

บทที่ 2

วิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์

กฎหมายแรงงานได้แก่กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และรัฐที่พึงมีต่อกันอันเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างในการจ้างแรงงานและการประกอบอุตสาหกรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของนานาชาติของประเทศต่างๆ กฎหมายแรงงานอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งได้แก่ กฎหมายแรงงานในส่วนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในลักษณะที่เป็นปัจเจกชน(Individual labour law) กฎหมายแรงงานส่วนนี้จะกำหนดความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยมุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่ละคน จะมีเนื้อหากล่าวถึงสัญญาจ้างแรงงานว่ามีลักษณะและองค์ประกอบเช่นใด สิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน เพียงใดที่นายจ้างกับลูกจ้างจะทำความตกลงในเรื่องเงื่อนไขการทำงานรวมไปถึงการระงับของสัญญาจ้างแรงงานว่าเกิดได้ในกรณีใดบ้าง นอกจากนี้กฎหมายแรงงานในส่วนนี้ยังรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในระหว่างทำงานให้แก่นายจ้างด้วย และส่วนที่สองจะเป็นกฎหมายแรงงานที่มุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ในทางแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายผู้ใช้แรงงานในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการประกอบอุตสาหกรรม อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรืออุตสาหกรรมสัมพันธ์(Collective labour law หรือ Industrial relations law) กฎหมายในส่วนนี้จะกำหนดนิยามของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเข้ามามีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ในทางแรงงาน เช่น องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง สิทธิและหน้าที่ขององค์กรในทางแรงงานดังกล่าว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การจัดทำ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงและการมีผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างต่อสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างแต่ละคนในสถานประกอบการนั้นๆ ข้อพิพาทแรงงานและการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น

กฎหมายแรงงานนั้นมีลักษณะผสมกันระหว่างกฎหมายเอกชนกฎหมายมหาชนและกฎหมายสังคม โดยในส่วนที่เป็นกฎหมายเอกชน เป็นส่วนที่กำหนดสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในส่วนนี้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพที่จะเจรจาต่อรองกันได้ โดยแต่ละฝ่ายจะต้องระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อตกลงกันแล้ว แม้ข้อตกลงจะแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน ข้อตกลงนั้นก็มีผลใช้บังคับได้ กฎหมายส่วนนี้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง และในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชนนี้มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่รัฐในฐานะผู้มีอำนาจเหนือกว่าบัญญัติขึ้น เพื่อบังคับนายจ้างและลูกจ้างที่มีอำนาจค้อยกว่าให้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการจ้างและการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนมากกว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา หากนายจ้างลูกจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ จะมีความผิดและได้รับโทษจากรัฐ กฎหมายในส่วนนี้มีอยู่ในรูปกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นต้น กฎหมายแรงงานในส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชน ถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น นิติกรรมที่ทำฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้จะตกเป็นโมฆะ ใช้บังคับไม่ได้¹

ในส่วนของกฎหมายแรงงานของประเทศไทยนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2498-2499 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อมาวันที่ 1 มกราคม 2500 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานโดยตรงฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนคือกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์² หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ปีเศษ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 โดยในปี พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนด เพื่อจัดให้มีการคุ้มครองแรงงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อคุ้มครองการใช้งานไว้หลายฉบับ ฉบับที่สำคัญได้แก่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง วันเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานอื่นๆ ค่าชดเชย เงินทดแทน และสวัสดิการต่างๆ และต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับสำคัญของไทยซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการ

¹ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น ก (2545). คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. หน้า 2-5.

² หุค แสงอุทัย. (2500). คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน. หน้า 75-78

จ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาทแรงงาน รวมถึงองค์รณายจ้างและลูกจ้าง ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 และในปี พ.ศ. 2533 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน รวมทั้งให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ประกันตนในกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน

ในปี พ.ศ. 2534 หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(ร.ส.ช.) ยึดอำนาจรัฐ ได้มีการผลักดันให้ลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับอยู่ และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลไว้ท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชน มีหลายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนมีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอลูกจ้างและข้อร้องทุกข์ องค์ทำหน้าที่ พิจารณาชี้ขาดข้อเสนอลูกจ้างเป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ที่ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้...”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ออกระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงานลูกจ้างในภาครัฐวิสาหกิจ เกี่ยวกับเรื่องวันและเวลาทำงาน การคุ้มครองพนักงานหญิง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด เงินทดแทน สวัสดิการ ค่าชดเชย ฯลฯ ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ สมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และ

ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540³ ซึ่งในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไว้ในบทเฉพาะกาลในมาตรา 95 กำหนดว่า“บรรดาระเบียบ ประกาศ มติ คำวินิจฉัยชี้ขาด หรือคำสั่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับต่อไป

2.1 วิวัฒนาการของแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ

วิวัฒนาการของแรงงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นสามารถสรุปได้เป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ ระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และระยะเวลาดังแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. ช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ในช่วงระยะเวลาก่อนการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีการรวมตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ระยะแรกที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ออกมาใช้บังคับ โดยสมบูรณ ซึ่งการรวมตัวดังกล่าวได้ทำอย่างปกปิด เนื่องจากสภาพทางสังคมและสภาพทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย แต่ก็ได้อิทธิพลและบทบาทต่อกระบวนการแรงงานในประเทศไทยตลอดมา ครั้นเมื่อประเทศไทยได้มีกฎหมายแรงงานตามที่สากลประเทศยึดถือปฏิบัติมาใช้บังคับ การรวมตัวจัดตั้งกลุ่มของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้กระทำอย่างเปิดเผย และได้ใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานกำหนด อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง โดยมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างๆมากมายเพื่อสร้างพลังต่อรองและได้พัฒนาความสัมพันธ์ทางแรงงานมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยไม่มีกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะเพียงแต่มีการออกบทบัญญัติเกี่ยวกับคนงานเป็นครั้งเป็นคราวจึงไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความสัมพันธ์ทางแรงงานมากนัก เนื่องจากสภาพการทำงานในสมัยก่อนมีลักษณะเป็นข้าทาสหรือไพร่ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทาสหรือการเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ของเจ้านครหรือรัฐ⁴ ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 จึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับคนงานฉบับแรกก็คือ “ข้อบังคับของกรมตำรวจเกี่ยวกับการควบคุมคนใช้ที่ทำงานอยู่ในบ้านชาวต่างประเทศ” เพื่อป้องกันการลักขโมย ซึ่งกฎหมายนี้มี

³ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. เล่มเดิม. หน้า 8-12.

⁴ ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล. (2532). รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน. หน้า 18-20.

ลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าดูแล ในปี พ.ศ. 2459 ก็ได้มีบทบัญญัติให้กรรมการลากรถจดทะเบียนใบอนุญาตเพื่อเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้โดยสารซึ่งก็เป็นการควบคุมอาชีพของคนต่างด้าว ในระยะนั้นประเทศไทยได้มีการจัดตั้งงานอุตสาหกรรมมากขึ้น จึงเป็นเหตุผลให้รัฐบาลพิจารณาถึงปัญหาแรงงาน และในปี พ.ศ. 2472 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 มีบทบัญญัติ 12 มาตรา (มาตรา 575-586) ที่ได้บัญญัติถึงการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง การเลิกจ้าง สิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การจ้างแรงงานทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชนที่ใช้ยึดถือเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรได้มีนโยบายด้านแรงงานเด่นชัดขึ้นเพื่อต้องการช่วยให้ประชาชนมีงานทำ ในช่วงดังกล่าวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายอย่างกว้างขวาง ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่นการนัดหยุดงานของลูกจ้างการรถไฟแห่งประเทศไทย(พ.ศ.2479) เป็นต้น การรวมตัวและนัดหยุดงานส่วนใหญ่จะเป็นกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องหันมาสนใจและให้ความสำคัญต่อปัญหาของกรรมกร ได้มีการเคลื่อนไหวในวงการสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่จะออกกฎหมายแรงงานหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จจนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงที่บรรยายกาศทางการเมืองเป็นไปในด้านประชาธิปไตย รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสนใจในปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและแรงงานมากขึ้น การดำเนินอุตสาหกรรมต่างๆของไทยได้เริ่มขึ้นโดยรัฐบาลส่งเสริมจริงจังจึงคนงานได้เริ่มจัดตั้งเป็นสมาคมและรวมตัวกันเป็นสภาแรงงาน กิจการต่างๆ ทั้งทางด้านสาธารณูปโภคเช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเดินรถและเรือ ฯลฯ รวมทั้งอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น โรงงานยาสูบ ปูนซีเมนต์ โรงต้มกลั่นสุรา ฯลฯ ได้กลายเป็นแหล่งกำเนิดของสหภาพแรงงาน⁵ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของตน ประกอบกับมีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีการนัดหยุดงานในหลายครั้ง พ.ศ. 2499 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศเป็นกฎหมายใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่วางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่า ข้อความคิดทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจในระยะแรกที่ไม่มียกกฎหมายแรงงานมารองรับนั้น ยังไม่เห็นเด่นชัดเนื่องจากในช่วงแรกยังไม่มีการรวมตัวแต่แรงงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มมีการแสดงตนชัดแจ้งขึ้นตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

⁵ ศุภชัย มนต์ไพฑูรย์. (2527). สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจไทย. หน้า 54.

