางไกลผ่านมัลติมีเดีย (telework) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น ดังนี้แล้ว การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้จึงถือว่าสำคัญและจำเป็น เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบันแล้วยังเป็นเรื่องที่ยากจะปฏิเสธสำหรับวิถีชีวิตใหม่และการทำงานในรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้และต่อ ๆ ไปด้วย

สังคมผู้สูงอายุและผู้สูงอายุสำรองคือเงื่อนไขอีกข้อหนึ่งที่แนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน แม้ว่าตามหลักการจะมองว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ใช่กลุ่มพิเศษเฉกเช่นแรงงานสตรี และแรงงานเด็ก ตามแนวทางของหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานก็ตาม แต่เมื่อบริบทสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในกำลังแรงงานของบุคลากรกลุ่มนี้มากขึ้นก็จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ที่ในปัจจุบันมีแต่เพียงเรื่องการกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำแนะนำโดยจ่ายเป็นรายชั่วโมงสำหรับแรงงานผู้สูงอายุไว้เท่านั้น จึงอาจคิดเลยได้ว่า ประเภทงาน ลักษณะงาน รวมถึงชั่วโมงการทำงานเองก็อาจต้องทบทวนถึงความเหมาะสมในการใช้บริบทที่กล่าวมาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการทำงานให้กับแรงงานผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น อาจกำหนดไว้ไม่เกิน 5 ชั่วโมงต่อวัน หรือมีระยะเวลาพักที่ถี่กว่าลูกจ้างทั่วไป ตลอดจนเงื่อนไขและกติกาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อพลานามัยของลูกจ้างกลุ่มนี้

ประการสุดท้าย ปัญหาต่าง ๆ ของกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นมักเป็นผลจากการตรวจแรงงานที่ขาดประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนี้แล้ว การแก้ไขบทกฎหมายส่วนนี้ โดยเฉพาะการเพิ่มกำลังการตรวจแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การให้เอกชนสามารถขึ้นทะเบียนเป็นตัวแทนตรวจ

แรงงานได้ภายใต้กรอบและขอบเขตที่ไม่กระทบสิทธิพื้นฐานของประชาชนและผู้ประกอบกิจการ ย่อมเป็นเรื่องน่าสนใจและเหมาะสมต่อการหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมายแรงงาน เพราะแนวคิดส่วนนี้แม้ไม่สะท้อนความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง แต่ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น อันเป็นกลไกช่วยลดปัญหาด้านการแรงงาน ซึ่งท้ายที่สุดก็จะทำให้การแรงงานไทยเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาตินั่นเอง

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 ในส่วนของกฎหมายฉบับนี้ควรเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาทักษะและศักยภาพของประชากรให้สอดคล้องกับแนวคิดการจ้างงานในศตวรรษที่ 21 และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ปรากฏและมีทางให้เกิดผลจริง ตลอดจนควรนำหลักการการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อฝึกงานก่อนเข้าทำงาน มาขยายผลโดยอาจใช้วิธีการในทำนองเดียวกันกับการจ้างนักเรียนนักศึกษาเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์การเรียนรู้และการจ้างแรงงานเฉพาะกลุ่มประเภทอื่นที่เป็นไปในทางจรรโลงและช่วยบรรเทาข้อท้าทายทางสังคมอันเกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรศาสตร์ กล่าวคือ อัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การสอดแทรกหน้าที่ให้กับนายจ้างที่ต้องตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาและเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานลูกจ้างดังได้กล่าวมาแล้วในวิถีทางเพื่อการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นที่เมื่อพิจารณาประกอบกับหัวข้อนี้แล้วยิ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น

อนึ่ง แนวทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานควรเป็นไปในทิศทางใด นอกจากกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงจะเป็นผู้กำหนดแล้ว ทวิภาคีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ก็ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดกติกาข้อนี้เช่นกัน เพราะทวิภาคีสองฝ่ายนี้คือตัวแปรสำคัญที่ทราบแนวโน้มของตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี โดยการมีส่วนร่วมของทวิภาคีในการกำหนดทิศทางการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอาจเกิดขึ้นในลักษณะขององค์ประกอบในคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนการทำงานที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบันก็ได้ แต่ข้อคำถามอาจเกิดขึ้นในทำนองที่ว่าควรทำอย่างไรที่จะให้ความเห็นของตัวแทนทวิภาคีดังกล่าวนี้สะท้อนภาพแท้จริงของความต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

