

คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541



นายวิศักดิ์ จันทรัตน์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

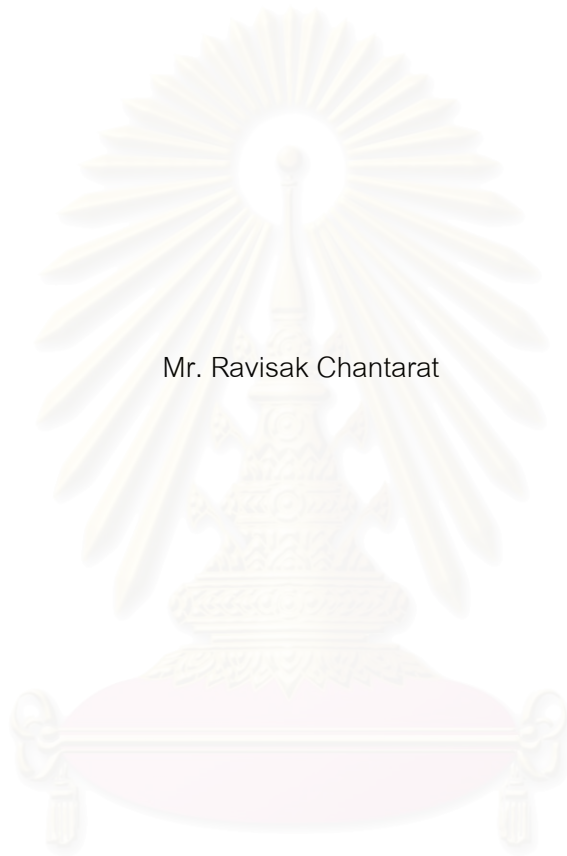
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0135-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

WELFARE COMMITTEE UNDER THE LABOUR PROTECTION ACT B.E. 2541



Mr. Ravisak Chantararat

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0135-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.
2541
โดย นายวิศักดิ์ จันทรัตน์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วสวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วสวงศ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เดชา สังขวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์มณูญ ปุณฺณกริยากร)

คณาจารย์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิศัคดี จันทรัตน์ : คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
(WELFARE COMMITTEE UNDER THE LABOUR PROTECTION ACT B.E. 2541)
อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงค์, 143 หน้า. ISBN 974-17-0135-7.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่กำหนดการคุ้มครองแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานที่สำคัญคือ การสร้างกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับสวัสดิการแรงงานให้เกิดขึ้นทั้งในระดับไตรภาคีและระดับทวิภาคี ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบคณะกรรมการคือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตามลำดับ ทั้งนี้ ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคีนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสองประการคือ การเป็นที่ปรึกษาเพื่อกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน และการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานกรณีค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรทวิภาคีนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการแรงงานของประเทศไทย แต่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนของการกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น วิธีพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงาน และการสร้างเครื่องมือและมาตรการทางกฎหมายช่วยสนับสนุนกระบวนการปรึกษาหารือร่วมและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีแก่นายจ้างและลูกจ้างก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน

สาขาวิชานิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิติสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

418 61172 34 : MAJOR LAWS

KEY WORD : LABOUR WELFARE COMMITTEE / WELFARE COMMITTEE IN THE PLACE OF BUSINESS / TRIPARTITE / BIPARTITE / CONSULTATION

RAVISAK CHANTARAT : WELFARE COMMITTEE UNDER THE LABOUR PROTECTION ACT B.E. 2541, THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. SUDASIRI WASAWONG, 143 pp. ISBN 974-17-0135-7