2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการรวมตัวของผู้ทำงานในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประกอบกับการประกอบการในภาคเอกชนยังมีไม่มาก สภาพแรงงานที่เป็นแกนนำในยุคนั้นก็คือ สภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่างๆ คือรถไฟ การไฟฟ้า ขาสูบ การท่าเรือ เป็นต้น การรวมตัวดังกล่าวกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นการหลักประกันการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะมีกฎหมายแรงงานคือพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มารองรับ ฉะนั้นจึงไม่มีการแบ่งแยกระหว่างแรงงานเอกชนและแรงงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจเองก็ได้ใช้สิทธิทางด้านแรงงานมาตั้งแต่สมัยที่ยังไม่มีกฎหมายแรงงานจนกระทั่งมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจในอดีตจนถึงปัจจุบันได้แก่

-พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกที่ได้ตราขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในเรื่องแรงงาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2499 ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2499 โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้ “โดยที่ประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและธุรกิจ มีความเจริญมากขึ้นถึงขั้นที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกันและการประสานงานตลอดจนความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและโดยที่ได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศมาตั้งแต่แรกซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจทั้งในด้านผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคม ตามครรลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงานหรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพ อนามัย และความมั่นคงในการประกอบวิชาชีพ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นประโยชน์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าวและเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนี้เป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้ปรึกษาร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรับฟังมติชนรวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศได้ตราไว้เป็นมาตรฐาน กับบรรดากฎหมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในประเทศ ประกอบการพิจารณากลับกรองให้เหมาะสมกับสถานะในประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้กิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน” การเสนอกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการริเริ่มอันสำคัญยิ่งประการหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กล่าวโดยเฉพาะ

แรงงานจะเน้นการปฏิบัติในส่วนนี้จึงไม่มีปัญหาอย่างใด ในส่วนที่สอง เรื่องสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น ความจริงในส่วนนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วต่อเนื่องเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานได้ก่อตั้งสมาคมกรรมกรรถไฟตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าเรื่องการก่อตั้งขึ้นเป็นสหภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการมาช้านานแล้ว และเมื่อได้มีกฎหมายแรงงานดังกล่าวรับรองสิทธิอย่างชัดเจนพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้ก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานอย่างเปิดเผยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับได้เพียงปีกว่าเท่านั้นก็ได้ถูกยกเลิกเพราะมีการปฏิวัติ

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 หลังจากได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ไม่นานก็ได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2501 โดยผลของการปฏิวัติให้ยกเลิกกฎหมายแรงงานและขบวนการก่อตั้งการดำเนินการของสหภาพแรงงานทั้งหมด ทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสิ้นสุด และได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ใช้บังคับแทน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน กฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดเรื่องของการคุ้มครองดูแลสภาพการจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ ไว้ในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่จากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานมากขึ้นจึงได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท พ.ศ. 2508

- พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 โดยในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 4 (คือการกำหนดให้"เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้าง และการงดจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่สุด คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำร้องวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่สุด..." ซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ) และได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง กับนายจ้างโดยกำหนดวิธีการในการเรียกร้องไว้ คือให้คู่กรณีต้องเจรจากดกลางกัน ถ้าเริ่มเจรจาไปแล้ว 5 วัน ยัง

แรงงานจะเน้นการปฏิบัติในส่วนนี้จึงไม่มีปัญหาอย่างใด ในส่วนที่สอง เรื่องสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น ความจริงในส่วนนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วต่อเนื่องเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานได้ก่อตั้งสมาคมกรรมกรรถไฟตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้น ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าเรื่องการก่อตั้งขึ้นเป็นสหภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการมาช้านานแล้ว และเมื่อได้มีกฎหมายแรงงานดังกล่าวรับรองสิทธิอย่างชัดเจนพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงได้ก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานอย่างเปิดเผยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับได้เพียงปีกว่าเท่านั้นก็ได้ถูกยกเลิกเพราะมีการปฏิวัติ

-ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 หลังจากได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ไม่นานก็ได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2501 โดยผลของการปฏิวัติให้ยกเลิกกฎหมายแรงงานและยุบการก่อตั้งการดำเนินการของสหภาพแรงงานทั้งหมด ทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสิ้นสุด และได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ใช้บังคับแทน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยกเว้นไม่ให้สิทธิลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน กฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดเรื่องของการคุ้มครองดูแลสภาพการจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ ไว้ในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่จากการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานมากขึ้นจึงได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท พ.ศ. 2508

- พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 โดยในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ข้อ 4 (คือ การกำหนดให้ "เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงาน ค่าจ้าง และการงดจ้าง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็วที่สุด คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำร้องวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัย ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่ที่สุด..." ซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ) และได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเรียกร้องเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง กับนายจ้าง โดยกำหนดวิธีการในการเรียกร้องไว้ คือให้คู่กรณีต้องเจรจาทกลงกัน ถ้าเริ่มเจรจาไปแล้ว 5 วัน ยัง

ตกลงกันไม่ได้ ก็กำหนดให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อดำเนินการ ไกล่เกลี่ย ในการไกล่เกลี่ยถ้าฝ่ายรับข้อเรียกร้องไม่มาหรือมาแต่ไม่อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลา 30 วัน คู่กรณีมีสิทธิปิดงาน งัดจ้าง หรือนัดหยุดงาน หรือจะตั้งคนกลางเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีเพิ่มขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาต่อรองเมื่อได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อกันและใช้บังคับรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมิชอบกพร่องเนื่องจากไม่ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งองค์กรฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้าง จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติกำหนดวิธี

ระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยมีหลักใหญ่ๆ 5 ประการ คือ

1. หลักเกณฑ์และวิธีเรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงานและนัดหยุดงาน
4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
5. การจัดตั้งและดำเนินการสมาคมนายจ้างและลูกจ้าง

โดยหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเหมือนกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีข้อแตกต่างเพียงแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์กล่าวคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 รับรองสิทธิในการก่อตั้งสมาคมและยังมิให้มีการจัดตั้งในรูปแบบอื่น แต่ลูกจ้างสามารถที่จะเจรจาต่อรองได้ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เฉพาะในส่วนของแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2516 – 2518 เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาก รัฐบาลและสภานิติบัญญัติจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น โดนให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรในรูปสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานเช่นเดียวกับต่างประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แยกออกมาต่างหาก

2. ช่วงระยะเวลาดังแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ถือเป็นหลักของกฎหมายแรงงานในเรื่องของสภาพการจ้างและความสัมพันธ์ทางแรงงาน โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง 1. กำหนดเรื่อง

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง 2. วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน 3. การปิดงานและนัดหยุดงาน 4. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 5. คณะกรรมการลูกจ้าง 6. สมาคมนายจ้าง 7. สหภาพแรงงาน 8. สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน 9. การกระทำอันไม่เป็นธรรมซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บังคับใช้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจด้วย ตามมาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แก่ ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค, ราชการส่วนท้องถิ่น, ราชการของกรุงเทพมหานคร, กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในมาตรา 5 ได้ให้นิยาม “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ฉะนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงมีขอบเขตที่กว้างขวาง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้นำมาใช้ในรัฐวิสาหกิจและถือเป็นกฎหมายที่สำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์ทางแรงงานในรัฐวิสาหกิจ โดยมีหลักการแรงงานที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ 1. การมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน 2. การยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรอง 3. การคุ้มครองการใช้สิทธิแก่ลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของสหภาพแรงงาน หลักต่างๆ ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นี้พนักงานรัฐวิสาหกิจได้นำมาใช้โดยตลอด

ภายหลังที่เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ซึ่งในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2534 พล.อ.อ. เกษตร โรจนนิล รองประธาน รสช. ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงเจตนารมณ์ของสภารสช.ที่จะแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยให้เหตุผลว่า การก่อตั้งดำเนินการของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ทำให้เกิดปัญหาแก่การบริหารงาน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นตัวการก่อความไม่สงบบ่อยครั้ง ฉะนั้นจะดำเนินการให้เป็นที่ยึดขาด จากการประกาศดังกล่าวทำให้ขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนออกมาคัดค้านและโต้แย้งความคิดดังกล่าวซึ่งเปรียบเสมือนการมุ่งทำลายขบวนการแรงงาน สร้างความถดถอยให้กับประชาธิปไตย(มติชน, 16 มีนาคม พ.ศ. 2534) เพราะแรงงานรัฐวิสาหกิจมีบทบาทในขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก ต่อมา พล.อ.อ. เกษตร โรจนนิล ก็ยังให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนย้ำถึงแนวความคิดดังกล่าวว่ารัฐวิสาหกิจไม่ควรอยู่ใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพราะถือเป็นพนักงานของรัฐ(กรุงเทพธุรกิจ 15 มีนาคม พ.ศ. 2534) และยังได้ยืนยันว่าพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ (ประธาน รสช.) และพลเอกสุจินดา คราประยูร (รองประธาน รสช.) ได้ยืนยันว่ามีแนวความคิดเช่นเดียวกันในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