(4) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กฎหมายฉบับนี้ควรเพิ่มกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยฯ บางเรื่องที่ยังไม่ปรากฏ นอกจากนี้ การสอดแทรกหลักการเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอย่างบูรณาการให้สอดคล้องกับพหุปัญญาเพื่อการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรกำหนดเป็นข้อพิจารณาด้วย

(5) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไขเรื่องการรับรองเสรีภาพในการสมาคมที่ปัจจุบันเป็นเพียงแต่สิทธิเท่านั้น อีกทั้งการให้สิทธิในการจัดตั้งและบริหารจัดการสหภาพแรงงานแก่ลูกจ้างต่างด้าวยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เกิดการพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของผู้ใช้แรงงานในแต่ละสาขาอาชีพ การแสวงหากลไกและมาตรการที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพและสาขาอาชีพระดับชาติที่สอดรับกับบริบทของประเทศไทย จึงเป็นกลไกที่จำเป็นเพื่อการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

(6) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในส่วนของกฎหมายฉบับนี้ ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบตุลาการที่มีความเฉพาะด้านการแรงงานที่ใช้ระบบไต่สวน ในการพิจารณาความ ตลอดจนการแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้ ผลของการวินิจฉัยควรยอมรับได้ทั้งในมุมมองของนายจ้างและลูกจ้างประกอบกัน ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแรงงานจึงต้องมีประสบการณ์และชั้นเชิงในการประกอบอาชีพที่เพียงพอ อีกทั้งความลักลั่นในบทกฎหมายโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยที่เพิ่งมีการตรากฎหมายขึ้นมาใช้เป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติกับการไกล่เกลี่ยในคดีแรงงาน ดังนี้ การทบทวน บทกฎหมายให้มีความเป็นเอกเทศ และง่ายต่อการเข้าถึงย่อมเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ อีกทั้งสอดรับกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายด้วยประกอบกัน

(7) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กฎหมายฉบับนี้ควรมีการทบทวนองค์ความรู้ภาพรวมเพื่อการทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน และระบบการให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนโดยวิธีอื่นที่รัฐจัดสรรให้ อันทำให้ทราบถึงโครงสร้างโดยรวมของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ปรากฏในบทกฎหมายไทย อย่างไรก็ดี อาจมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนอยู่แล้วเป็นเบื้องต้นก่อน โดยการเปรียบเทียบเพื่อลดประเด็นความแตกต่างของการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนด้วยเหตุที่กฎหมายทั้งสองฉบับมีรากฐานแนวคิดร่วมกัน ดังนั้น การปรากฏรายละเอียดที่แตกต่างเกี่ยวกับบุคคลและกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นข้อพิจารณาที่ควรได้รับการทบทวนให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างในบริบทการบังคับใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้เพื่อกำหนดและเปลี่ยนแปลงสิทธิประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ผ่านมาที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิค-19 ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเร่งออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือและอุดหนุนให้กับทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการ ผู้ประกันตน และบุคคลที่เคยเป็นผู้ประกันตนอันทำให้เกิดเป็นข้อมูลจำนวนมหาศาลที่ถูกประกาศใช้ตามแต่

ช่วงเวลาและบริบทของเรื่อง ซึ่งการทำความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาของชุดข้อมูลใหม่นี้จำเป็นต้องมีทั้งพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการประกันสังคมเป็นทุนเดิมกอปรกับการเข้าใจเนื้อหาของข้อมูลในลักษณะร้อยเรียงอย่างเป็นระบบ มีการจัดกระบวนคิด ซึ่งแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายตามแผนการทำงานของการปฏิรูปประเทศก็น่าจะถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาถึงประเด็นปัญหาข้อนี้ด้วย