พลเอกสุจินดาฯ ได้ออกมากล่าวอย่างหนักแน่นแสดงเหตุผลในการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานว่า เพราะพิจารณาจากสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีลูกจ้างในภาคเอกชน และนายจ้างของรัฐวิสาหกิจคือ รัฐบาลไม่ใช่ นายทุน ดังนั้นพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเหมือนกับข้าราชการ จึงไม่เหมาะสมจะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ต่อมาในวันที่ 10

เมษายน พ.ศ. 2534 สื่อมวลชนได้ลงข่าวว่านายกรัฐมนตรีได้ทำหนังสือด่วนถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แจ้งขอให้เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินัดพิเศษในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งระยะเวลาที่ รสช. ได้ดำเนินการแก้ไขรัฐวิสาหกิจออกมาจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์นั้นยังอยู่ในช่วงของกฎอัยการศึกเท่ากับเป็นการปราบปรามไม่ให้รัฐวิสาหกิจชุมนุมกัน ประกอบกับวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นวันหยุดชดเชยของพนักงานรัฐวิสาหกิจการเสนอพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 2 จึงเป็นการสะดวก เนื่องการพิจารณาส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และเป็นการพิจารณา 3 วาระรวดเดียวภายในวันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะร่างนี้คือกฎหมายที่ รสช. ต้องการให้พิจารณาลงมติทันทีและประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว ซึ่งประเด็นที่นักวิชาการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นได้รับการแก้ไขประเด็นเดียวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นไปตามหลักการของไตรภาคี

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ ตั้งแต่เริ่มต้น ได้ดำเนินการอย่างรีบร้อนเร่งรีบและรวบรัด โดยในร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลไว้ดังนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศชาติและประชาชน และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ดำเนินการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน จึงเห็นได้ว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศและประชาชนอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ก็แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน จึงสมควรที่จะให้มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐขึ้นมาต่างหากอีกฉบับหนึ่ง รวมทั้งเรื่องการจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอสั่งและข้อร้องทุกข์ องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อเสนอสั่งของรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเอกชน หากยังบังคับใช้ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์การเอกชน ก็จะเกิดความไม่สะดวก และในบางครั้งยังอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองด้วยรัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา และได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ขึ้นมาใช้บังคับด้วย⁸

⁸ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. (2536). สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ. หน้า 57- 74.

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.1.1 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้มีมาช้านานแล้ว จนแทบจะเรียกได้ว่า เกิดขึ้นมาควบคู่กับการก่อตั้งประเทศไทยเลยทีเดียว ทั้งนี้ เพราะถ้าจะถือตามความหมายที่ว่ารัฐวิสาหกิจหมายถึง องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐแล้ว ย่อมถือได้ว่า มีรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้มีการค้าขายทางเรือกับต่างประเทศ คือ ประเทศจีน นอกจากนั้นยังมีการดำเนินกิจการอื่น ทั้งด้าน อุตสาหกรรม เช่น การทำเครื่องสังคโลกและด้านพาณิชย์และคมนาคมขนส่งอีกด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นับได้ว่าเป็นยุคที่รุ่งเรืองทางการค้า รัฐได้ประกอบกิจการค้าต่าง ๆ ทั้งการค้าในประเทศและการค้ากับต่างประเทศ ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้จัดตั้งคลังสินค้ากับกรมท่าขึ้น ทำหน้าที่เก็บรักษาส่วยและอากร สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ถึงสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การค้าเจริญรุ่งเรืองมาก การติดต่อค้าขายกับโปรตุเกส สเปน ฮอลันดา อังกฤษ เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เป็นต้น

ในสมัยกรุงธนบุรี นั้นมิได้มีการกล่าวถึงการดำเนินธุรกิจของรัฐมากนัก เนื่องจากอยู่ในภาวะสงครามการครอบงำเอกราชของประเทศ อย่างไรก็ตามการค้าขายของรัฐก็ยังคงดำเนินต่อมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการค้าขายของรัฐได้ลดลง ประกอบกับเป็นช่วงที่ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการสมัยใหม่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาซึ่งประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพล จากการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว รัฐได้เริ่มดำเนินการอันเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจหลายอย่างเช่น การรถไฟ การเดินเรือชายทะเล การโทรเลข โทรศัพท์ การประปา เป็นต้น จึงทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุง และเข้าดำเนินการทางค้าหลายสาขา เช่น ทางด้าน อุตสาหกรรม รัฐได้เข้าทำการผูกขาดผลิตยาสูบ สุรา ไฟ น้ำตาล กระดาษ ข้าว ในสาขาพาณิชย์กรรม รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทไทยนิคม ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของบริษัทจังหวัดและจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย

ไทยขึ้น ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการด้านอุตสาหกรรม และการค้ามากขึ้น เนื่องจากขาดแคลนสิ่งอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ประกอบกับได้ครอบครองทรัพย์สินของชนชาติศัตรู เช่น เหมืองแร่ ป่าไม้และโรงงานต่าง ๆ เป็นต้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการอุตสาหกรรมขึ้นมาพิจารณาปรับปรุงและก่อตั้งกิจการอื่น ๆ หลายอย่าง บางอย่างก็ประสบความสำเร็จแต่บางอย่างก็ล้มเหลวถึงกับเลิกกันไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินวิสาหกิจ ของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มิได้ใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เช่นปัจจุบันนี้เริ่มแรกนั้นใช้คำว่า “องค์การ” ตามข้อบังคับว่าด้วยวิปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดขึ้นตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร โดยเฉพาะกำหนดให้องค์การที่ตั้งขึ้นนี้เป็นนิติบุคคล สำหรับคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เริ่มใช้เมื่อปี พ.ศ. 2502 ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2402 และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติความหมายของรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีก ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2402 และในท้ายที่สุด พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2418 ก็ได้บัญญัติคำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ก็พอสรุปความหมายในสาระสำคัญ ได้ว่าหมายถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐบาล และหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและหรือกิจการของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา มีเหตุผลหลายประการที่จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น แต่ประการสำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ บางประการที่ทางภาคเอกชนไม่ประสงค์จะเข้าไปดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการได้ แต่กิจกรรมดังกล่าวนี้ รัฐบาลเห็นว่ามีมีความสำคัญ และจำเป็นทางเศรษฐกิจและความผาสุกในสังคมของประเทศ เช่น ในกรณีที่รัฐบาลไม่พึงประสงค์จะให้ยุทธวิธีทางเศรษฐกิจ ตกไปอยู่ภายใต้การควบคุมของภาคเอกชน เป็นต้น

2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามแผนระยะยาวในการพัฒนาประเทศแผนดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามลำดับความเร่งด่วนในการพัฒนาในภาคต่าง ๆ ตามแผน ความรับผิดชอบดังกล่าว ยังบังคับให้รัฐบาลต้องเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น หรือ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนพัฒนานั้นเสียเอง

3. เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และความมั่นคงตามนโยบายของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจจึงอาจทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าจ้าง โครงสร้าง ราคา เงินปันผล การตลาดและการขายเป็นต้น อันเป็นนโยบายที่สามารถใช้ได้โดยสะดวกและมี ประสิทธิภาพมากกว่าการใช้วิธีการงบประมาณ

4. เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ในการดึงเอากิจการที่เป็นของต่างชาติเข้ามาอยู่ในมือ ของคนในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่นมาก่อน ผู้ ลงทุนทางภาคเอกชนจะได้รับโอกาสให้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นหรือโอนหุ้นเหล่านั้นมา แต่อย่างไรก็ตาม มักจะปรากฏว่าผู้ลงทุนท้องถิ่นหรือในประเทศไม่สามารถขยับขยายหรือระดมเงินทุนได้ตามที่ ต้องการ ในบางกรณีการโอนกิจการมาเป็นของรัฐบาลนั้นเชื่อมโยง อย่างใกล้ชิดกับความยุ่งยากทาง เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานของกิจการ หรือความจำเป็นที่จะต้องอาศัยทักษะจากต่างประเทศ

สำหรับในประเทศไทย เหตุผลหรือความจำเป็นซึ่งถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้นพอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวม สินค้าและบริการเพื่อสังคมส่วนรวม ผลิตขึ้น เพื่อสนองความต้องการของสังคม สังคมจะได้รับประโยชน์ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับ ประโยชน์จากสินค้า และบริการประเภทนี้ไม่มีการกีดกันการบริโภค ไม่มีการแบ่งแยกสินค้าและ บริการให้เป็นหน่วยงานย่อย โดยปกติผู้บริโภคจะไม่เปิดเผยความพึงพอใจให้เห็นเด่นชัด สินค้า และบริการดังกล่าวไม่มีจำหน่ายในท้องตลาด ดังนั้น อุปสงค์และอุปทานจึงไม่สามารถกำหนดด้ ้วยอย่างเช่น สวนสาธารณะ การอนามัยสาธารณสุข การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน เป็นต้น เนื่องจากเหตุผลดังกล่าวทำให้เอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะผลิตสินค้า และบริการประเภทเพื่อ สาธารณะจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้าดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและผลิตสินค้านี้

2. เพื่อป้องกันผลเสียต่อสังคม สินค้าบางประเภทถ้าให้เอกชนดำเนินการผลิตโดยเสรี จะเกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคม เช่น การผลิตยาเสพติด สุรา สลากกินแบ่ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะ เอกชนจะพยายามแสวงหากำไรสูงสุด มีการแข่งขันด้านการผลิตและจำหน่าย ซึ่งก่อให้เกิดความ เสียหายแก่สังคม คุณภาพของประชาชนด้อยลง เกิดปัญหาสถานะแวดล้อม เป็นการจัดสรร ทรัพยากรที่ไม่ประหยัด มีการสิ้นเปลืองและสูญเปล่า ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุมการ ผลิต เพื่อป้องกันผลเสียต่อสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม

3. เพื่อป้องกันการผูกขาด ในกรณีที่รัฐบาลไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และ ปลดปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันเองโดยเสรี อาจนำไปสู่การผูกขาด เพราะผลิตแต่ละรายมีประสิทธิภาพ ในการผลิตแตกต่างกัน ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า ต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายจะต่ำกว่า คู่แข่งขัน จึงสามารถกำหนดราคาขายได้ต่ำกว่าคู่แข่ง ผลก็คือ ปริมาณการผลิตและจำหน่ายจะยัง

เพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยจะยิ่งลดต่ำลง ในที่สุดผู้ผลิตรายอื่น ๆ ต้องถอนตัวจากธุรกิจประเภทนั้น และคงเหลือผู้ผลิตเพียงรายเดียว ซึ่งสามารถปรับปริมาณการผลิตและควบคุมราคาได้ ทั้งราคาปัจจัยการผลิตและราคาผลผลิตเป็นการเอาเปรียบสังคม ทั้งผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้บริโภค ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้าป้องกันผลประโยชน์ของสังคม โดยการเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจประเภทนั้น หรือป้องกันการผูกขาดโดยเอกชนโดยออกกฎหมายป้องกันการผูกขาดในรูปแบบต่าง ๆ หรือกฎหมายการค้ากำไรเกินควร

4. เพื่อเป็นเครื่องมือในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจกิจกรรมหรือโครงการขนาดใหญ่ ต้องการเงินทุนจำนวนมาก ซึ่งนอกเหนือความสามารถเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาจะขาดแคลนเงินทุน รัฐบาลจึงต้องเข้าควบคุมหรือดำเนินการเอง เช่น สาธารณูปโภค การประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์คมนาคม นอกจากนี้แล้วกิจกรรมประเภทสาธารณูปโภคยังมีลักษณะ เป็นอุตสาหกรรมที่ต้นทุนลดลง ฉะนั้น ถ้าให้เอกชนดำเนินการก็มีแนวโน้มว่าในที่สุดแล้ว จะเกิดการผูกขาดดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น อุตสาหกรรมพื้นฐานก็เช่นเดียวกัน ต้องการเงินทุนสูง รัฐบาลต้องเข้าควบคุมหรือเข้าดำเนินการเพราะอุตสาหกรรมประเภทนี้ จะช่วยให้เสริมอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ ทำให้การพัฒนาประเทศรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น เหมืองแร่ ปูนซีเมนต์ เป็นต้น

5. เพื่อรายได้เข้ารัฐ ในการบริหารประเทศรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ระดับราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น รายจ่ายด้านพัฒนาและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ การค้นคว้าและวิจัย รายจ่ายเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้แล้ว การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยราชการบางหน่วยก็มีส่วนทำให้รายจ่ายสูงขึ้น ดังนั้น รายได้จากภาษีอากรเพียงแหล่งเดียวจึงไม่เพียงพอ นอกจากการก่อหนี้สาธารณะแล้ว รัฐบาลยังต้องพึ่งรายได้ซึ่งเป็นผลกำไรของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในกรณีที่การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ประสบกับการขาดทุน จึงควรมีการพิจารณายกเลิกปรับปรุงให้สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

6. เพื่อริเริ่มธุรกิจใหม่ ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใหม่มีความเสี่ยงสูง ต้องการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในระยะแรกเริ่มเอกชนไม่สามารถหรือไม่พร้อมที่จะดำเนินการ รัฐบาลจึงเป็นผู้ริเริ่มในรูปของรัฐวิสาหกิจ เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ อาหารสำเร็จรูป กระสอบ น้ำตาล และเมื่อฝ่ายเอกชนพร้อมที่จะดำเนินการ หรือสามารถดำเนินการได้ ดีกว่ารัฐบาลก็ควรจะถอนตัว โดยการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจประเภทนั้นและปล่อยให้เอกชนแข่งขันกัน ในขอบเขตที่เหมาะสม

7. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพ และพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง รัฐบาลอาจจะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ดังกล่าว เช่น การรักษาเสถียรภาพในระดับสินค้าบางประเภท รัฐวิสาหกิจที่ผลิตกระดาส่งทอด กระสอบ น้ำตาล อาหารสำเร็จรูป มีส่วนช่วยดึงราคาสินค้า นอกจากนี้แล้ว ยังช่วยเพิ่มการแข่งขัน เป็นการป้องกันการผูกขาดการผลิตและจำหน่าย ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจผลิตยุทธปัจจัย เช่น เชื้อเพลิง แบตเตอรี่ ฟอกหนัง ชิ้นส่วนอาวุธ อาหารกระป๋อง ยังเป็นการเสริมความมั่นคงของประเทศด้วย รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะจัดอยู่ในประเภทใดก็มีส่วนในการเพิ่มผลผลิตสินค้าและบริการ เป็นการสร้างงานทำให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น

8. เพื่อเชิดชูเกียรติคุณของประเทศ กิจกรรมที่จะช่วยให้ประเทศมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักสนใจของคนต่างชาติควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ เพราะหน่วยธุรกิจเอกชนคงจะไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากนัก กิจกรรมดังกล่าวจะมีผลกระทบในด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การบินระหว่างประเทศ การเดินเรือทะเลระหว่างประเทศ การโทรคมนาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กระทำโดยอาศัยอำนาจของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย เป็นต้น
2. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การทอผ้า องค์การแก้ว เป็นต้น
3. จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทเดินอากาศไทยจำกัด บริษัทกรุงเทพจำกัด เป็นต้น
4. จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น
5. จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานกระดาษบางปะอิน เป็นต้น

ในปัจจุบันได้มีรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจในการจัดตั้งต่าง ๆ ข้างต้น โดยมีรายชื่อรัฐวิสาหกิจจำแนกตามสาขาดังนี้ ทั้งนี้มิได้รวมรัฐวิสาหกิจที่ได้รวมกัน หรือยุบเลิกกิจการไปแล้ว

1. สาขาพลังงาน 4 แห่ง
 1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 2. การไฟฟ้านครหลวง
 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

4. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
2. สาขารับส่ง 14 แห่ง
 1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 2. การรถไฟแห่งประเทศไทย
 3. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
 4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
 5. บริษัท ขนส่ง จำกัด
 6. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
 7. การท่าเรือแห่งประเทศไทย
 8. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
 9. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
 10. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด(มหาชน)
 11. บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
 12. บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
 13. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
 14. สถาบันการบินพลเรือน
3. สาขาสื่อสาร 4 แห่ง
 1. บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
 2. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
 3. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
 4. บริษัท ไปรษณีย์ จำกัด
4. สาขาสถาบันการ 4 แห่ง
 1. การประปานครหลวง
 2. การประปาส่วนภูมิภาค
 3. องค์การจัดการน้ำเสีย
 4. การเคหะแห่งชาติ
5. สาขาอุตสาหกรรม 7 แห่ง
 1. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
 2. โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต
 3. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต

4. องค์การแบดเคอร์รี่
5. องค์การฟอกหนัง
6. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
7. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
6. สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ 8 แห่ง
 1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
 2. องค์การสวนพฤกษศาสตร์
 3. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
 4. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
 5. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด
 6. องค์การสะพานปลา
 7. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
 8. องค์การสวนยาง
7. สาขาพาณิชยและบริการ 5 แห่ง
 1. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
 2. องค์การตลาด
 3. องค์การคลังสินค้า
 4. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 5. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี 6 แห่ง
 1. สำนักงานชนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
 2. การกีฬาแห่งประเทศไทย
 3. องค์การสวนสัตว์
 4. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 5. องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
 6. องค์การเภสัชกรรม
9. สาขาสถาบันการเงิน 9 แห่ง
 1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
 2. ธนาคารออมสิน
 3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์

4. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
5. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
6. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
7. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
8. บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
9. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม⁹

2.1.2 หลักกฎหมายสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้นมิได้มีค่านิยามไว้ แต่มีคำว่า สภาพการจ้างและในมาตรา 8 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ประกอบด้วยรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากฝ่ายนายจ้างห้าคนและฝ่ายลูกจ้างห้าคนและให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งในคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากค่านิยามของคำว่าสิทธิประโยชน์ และคำว่าสภาพการจ้าง มีความคล้ายคลึงกัน และเมื่อพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิกแต่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในบทเฉพาะกาลมาตรา 95 กำหนดว่า”บรรดาระเบียบ ประกาศ มติ คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับต่อไป” ทำให้ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เกี่ยวกับมาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจยังมีผลใช้บังคับต่อไป และในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานไว้ โดยจะขอกล่าวเฉพาะบางเรื่องดังนี้