(8) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบุคคลและประเภทกิจการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว การพิจารณายกเลิกเหตุยกเว้นการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่ยังปรากฏอยู่ 2 กรณีตามความในมาตรา 22 คือกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจให้เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่ลูกจ้างยินยอมให้เป็นผู้กระทำ หรือกรณีที่ลูกจ้างเสพสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้ ก็ย่อมทำให้เนื้อหาของกฎหมายเงินทดแทนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายประกันสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ดี การแก้กฎหมายข้อนี้อาจต้องคำนึงถึงสัดส่วนของการใช้หลักสุจริตและหลักการทดแทนเยียวยาอย่างความรับผิดเด็ดขาดและความรับผิดปราศจากความผิด นอกจากนี้แล้ว กรณีที่ลูกจ้างผู้พึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการตาย กฎหมายได้กำหนดลำดับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ไว้ซึ่งรวมถึงคู่สมรสของลูกจ้างด้วย ทว่าคำว่า “คู่สมรส” ในที่นี่ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ใช้คำว่า “สามีหรือภรรยา” ซึ่งตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1457 ย่อมหมายถึงสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย การจดทะเบียนสมรส กอปรกับทางปฏิบัติที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความถูกต้องแห่งการสมรสโดยขอดูทะเบียนสมรส ซึ่งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติส่วนนี้เป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันที่เปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือแม้ชายหญิงหลายคู่ได้เข้าพิธีมงคลสมรสกันตามประเพณีแต่ก็มิได้จดทะเบียนสมรสประการหนึ่ง และแนวคิดในการรับรองสิทธิความเท่าเทียมของกลุ่มเพศทางเลือกอีกประการหนึ่ง กอปรกับแนวคิดของบทบัญญัติมาตรานี้ มุ่งประสงค์จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคลที่โดยสถานะความสัมพันธ์ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้รับความเดือนดร้อนจากมรณะของลูกจ้าง จึงเท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายเองก็ไม่ได้ถือสาระตามแบบพิธีอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการสมรส หากแต่ต้องการทดแทนให้กับผู้ที่ขาดไร้ซึ่งบุคคลที่เคยอุปการะอยู่กินกันมามากกว่า นอกจากนี้แล้ว บทตัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ก็ยังใช้พฤติการณ์การอยู่กินกันฉันสามีภริยาตามความเป็นจริงเป็นตัวตัดสิทธิเลย ดังนี้แล้วการพัฒนาเนื้อหากฎหมายเงินทดแทนก็ควรสอดรับกับข้อเท็จจริงนี้ทั้งในเชิงทฤษฎีและทางปฏิบัติ

(9) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กฎหมายฉบับนี้ควรแสวงหากลไกหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ว่าจ้าง อีกทั้งควรเพิ่มมาตรการที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพและทักษะฝีมือแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ และการตรวจแรงงานไม่ว่าจะเป็นเอกสารหรือเงื่อนไขการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ก็ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงเช่นกัน

(10) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 กฎหมายฉบับนี้ควรมีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปัจจุบันยังมีข้อคำถามเกิดขึ้นในหลายประเด็น ด้วยปรากฏเนื้อหาแห่งกฎหมายในพระราชบัญญัติแต่วิธีการในการปฏิบัติที่ยังคงต้องรอการประกาศในรูปของกฎหมายลำดับรอง

(11) พระราชกำหนดการบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กฎหมายฉบับนี้ควรมีการบูรณาการถึงการแก้ไขปัญหาที่ต้องทำทั้งระบบไม่ใช่การเจาะจงกฎหมายเพียงฉบับเดียว

(12) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 กฎหมายฉบับนี้ควรพิจารณาให้กฎเกณฑ์การใช้แรงงานประมงสอดคล้องทั้งกับการทำประมงที่เป็นอุตสาหกรรมและการทำประมงพื้นบ้าน ตลอดจนความเป็นไปได้ในการให้เด็กซึ่งเป็นสมาชิกครอบครัวชาวประมงได้เรียนรู้วิถีการทำประมง

(13) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กฎหมายฉบับนี้ควรแก้ไขเพื่อให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกับบุคลากรรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรรับรองให้บุคลากรรัฐวิสาหกิจใดมีสิทธิในการนัดหยุดงานอันถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการเจรจาต่อรองทางแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้จะต้องมีการนำไปใช้ให้เหมาะสมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแรงงานดังนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจนำข้อปัญหาของกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในรายงานฉบับนี้เป็นข้อมูลเพื่อการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนใช้ส่วนที่เสนอแนะเพื่อการพัฒนาเป็นข้อคิดในการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมและการร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน และการทั้งสองข้อนี้ก็จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบบริบทที่เกี่ยวข้องเพื่อการให้การรับรองการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ง่ายขึ้น กระนั้น ประเด็นปัญหา

ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการแรงงานที่อาจจะเพิ่งอุบัติขึ้นและไม่ปรากฏว่ามีการเท้าถึงในแผนยุทธศาสตร์ชาติ ก็อาจต้องพิจารณากำหนดคุณค่าให้กับข้อเท็จจริงของปัญหาในแต่ละส่วน กล่าวคือส่วนใดมีความเร่งด่วนฉุกเฉินต้องรีบกระทำก็สมควรบริหารจัดการปัญหาส่วนนั้นให้แล้วเสร็จ และส่วนใดเป็นข้อท้าทายที่ต้องการการศึกษาและการพัฒนาก็ควรบันทึกไว้เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเชิงลึกต่อไปซึ่งอาจกำหนดเป็นประเด็นปัญหาใหม่ ที่ควรบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติโดยผ่านกระบวนการพิจารณาปรับปรุงแผนตามเงื่อนระยะเวลา 5 ปี

6.2.4 กรอบการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย

การพัฒนาและแก้ไขบทกฎหมายแรงงานดังที่เสนอไว้ในหัวข้อก่อนนี้นั้น จะต้องกระทำภายใต้กระบวนการพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ กระบวนการเพื่อประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายซึ่งได้ตราไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกระบวนการตรากฎหมายจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ และไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน ดังนี้แล้ว การแก้ไขและพัฒนากฎหมายอาจต้องมีการทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันของหลายหน่วยงาน เพื่อให้บทกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงนั้นไม่มีความซ้ำซ้อนเยิ่นเย้อ อีกทั้งการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการตรวจสอบการมีอยู่ของบทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งอาจพบว่าแท้จริงแล้วประเด็นข้อปัญหาที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายนั้น ปรากฏบทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติอื่นที่ครอบคลุมอยู่แล้ว แต่การตีความหรือการปรับใช้ของเจ้าหน้าที่อาจไม่สอดคล้อง หรือไม่ครอบคลุม กับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทกฎหมายนั้น ๆ หรืออาจมีความลักลั่นในการบังคับใช้ ด้วยเหตุที่ขาดเจ้าภาพกลาง (focal point) หรือปรากฏตัวชี้วัดในการตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวดจนเกินไป ก็กลายเป็นเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่สามารถแก้ไขได้โดยการสื่อสารภายในองค์กร หรือจัดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐ โดยไม่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้ฟุ่มเฟือย

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่พบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ หลังจากตรวจสอบโดยละเอียดแล้วประจักษ์แจ้งว่า ข้อปัญหาเรื่องนั้นเกิดขึ้นจากข้อกฎหมายที่ยังไม่มี หรือไม่ทันสมัยจำเป็นต้องบัญญัติหรือตราขึ้น การดำเนินการเช่นว่านี้ก็จำเป็นต้องมีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) อย่างรอบคอบเสียก่อน เพราะความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ย่อมสะท้อนปัญหาอุปสรรค และครบถ้วนสมบูรณ์ของตัวบทกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับกันจริงของบทกฎหมายได้เป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏในขั้นตอนกระบวนการในการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ที่แม้จะผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ตาม แต่ท้ายที่สุดประเด็นเรื่องการห้ามการใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในเรือประมง กลับไม่สอดคล้อง

กับวิถีชีวิตที่แท้จริงของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นช่องว่างของกระบวนการในการพิจารณากฎหมายได้เป็นตัวอย่างที่ดี ทำให้คิดได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะถูกประกาศใช้นั้นมากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปอย่างเร่งรัดไม่ครบถ้วนกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ อีกทั้งการนำผลการรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้นมาวิเคราะห์ผลกระทบ ทางแก้ และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็เป็นอีกขั้นตอนหลังจากการรับฟังความคิดเห็นที่ขาดเสียมิได้ เพื่อให้บทกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงและเกิดสัมฤทธิ์ผลในเชิงปฏิบัติ