1. ค่าชดเชย นั่นคือเงินที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง แต่ถ้าลูกจ้างที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเกษียณอายุนั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย โดยรัฐวิสาหกิจได้ให้นิยาม เลิกจ้าง หมายถึง การที่รัฐวิสาหกิจให้ออกจากงาน ปลดออกจากงาน หรือไล่ออกจากงาน โดยที่พนักงานไม่ได้กระทำความผิดตามข้อ 46 หรือในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ยอมให้ลูกจ้างทำงานเกินเจ็ดวัน

⁹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ข้อมูล ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547

ทำงานติดต่อกัน ไม่ว่าจะในวันหยุดหรือไม่ก็ตาม โดยไม่จ่ายเงินเดือนค่าจ้างให้ ถ้าปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจมีเจตนาจะไม่จ้างลูกจ้างทำงานต่อไป หรือกลั่นแกล้งลูกจ้างให้ถือเป็นการเลิกจ้างด้วย ดังจะเห็นได้ว่าค่าชดเชยนั้นจะต้องเป็นเงินเท่านั้นและจะต้องเป็นเงินตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ไว้เท่านั้น และในส่วนของอัตราการจ่ายค่าชดเชยในภาครัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดไว้เป็น 3 อัตรา แต่ทั้งนี้การจ่ายค่าชดเชยนั้นจะไม่นำมาบังคับใช้กับการจ้างลูกจ้างที่ทำงานอันเป็นครั้งคราว เป็นการจร เป็นไป ตามฤดูกาล หรือเป็นงานตาม โครงการซึ่งได้ตกลงทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือโดย กำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของการจ้างไว้ รวมถึงในกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้วแต่งานยังไม่แล้วเสร็จ หากรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างจะตกลงต่อสัญญาจ้างอีกระยะเวลาการจ้างทั้งสิ้นรวมกัน แล้วต้องไม่เกินระยะเวลาการจ้างตามที่ระบุไว้ในสัญญาฉบับแรกด้วย

แต่การจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจนั้นก็มิข้อยกเว้นที่รัฐวิสาหกิจไม่ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง ถ้าลูกจ้างได้กระทำการดังต่อไปนี้

1. ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งทุจริตต่อหน้าที่คือการกระทำการทุจริตในหน้าที่การงานของลูกจ้างในลักษณะที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น การทุจริตของลูกจ้างในลักษณะนี้ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุนก็มีความผิดแล้ว¹⁰ ส่วนกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่รัฐวิสาหกิจ คือการที่ลูกจ้างกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาโดยเจตนาต่อรัฐวิสาหกิจ

2. จงใจทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหาย นั้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้นการตีความว่าอย่างไรจึงจะถือว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการจงใจทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหาย เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง 2 ประการคือ 1. ลูกจ้างต้องกระทำโดยจงใจต่อรัฐวิสาหกิจ ซึ่งน่าจะมีความหมายเช่นเดียวกับจงใจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และคำว่าเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา จึงหมายถึงลูกจ้างกระทำการใดๆโดยหวังผลและข่มเล็งเห็นผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจโดยตรง โดยพิจารณาจากวิญญูชน ประกอบกับพฤติการณ์แวดล้อมกรณีนั้น 2. ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต้องร้ายแรงพอสมควร โดยกรณีใดจะเสียหายมากน้อยหรือไม่จะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆไป ความเสียหายกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายแล้วจริงๆ จึงไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายขึ้นก่อน แล้วนายจ้างจึงจะเลิกจ้างได้ กล่าวคือแม้ความเสียหายยังไม่เกิดแต่พึงคาดหมายได้ว่าความเสียหายอาจจะเกิดขึ้นก็พอแล้ว

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 470/2524

3. ฝ่ายยื่นข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของ รัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจได้ดักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีร้ายแรงรัฐวิสาหกิจไม่ จำเป็นต้องดักเตือน ซึ่งข้อบังคับหรือระเบียบหรือคำสั่งเกี่ยวกับการทำงานของรัฐวิสาหกิจ ก็คือ หลักเกณฑ์ต่างๆที่รัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้เพื่อควบคุมการทำงานของลูกจ้างในรูปแบบต่างๆ ส่วน คำสั่งของรัฐวิสาหกิจที่ดักเตือนลูกจ้างที่มีผลทำให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจะต้องทำเป็น หนังสือ คือจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถ้าเป็นกรณีร้ายแรงรัฐวิสาหกิจก็ไม่จำเป็นต้องเตือนโดย กรณีใดเป็นกรณีร้ายแรงหรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง

4. ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร การละทิ้ง หน้าที่ที่ทำให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากรัฐวิสาหกิจต้องมีกำหนดระยะเวลาเป็นเวลา 3 วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งเหตุอันควรนั้นหมายถึงเหตุอันจำเป็นจริงๆที่ทำให้ ลูกจ้างไม่สามารถไปทำงานได้ หรือต้องขาดงานไม่ว่าจะเป็นเหตุวิสัย โดยมีเหตุการณ์ทางธรรมชาติ หรือเหตุจำเป็นส่วนตัวโดยหน้าที่ทางศีลธรรมของลูกจ้างก็ตาม

5. ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยต้อง ปรากฏว่าความประมาทเลินเล่อของลูกจ้างเป็นเหตุที่ทำให้เกิดผลคือความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเนื่องจากความประมาทเลินเล่อของ ลูกจ้าง ไม่ว่าลูกจ้างจะประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม

6. ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก การได้รับโทษจำคุกของลูกจ้างที่จะ ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยนั้น จะต้องได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล มิใช่เป็นเพียง คำสั่งของศาลเท่านั้น และจะต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่ว่าถึงที่สุดเพราะเหตุใดก็ตามและ โทษจำคุกที่ลูกจ้างได้รับ จะต้องเป็นกรณีที่ลูกจ้างได้รับโทษจำคุกจริงๆมิใช่กรณีรอการลงอาญา หรือรอกำหนดโทษ หรือกรณีที่ศาลยกโทษจำคุก

2.2 วิวัฒนาการของแรงงานภาคเอกชน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการ ใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพ อนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์ สูงสุดแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นเกิดขึ้นจากแนวความคิดพื้นฐานที่เห็นถึง ความไม่เสมอภาคของอำนาจในการต่อรองของคู่สัญญาเพื่อเข้าทำสัญญา ซึ่งความไม่เสมอภาคนี้ เป็นเหตุให้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียวเป็น

ส่วนมาก และสัญญาจ้างแรงงานตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สามารถคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างเพียงพอ¹¹ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดให้ ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไปจากความคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงาน โดยลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

1. เป็นกฎหมายมหาชน เป็นข้อกำหนดของรัฐเพื่อจัดระเบียบในการจ้างและการใช้แรงงาน เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นจากความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นจากความคุ้มครองทั่วไปซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบและมีโทษทางอาญา

2. เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถือว่าเป็นกฎหมายบทเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองลูกจ้างไม่ให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ สัญญาหรือข้อตกลงใด แม้กระทำขึ้นด้วยใจสมัครของลูกจ้าง ถ้าขัดต่อกฎหมายย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

3. เป็นกฎหมายสังคม เป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของลูกจ้าง เป็นหลักประกันของลูกจ้างในการทำงาน และการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมในสังคม โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานที่ลูกจ้างพึงจะได้รับจากนายจ้าง แต่นายจ้างสามารถปฏิบัติต่อลูกจ้างสูงกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้เข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4. เป็นกฎหมายเชิงวิศวะสังคม เป็นกติกาคู่ที่ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย ในการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถออกกฎ ระเบียบ ระเบียบ แก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงได้

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2499 และโดยคำนึงถึงการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2462 ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 แทน โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายนี้เปิดช่องให้ใช้เป็นเครื่องมือของส่งเสริมให้เกิดความริ้วฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกันกับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือของลูกจ้างในทางอันมิชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ซึ่งการยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองแรงงานของไทยได้เข้าสู่กระบวนการ

¹¹ วิจิตรา (ทุ่งลัดดา) วิเชียรชม. (2547). ย่อหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานความรู้ทั่วไปกฎหมายแรงงาน. หน้า 37.

เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2539 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายนี้ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2540 และเสร็จสิ้นการพิจารณาเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2540 รวม 26 ครั้ง และในระหว่างการพิจารณานั้นมีการสัมมนาเชิงประจักษ์พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2540 เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ นายจ้างและลูกจ้าง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระสองและสามให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2540 วุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และส่งให้คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณา ต่อมาในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2540 วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับนี้ แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2541 สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ได้ประกาศกฎหมายฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษาโดยมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งได้แก่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 กฎหมายฉบับนี้มีจำนวน 166 มาตรามีจำนวน 16 หมวด นับว่าเป็นกฎหมายฉบับสำคัญฉบับหนึ่งของประเทศที่ใช้เวลาพัฒนาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีโดยมีเจตนารมณ์ที่จะยกระดับมาตรฐานแรงงานและคุณภาพชีวิตของคนทำงานให้สูงขึ้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานประกอบขึ้นด้วยกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับดังนี้

1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

นอกจากนี้ก็มีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับต่าง ๆ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพื่อบำเนินการหรือปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวอีกหลายฉบับด้วย

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

แนวความคิดนั้นได้ถูกพัฒนาขึ้นจากสิ่งที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์หรือประสบพบมาด้วยตนเองแล้วกลั่นกรองเป็นแนวความคิดในที่สุด โดยเหตุนี้แนวความคิดต่างๆ จึงมีความสำคัญและยิ่งใหญ่ที่จะสามารถจะเปลี่ยนสภาพของสังคมใดๆ ไปอีกทางหนึ่งได้ ส่วนแนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานของไทยก็ถือกำเนิดจากฝ่ายลูกจ้างก่อน แล้วแพร่กระจายไปยังฝ่ายรัฐและนายจ้าง

และเมื่อเวลาผ่านไปนานเข้าและทุกฝ่ายให้การยอมรับแนวความคิดนั้นๆแล้วจึงนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายในโอกาสต่อมา ซึ่งมีแนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานดังนี้

1.) แนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคม (Concept of labour standard laws as social law)

ปัญหาแรงงานทุกคนต่างยอมรับกันว่าเป็นปัญหาสังคม การบัญญัติกฎหมายแรงงานจึงเป็นกฎหมายสังคมด้วยเช่นกัน โดยพื้นฐานของกฎหมายแรงงานจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักอยู่สองกฎหมายด้วยกัน คือกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแพ่งก็จะได้รับการลงโทษทางแพ่ง ผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาก็จะได้รับการลงโทษทางอาญา กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้มีบทบัญญัติลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา คือ โทษปรับและจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาจะถูกเรียกว่าอาชญากร แต่ผู้กระทำความผิดในกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะไม่ถูกเรียกว่าอาชญากรตามความหมายของกฎหมายอาญา และยังให้โอกาสแก่ผู้อื่นเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือด้วย ซึ่งตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 “ในกรณีที่นายจ้างไม่คืนเงินประกันตามมาตรา 10 วรรคสอง หรือไม่จ่าย ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 70 หรือค่าชดเชยตามมาตรา 118 ค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 มาตรา 121 และมาตรา 122 ให้นายจ้างเสียดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละสิบห้าต่อปี ในกรณีที่นายจ้างจงใจไม่คืนหรือไม่จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ถึงกำหนดคืนหรือจ่ายให้นายจ้างเสียเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างร้อยละสิบห้าของเงินค้างจ่ายทุกระยะเวลาเจ็ดวัน ในกรณีที่นายจ้างพร้อมที่จะคืนหรือจ่ายเงินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และได้นำเงินไปมอบไว้แก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มตั้งแต่วันที่นายจ้างนำเงินนั้นไปมอบไว้” และตามมาตรา 148 “นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 44 หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยนับตามความของมาตราดังกล่าวของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังกล่าว หากพิจารณาโดยเจตนารมณ์ลึกซึ้งแล้วเป็นดังนี้

(ก) การที่กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายดอกเบี้ยเป็น 2 อัตรา โดยอัตราที่หนึ่งเป็นการผิดนัดปกติธรรมดา และอัตราหนึ่งเกิดขึ้นเพราะผิดนัดด้วยความจงใจ การลงโทษโดยการคิดอัตราดอกเบี้ยก็แตกต่างกันนี้เพื่อเป็นการชดเชยต่อการที่ลูกจ้างขาดรายได้ปกติในการดำรงชีพ

(ข) การที่กฎหมายกำหนดการบังคับลงโทษทั้งจำทั้งปรับนั้น ในความจริงทางปฏิบัติไม่ค่อยปรากฏว่านายจ้างได้ถูกจำคุกเพราะกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งการลงโทษเท่าที่ผ่านมามีเฉพาะการเปรียบเทียบปรับเป็นส่วนมาก ทั้งนี้เพราะ โดยเจตนารมณ์

ของกฎหมายนั้นยังให้โอกาสแก่นายจ้างที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป เพราะหากจำคุกนายจ้างแล้ว ผู้ที่จะได้รับทุกข์มากที่สุดคือลูกจ้าง และแนวทางแก้ไขในเรื่องนี้จึงมักจะยึดทรัพย์นายจ้างเพื่อขายทอดตลาดแล้วนำเงินมาจ่ายเป็นค่าจ้างฯให้กับลูกจ้าง ซึ่งสามารถแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่สุด

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวถึง กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีแนวความคิดเป็นกฎหมายสังคม (Labour standard law as social law) ทั้งนี้เพราะมุ่งที่การบำบัดทุกข์บำรุงสุขเพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมเป็นสำคัญ

2.) แนวความคิดเกี่ยวกับการให้อิทธิพลในการจัดการแก่นายจ้าง (Management right or Management prerogative concept)

ผู้บริหารหรือนายจ้างผู้ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจอุตสาหกรรม มีสิทธิที่จะออกระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงาน มีสิทธิในการดำเนินงาน มีอำนาจลงโทษลูกจ้างซึ่งทำผิดระเบียบวินัย หลักเกณฑ์ต่างๆ ทั้งนี้เพราะนายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการและเพื่อให้การดำเนินธุรกิจ อุตสาหกรรมมีความเจริญก้าวหน้า ต้องมีอำนาจในการบังคับบัญชาด้วย อำนาจในการบังคับบัญชาของนายจ้างโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจของนายจ้างที่เกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการทำงาน
- (2) อำนาจของนายจ้างที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชา
- (3) อำนาจของนายจ้างด้านการลงโทษหรืออำนาจทางวินัย

แม้ว่านายจ้างจะมีอิทธิพลในการจัดการทั้ง 3 ประการ ก็มีได้หมายความว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่นายจ้างที่จะกระทำต่อลูกจ้างได้ตามอำเภอใจ นายจ้างเองจะต้องพึงระมัดระวังการกระทำของตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายด้วยเช่นกัน เพราะเคยปรากฏว่ามีเหตุการณ์ทำร้ายร่างกายต่อลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่อิทธิพลในการจัดการตามแนวความคิดของ Management right หรือ Management prerogative

3. แนวความคิดในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard concept)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้ต้องการศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างถ่องแท้ และลึกซึ้งชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องของเจตนารมณ์ ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายว่า มีแนวความคิดพื้นฐานในเรื่องนี้อย่างไรบ้างและได้พัฒนามาแล้วอย่างไร ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ จะขอแยกเป็นข้อพิจารณาดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard making)

การกำหนดมาตรฐานนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1.1 การกำหนดมาตรฐานขั้นต้นสูงสุด (Upper limit in minimum standard) การกำหนดเช่นนี้จะ กำหนดขั้นสูงสุดไว้ และไม่ให้เกินกว่าที่กำหนดให้ เช่น การกำหนดเวลาทำงานเป็นชั่วโมงต่อสัปดาห์หรือต่อวัน การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เป็นต้น

1.2 การกำหนดมาตรฐานขั้นต้นต่ำสุด (Lower limit in minimum standard) การกำหนดเช่นนี้จะกำหนดขั้นต่ำสุดไว้ และไม่ให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดเวลาพักระหว่างทำงาน การกำหนดวันหยุดตามประเพณี การจ่ายค่าชดเชย การจ่ายเงินทดแทนหรือการกำหนดอายุของแรงงานในบางประเภท เป็นต้น

การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้มีการปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างยุติธรรม และป้องกันการเอารัดเอาเปรียบที่เกิดขึ้นจากการจ้างงาน ซึ่งนายจ้างจะต้องพึงปฏิบัติต่อลูกจ้างของตน จากข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำ ดังได้กล่าวถึงแล้วเรานำมากำหนดระดับของขั้นต้นสูงสุด และขั้นต่ำสุด

2. การพิจารณาการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (How to make minimum standard) แนวความคิดในการกำหนดมาตรฐานทั่วทุกประเทศในโลกนี้กำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ International Labour Organization เป็นองค์การกลางที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ วิจัย เสนอแนะ จัดทำอนุสัญญาข้อแนะต่างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติตามมาตรฐานที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ได้อาศัยแนวความคิดและมาตรฐานดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นกัน การพิจารณากำหนดมาตรฐานในการทำงานนี้เราได้นำมาประกอบกันหลายๆ เรื่อง ตัวอย่างเช่น การกำหนดชั่วโมงในการทำงานในประเภทต่างๆ หากเราจะกล่าวถึงชั่วโมงทำงานได้ในการทำงานอุตสาหกรรม กฎหมายได้กำหนดว่า จะต้องทำงานไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ถ้าเรานำหลัก 6 วันทำงาน / สัปดาห์ (6 day / week) มาพิจารณาประกอบ เราก็จะเฉลี่ยชั่วโมงทำงานได้ในแต่ละวันเท่ากับวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งคนงานทั่วไปมักจะเข้าใจว่า ถ้าเป็นงานอุตสาหกรรมจะต้องทำงานวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะมิได้เป็น 8 ชั่วโมงเสมอไป แนวความคิดเรื่องนี้เกือบทุกเรื่องมีที่มาจากการต่อสู้ของฝ่ายลูกจ้างเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อที่ลูกจ้างทั้งหลายจะได้รับการสนองตอบในทางปฏิบัติที่เป็นธรรม และเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทั่วโลกไม่ว่าจะอยู่ที่แห่งหนตำบลใด

4. แนวความคิดการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานแบบบันไดเลื่อน (Escalator concept)

แนวความคิดแบบบันไดเลื่อนนี้ได้ถูกพิจารณาขึ้นจากแนวความคิดในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเป็นหลัก โดยมีเหตุผลว่าเกณฑ์ที่กำหนดเป็นขั้นตานั้น ไม่สอดคล้องกับอายุการทำงานที่ลูกจ้างได้ทำงานให้กับนายจ้างหรือไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์สูงสุดที่นายจ้างได้รับจาก

การทำงานของลูกจ้างซึ่งได้ทำให้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเมื่อลูกจ้างได้ทำงานให้กับนายจ้างอย่างเต็มที่แล้ว ลูกจ้างก็ควรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดเป็นการตอบแทนเช่นกัน ซึ่งแนวความคิดนี้มีข้อพิจารณาอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เป็นแนวความคิดที่มีต่อการปรับสภาพการทำงานให้ดีขึ้น หรือที่เรียกว่า Upward ตัวอย่างเช่น วันหยุดพักผ่อนประจำปี เมื่อครบการทำงานในปีแรกมีสิทธิหยุดพักได้ 6 วัน ในปีถัดๆ ไปจะเพิ่มขึ้นปีละ 1 วัน ตามอายุการทำงาน เป็นต้น

แนวทางที่ 2 เป็นแนวความคิดที่มีต่อการปรับสภาพการทำงานให้ดีขึ้นเช่นกัน แต่มีทิศทางกลับกันกับแนวทางที่ 1 หรือที่เรียกว่า Downward ตัวอย่างเช่น วันทำงานปกติโดยทั่วไปจะทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน หรือวันหยุดประจำสัปดาห์ละ 1 วัน ลูกจ้างอาจต้องรองให้ลดวันทำงาน (ชั่วโมงทำงานลง) เป็นสัปดาห์ละ 5 วันครึ่ง (กรณีการทำงานของพนักงานธนาคารออมสิน ซึ่งทำวันเสาร์ครึ่งวัน) หรือสัปดาห์ละ 5 วัน (งานราชการหรือในสถานที่ทำงานบางแห่ง)

5. แนวความคิดของหลักวงจรในการทำงาน หรือหลัก 888 (Triple eight concept)

จากการศึกษาวิจัยถึงสภาพการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยทั่วไป ทำให้ทราบว่าระยะเวลาในการทำงานในแต่ละวัน วันละ 8 ชั่วโมงนี้ เราจำแนกมาจาก 1 วัน ซึ่งมี 24 ชั่วโมง จะถูกแบ่งออกเป็น 3 ช่วงๆ ละเท่าๆ กัน มีจำนวน 8 ชั่วโมงเท่ากัน คือ 8 ชั่วโมงแรกเป็นช่วงการทำงาน 8 ชั่วโมงที่สองเป็นการพักผ่อน และ 8 ชั่วโมงสุดท้ายเป็นการศึกษา ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในชีวิตประจำวันของมนุษย์เราทั่วไปจากวงจรข้างต้นนี้จะทำให้สามารถเข้าใจถึงเหตุผลในการแบ่งชั่วโมงทำงาน ชั่วโมงพักผ่อน และชั่วโมงที่จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในแต่ละวันได้ชัดเจนยิ่งขึ้น สำหรับในงานพาณิชยกรรม งานขนส่ง หรืองานเสี่ยงอันตราย การสามารถนำหลักการที่ได้กล่าวถึงไปเป็นข้อพิจารณาได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น งานพาณิชยกรรม ทำงานไม่เกินวันละ 9 ชั่วโมง เมื่อนำหลัก 6 วันทำงาน / สัปดาห์ มาประกอบก็จะเท่ากับการทำงานไม่เกินสัปดาห์ละ 54 ชั่วโมง เป็นต้น ส่วนงานขนส่งได้กำหนดให้การทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง จึงเป็นการง่ายที่จะคำนวณต่อสัปดาห์ ส่วนงานเสี่ยงอันตราย ก็จะทำงานเพียงวันละ 7 ชั่วโมงเท่านั้น

6. แนวความคิดของหลักการสร้างความสมดุลในการทำงาน (Balance concept)

โดยกฎเกณฑ์ของธรรมชาติย่อมสร้างความสมดุลในตัวเอง และโดยกฎเกณฑ์เดียวกัน การทำงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นด้วยเหมือนกัน เพราะไม่ว่าอะไรที่จะต้องกระทำไปโดยฝืนธรรมชาติย่อมไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงได้ถูกนำมาปรับใช้กับเวลาทำงานด้วยเช่นกัน

ตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดว่าในวันที่มีการทำงาน ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่ง

ชั่วโมง หลังจากที่ถูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกันนายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้มีเวลาพักครึ่งหนึ่งน้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงได้ แต่เมื่อรวมกันแล้ววันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานตามวรรคหนึ่งเป็นอย่างอื่น ถ้าข้อตกลงนั้นเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง ให้ข้อตกลงนั้นใช้บังคับได้ เวลาพักระหว่างการทำงานไม่ให้นับรวมเป็นเวลาทำงานเว้นแต่เวลาพักที่รวมกันแล้วในวันหนึ่งเกินสองชั่วโมงนั้นเป็นเวลาทำงานปกติ ในกรณีที่มีการทำงานล่วงเวลาต่อจากเวลาทำงานปกติไม่น้อยกว่าสองชั่วโมงนายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่ายี่สิบนาทีก่อนที่ลูกจ้างเริ่มทำงานล่วงเวลา ความในวรรคหนึ่งและวรรคสี่มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างทำงานที่ลักษณะ หรือสภาพของงาน ต้องทำติดต่อกันไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหรือเป็นงานฉุกเฉิน และเมื่อถูกจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้วนายจ้างอาจมีความคิดเกี่ยวกับวงจรในการทำงาน (หลัก 888) โดยสมมุติว่าทำงานวันละ 8 ชั่วโมง มาปรับใช้ร่วมก็ควรจะทำงานในช่วงเช้าไม่เกิน 4 ชั่วโมง และบ่ายควรจะ เป็น 4 ชั่วโมงเช่นกัน คือเริ่มทำงานตั้งแต่แปดโมงเช้าถึงเที่ยง พักระหว่างเที่ยงถึงบ่ายโมง และเริ่มทำงานใหม่ตั้งแต่บ่ายโมงจนถึงห้าโมงเย็น หรือจะพูดเป็นทางการว่าทำงานระหว่างเวลา 08.00-12.00 น. และ 13.00-17.00 น. พักระหว่างเวลา 12.00-13.00 น.

7. แนวความคิดของหลักการจ่ายค่าจ้างอย่างเหมาะสม(No work no pay ,No work with pay and no work without pay concept)

หลักการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น มีหลักการเดียวกันกับหลักการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม และหลักการไม่จ่ายค่าตอบแทนเมื่อไม่ทำงาน แต่ได้มีการพัฒนาพื้นฐานในแนวความคิดดังกล่าวต่อมาอีก โดยเมื่อนายจ้างเป็นผู้ทรงอธิปไตยในการจัดการ (Management prerogative) ลูกจ้างก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครอง(Protect) สิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับเป็นผลตอบแทนที่เหมาะสมกันด้วย แต่ทั้งนี้กรอบปฏิบัติพื้นฐานก็คงจะถูกกำหนดไว้เพียงขั้นต่ำเท่านั้น เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ของแนวความคิดหลักระหว่างอธิปไตยในการจัดการกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร ควรจะเข้าใจความหมายของประโยคข้างต้นด้วย ดังนี้

1. No work no pay มีความหมายว่า ไม่ทำงานก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง มักนำมาใช้กับงานที่จะต้องทำการจร หรืองานที่ทำวันต่อวัน หรือที่เรียกว่า Daily work หรืองานในลักษณะเช่นเดียวกัน รวมถึงการนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้างด้วย

(1) No work with pay มีความหมายว่า แม้ลูกจ้างจะไม่ได้ทำงานแต่ลูกจ้างยังคงจะได้รับค่าจ้างเช่นปกติ ในกรณีจะนำมาปรับใช้กับการลาป่วย ลาพักผ่อนประจำปี ตามที่กำหนดไว้

(2) No work without pay concept มีความหมายว่า แม้ลูกจ้างจะไม่ได้ทำงาน แต่ลูกจ้างอาจจะได้รับค่าจ้างก็ได้ ซึ่งการได้รับค่าจ้างจะมีเงื่อนไขหรือข้อแม้ซึ่งมักจะเกิดขึ้นหรือได้มาจากการเจรจาต่อรอง เช่นการลาภิจ การลาบวช เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขหรือข้อแม้ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยมีการตกลงกันเป็นเฉพาะกลุ่ม หรือประเภทลูกจ้าง หรือลูกจ้างตามสายงานการบังคับบัญชาที่ว่าลูกจ้างระดับการบังคับบัญชาสูงๆ อาจจะมีข้อยกเว้น ไม่ได้รับเงินค่าครองชีพ (Cost of living allowance) เป็นต้น

8. แนวความคิดของหลักการจ่ายค่าชดเชย (Dismissal or severance pay concept)

วัตถุประสงค์การจ่ายค่าชดเชยเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดนั้น ได้เกิดขึ้นจากเหตุผลและสาเหตุหลายสาเหตุด้วยกัน กล่าวคือ เหตุผลแรก เป็นเหตุผลทางด้านการจัดการหรือจะเรียกว่าเหตุผลของฝ่ายบริหารก็ว่าได้ ว่าเมื่อการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมของนายจ้างประสบกับปัญหาการขาดทุน หรือปริมาณการทำงานลดลงกว่าเดิม ซึ่งมีความจำเป็นต้องลดจำนวนคนงานโดยตรง ตามหลักการในการลดจำนวนคนงานหรือลูกจ้าง อาจจะต้องกำหนดเป็นแผนดำเนินการไว้หลายแผน เช่น ให้มีการสมัครใจ ลาออก หรือปลดออก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามควรจะต้องพึงระวังอยู่มาก เพราะไม่มีผู้ใดอยากจะตกงาน การที่นายจ้างดำเนินการเช่นนั้นนายจ้างต้องมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินค่าจ้างเพื่อให้ลูกจ้างคนงานเหล่านั้นมีเงินยังชีพหรือดำรงชีวิตต่อไปอีกระยะหนึ่งด้วยเช่นกัน หรือจ่ายให้พอเพียงกับระยะเวลาและโอกาสที่ลูกจ้างเหล่านั้นจะหางานใหม่ทำได้

เหตุผลที่สอง เป็นเหตุผลของฝ่ายลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างต้องถูกเลิกจ้างแม้ที่ลูกจ้างไม่มีความผิด การเลิกจ้างผู้หนึ่งผู้ใดก็ตาม ย่อมมีข้อแตกต่างกัน เพราะลูกจ้างแต่ละคนจะมีอายุมากน้อยต่างกัน ผู้ที่มีอายุมากโอกาสที่จะหางานทำอีกย่อมมีน้อยกว่าผู้ที่อายุน้อย ยิ่งอายุมากเท่าใดในโอกาสที่จะหางานทำยิ่งยากขึ้นหรือไม่มีโอกาสหางานทำได้อีกเลย การดำรงชีวิตยังมีความลำบากมากขึ้นตามไปด้วย โดยเหตุนี้การจ่ายค่าชดเชย จึงควรจะเป็นอัตราที่สูงกว่าคนหนุ่มสาว เพื่อชดเชยกับการที่จะหางานทำได้ยากขึ้น

ในประเทศไทยเราก่อนรับแนวความคิดข้างต้นมีอยู่บ้างแต่ไม่ทั้งหมด ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงกำหนดอัตราการจ่ายค่าชดเชยเป็นแบบกำหนดอัตราที่แน่นอน(Fix Rate) โดยนำอายุงานมาเป็นเกณฑ์การกำหนดเพื่อจ่ายค่าชดเชย ซึ่งอาจมีข้อปลีกย่อยแตกต่างไปจากหลายประเทศที่องค์กรลูกจ้างมีความเข้มแข็ง

9. แนวความคิดของหลักการจ่ายเงินทดแทน(Workmen compensation as a social responsibility concept)

คำกล่าวที่ว่า ไม่มีโรค เป็นลาภอันประเสริฐ เป็นความจริงที่ทุกคนยอมรับ ดังนั้นการประสบอันตราย การเกิดโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ปรารถนาจะให้เกิด

ขึ้นกับตน หรือญาติพี่น้องของตนด้วย สังคมและประเทศชาติก็ย่อมไม่ต้องการที่จะให้เกิดเหตุเช่นนั้นด้วย เพราะผู้มีร่างกายพิการ ทูพพลภาพ รวมถึงการสูญเสียอวัยวะของร่างกายส่วนหนึ่งส่วนใดไป ตลอดจนการเสียชีวิตลงเพราะการทำงาน เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความทุกข์แก่ตนเองและครอบครัว และไม่มีผู้ใดที่ต้องการอยากจะทำให้ตนเองเป็นภาระต่อสังคม สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดหลักของเงินทดแทน(Workmen compensation) ขึ้น และเงินที่จะนำมาจ่ายทดแทนให้กับลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุในการทำงานนั้นๆควรที่สังคมจะได้รับความช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นการแบ่งเบาภาระซึ่งกันและกัน ซึ่งเรียกว่า Social responsibility หรือ Social accountability

เหตุผลในอีกทฤษฎีหนึ่งเกี่ยวกับแนวความคิดนี้ คือการเกิดอุบัติเหตุหรือการที่ลูกจ้างได้รับอันตรายใดๆจากการทำงานให้กับนายจ้าง เป็นภาระหน้าที่ของนายจ้างโดยตรงที่จะต้องให้ความเอาใจใส่ดูแล หากลูกจ้างไม่ได้ทำงานให้กับนายจ้างแล้วลูกจ้างก็จะไม่ได้รับอันตราย ดังกล่าวเมื่อนายจ้างจะใช้ผู้กระทำให้เกิดเหตุเช่นนั้นขึ้นก็ตาม แต่นายจ้างก็ยังจะต้องรับภาระดังกล่าวต่อไป ซึ่งเป็นภาระที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา หรือที่เรียกว่า Liability without fault นั้นเอง¹²

โดยสรุป ตามแนวความคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ได้กล่าวมานั้นเป็นเพียงแนวความคิดหลักทั่วไปที่จะนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในความเป็นจริงและนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2.2.2 หลักกฎหมายสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน(Labour protection law) หมายถึงการที่รัฐได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานขึ้น ส่วนใหญ่เป็นข้อปฏิบัติที่นายจ้างจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้างเป็นสภาพการจ้างงานขั้นต่ำสุด ซึ่งหมายความว่ามาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานต่างๆที่รัฐกำหนดไว้นี้ เป็นมาตรฐานที่ต่ำที่สุดที่นายจ้างทั้งหลายจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง¹³ และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั้นมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และคุ้มครองการทำงานใดๆที่เกี่ยวข้องในการทำงาน จึงถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชน และได้มีลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน 4 ลักษณะด้วยกันคือ

1. เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างอันลูกจ้างพึงได้รับการปฏิบัติ

¹² ชัชชัย อูราสุข. การปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ การคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์. เอกสารประกอบการบรรยาย ชุติวิชาการแรงงานสัมพันธ์ เอกสารลำดับที่ 1

¹³ สุดาศิริ วทวงศ์. (2543). คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 53.

2. เป็นกฎหมายที่เคร่งครัด เนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (ฎีกาที่ 93/2534) คู่สัญญาจึงไม่อาจตกลงยกเว้นไปในทางที่ทำให้ลูกจ้างเสียประโยชน์ได้

3. เป็นกฎหมายพิเศษที่ต้องนำมาใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไป

4. รัฐมีอำนาจบังคับหรือลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมีบทบัญญัติกำหนดโทษต่ำสุดคือระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และโทษสูงสุดคือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสิทธิต่างๆ ในการทำงานของลูกจ้าง และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ

1. หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การที่หน่วยราชการไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยราชการไม่มีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ไม่มีสิทธิเรียกค่าจ้างตามกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกออกจากงานเป็นต้น

2. รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้แก่

2.1 องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2.2 บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 2.1 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

3. กิจการตามกฎหมายกระทรวง ซึ่งรัฐบาลออกตามมาตรา 4 วรรคสองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้แก่

3.1 นายจ้างซึ่งประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูและครูใหญ่

3.2 นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เฉพาะในช่วงที่ไม่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3.3 นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง การกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปี และการล่วงเกินทางเพศ

3.4 กิจการบางประเภทยังได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกิจการนั้น เช่นการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น¹⁴

การคุ้มครองการทำงานหรือการใช้แรงงานทั่วไป คือการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นมูลฐานของผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างให้ได้มีเวลาทำงานที่เหมาะสมในแต่ละวัน ได้มีเวลาพักในการทำงานแต่ละวัน ได้มีวันหยุดในแต่ละสัปดาห์ ได้รับเงินตอบแทนการทำงานในอัตราที่เป็นธรรม ได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ฯลฯ การคุ้มครองแรงงานเป็นวิธีการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องยังให้เกิดความสุขความเจริญ เป็นหลักประกันการดำรงชีวิตของคนงาน ป้องกันมิให้นายจ้างกดขี่ข่มเหง หรือเอารัดเอาเปรียบคนงานซึ่งเป็นเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International labour organization) หรือ ILO ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางจึงได้พิจารณากำหนดอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในการทำงานขึ้น ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาชิก ILO ก็ได้รับหลักการของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะเหล่านี้มาพิจารณาปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยโดยกำหนดไว้เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานโดยทั่วไปในเรื่องต่างๆ¹⁵

¹⁴ วิชัย โกสุวรรณจินดา. (2545). คำอธิบายแบบเจาะลึกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน. หน้า 4-6.

¹⁵ ศุภาศิริ วทวงศ์. (2545). คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 92 .