6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

นอกจากข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยค้นพบจากการสรุปยอดความคิดจากผลการวิจัยซึ่งได้กล่าวไว้เป็นข้อ ๆ ข้างต้นนี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า การแก้ไขพัฒนากฎเกณฑ์ด้านการแรงงานเพื่อให้การใช้แรงงานในประเทศไทยสอดคล้องกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาตินั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาในอีกหลากหลายประเด็นอย่างลึกซึ้ง อันประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การศึกษาเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่มีศักยภาพและสมรรถนะเพียงพอสำหรับเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ (focal point) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบริหารจัดการเรื่องการแรงงาน ด้วยเหตุที่งานศึกษานี้แสดงให้เห็นในหลายประเด็นว่าบทกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ดีอาจมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีปัญหาเพราะขาดการประสานงานที่ดี อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่แล้วในหลักการ แต่ด้วยภาระที่มากมาย ก็อาจจำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่แยกย่อยออกมาอีกส่วนหนึ่งเพื่อการบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ซึ่งข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อ หากจะมีขึ้นในอนาคตสำหรับประเด็นข้อท้าทายส่วนนี้ควรรวมถึงการกำหนดแนวทางสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องในการใช้แรงงาน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของทั้งฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการและลูกจ้างผู้ใช้แรงงานด้วย ตัวอย่างเช่น การตรวจแรงงานนั้นมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในหลายสังกัดก็ควรมีวิธีการและแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งต้องประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อผลลัพธ์ที่เป็นเอกภาพอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะวิธีการส่งเสริมให้เกิดการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับกลุ่มอาชีพ หรือสหวิชาชีพในระดับชาติได้อย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดกฎเกณฑ์ลำดับรองเกี่ยวกับการใช้แรงงานที่มาจากข้อตกลงของทวิภาคีแรงงานเพื่อใช้เป็นข้อตกลงที่ภาคีสังคมยอมรับและย่อมนำมาใช้บังคับกับแรงงานในกลุ่มนั้น ๆ ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพแท้จริง ด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของอาชีพ และความต้องการของกลุ่มลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในอาชีพนั้น ๆ นั่นเอง นอกจากนี้แล้วการตั้งสภาแรงงานเพื่อกิจการในด้านการแรงงาน โดยเฉพาะหน้าที่ในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการใช้แรงงานย่อมส่งผลดีกับโครงสร้างระบบแรงงานไทยได้อย่างไม่มากก็น้อย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มากกว่าการให้อำนาจตัดสินใจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคผูกอยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว

(3) การสานต่องานจัดทำประมวลกฎหมายแรงงาน โดยอาจต่อยอดจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วย่อมเป็นประโยชน์ต่อระบบการจ้างงาน และการใช้แรงงาน เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายไม่ว่าในรูปแบบที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาร้อยเรียงแล้วจึงทยอยแก้ไขตามความเหมาะสมแก่กาละสมัย หรือแบบที่แก้ไขโดยจัดทำให้เป็นหมวดหมู่ใหม่ทั้งหมดก็ตาม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งยังสะท้อนจุดที่สอดคล้อง จุดที่แตกต่าง และจุดที่ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพัฒนาได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

(4) การระงับข้อพิพาทแรงงาน มีทั้งกระบวนการนอกศาล และในศาล อีกทั้งมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยที่ทับซ้อน และเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทแรงงานของข้อพิพาทแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันย่อมเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อหาทางออก ที่สะท้อนถึงความชัดเจนของกระบวนยุติธรรมด้านการแรงงานไทยได้ดีขึ้น

(5) นวัตกรรมและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้วิถีการจ้างงานในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากอดีตมาก ดังนี้แล้ว การศึกษาถึงวิถีการจ้างงานในยุคศตวรรษที่ 21 อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ระบบกฎหมายไทยหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองแรงงานที่เป็นอยู่ได้ปัจจุบันได้อย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ ดังเห็นได้จากการจ้างแรงงานแพลตฟอร์ม หรือการจ้างงานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล ที่กฎเกณฑ์การใช้แรงงานปัจจุบันในหลายจุดยังไม่สอดคล้องหรือสนองรับกับลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการศึกษาส่วนนี้อาจทำให้เกิดข้อค้นพบถึงนิติสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมอันมีผลต่อการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานอีกโสตหนึ่งด้วย และ

(6) การศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมและมาตรการในการประกอบธุรกิจที่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิแรงงานก็อาจเป็นอีกเรื่องที่สืบเนื่องจากงานวิจัยนี้ ซึ่งความโดดเด่นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าเนื้อหาของเรื่องกำลังเป็นประเด็นที่องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญและความสนใจอย่างยิ่ง ด้วยเหตุว่าการดำเนินธุรกิจหรือกิจการการค้าขายที่จะเกิดขึ้นนับแต่ปัจจุบันและต่อไปในอนาคตไม่ควรที่จะสร้างมูลค่าและความร่ำรวยให้กับผู้ประกอบการฝ่ายเดียว แต่ต้องคงไว้ซึ่งประโยชน์และเสถียรภาพในการดำรงชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างยั่งยืนด้วยประกอบกัน