The Labour Protection Act, B.E. 2541 is a law concerning labour protection, which provides important protection on labour welfare namely, the creation of tripartite and bipartite consultation process on labour welfare in a form of a labour welfare committee and a welfare committee in the place of business, respectively. The tripartite labour welfare committee also has other two significant duties; namely, acting as an advisor to determine the national policy on labour welfare and making decisions on labour dispute cases in respect of the special severance pay in accordance with Section 120 of the Labour Protection Act, B.E. 2541. With regard to the bipartite welfare committee in the place of business, its major task is to participate in a consultation regarding welfare provision in workplace with employer. Based on the study, it is found out that this provision of law does benefit the development of Thailand's labour welfare system. Yet, there is still a need to amend the Labour Protection Act, B.E. 2541, especially in the area of a concrete setup of an administration unit of the labour welfare committee, the administrative procedure regarding labour dispute settlements, the creation of legal tools and processes to support an efficient consultation and participation process with the employer, and the amendment of election rules and procedures of a welfare committee in the place of business to become more flexible. Of all these, however, educating employers and employees for better knowledge and better attitudes towards each other especially in labour welfare area remains highly important.

Faculty Law

Student's signature

Field of study Law

Advisor's signature

Academic year 2001

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีก็เพราะความกรุณาในการให้คำแนะนำทางวิชาการจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน อันประกอบด้วยท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบ, ท่านศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ, ท่านมณูญ ปุณฺณกิริยากร และท่านรองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วัฒนวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งเป็นบุคคลที่ให้ความเมตตาต่อผู้เขียนเป็นอย่างมากในการให้คำแนะนำ และแนวคิดในทางวิชาการตลอดจนการให้คำแนะนำปรึกษาในเรื่องต่างๆ ต่อผู้เขียน

เนื่องจากการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้นการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนจะไม่สามารถเสร็จสมบูรณ์ได้ถ้าปราศจากความร่วมมือของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกองสวัสดิการแรงงาน เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการแรงงาน เจ้าหน้าที่กองแรงงานสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และเจ้าหน้าที่กองแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความกรุณาและสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้กับผู้เขียน คุณสุภาวดี สองเมืองสุข ที่ให้ความกรุณาวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม และคุณจุฑาทิพย์ แผ่นเงิน คุณจิราพร บุรินทรวานิช และคุณณรงค์ ทองอำไพ ที่ให้ความกรุณาพิมพ์และตรวจพิสูจน์อักษร รวมถึงคุณอัญชลี เสรีรักษ์ ผู้อำนวยการกองนิติการ คุณวิชัย พจนโพธา หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย และคุณลาวัลย์ ศรีทองศรีทอง หัวหน้างานร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของผู้เขียนที่ให้ความกรุณาสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และเจ้าหน้าที่กองนิติการ ตลอดจนบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมดมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจและความช่วยเหลืออันเปี่ยมล้นแก่ผู้เขียนตลอดมา และสุดท้ายนี้ผู้เขียนขอให้ความดีที่ได้จากประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และความดีที่ได้จากความรู้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่งผลดีไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ประสบกับความสุขความเจริญจากความดีที่ทุกท่านได้มีส่วนร่วมสืบไป

รวิศักดิ์ จันทรัตน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
3. สมมติฐานของการวิจัย.....	6
4. ขอบเขตและวิธีการการวิจัย.....	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
2. การบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน	
1. สวัสดิการแรงงาน.....	16
1.1 ความหมายและประเภทของสวัสดิการแรงงาน.....	17
1.1.1 ความหมายของสวัสดิการแรงงาน.....	17
1.1.2 ประเภทของสวัสดิการแรงงาน.....	20
1.2 แนวคิดเรื่องสวัสดิการแรงงาน.....	22
1.2.1 ระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Security System).....	23
1.2.2 การให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย (Protective Legislation).....	25
2. การบริหารแรงงาน.....	27
2.1 แรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี (Tripartite System).....	29
2.2 แรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี (Bipartite System).....	31
3. การบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย.....	33
3.1 การจัดสวัสดิการแรงงานโดยนายจ้าง.....	34
3.1.1 สวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด.....	34
3.1.2 สวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด.....	36

3.2	องค์กรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงาน.....	38
3.2.1	สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ.....	38
3.2.2	คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.....	41
3.2.3	คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.....	47
3.	คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน	
1.	โครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน.....	53
1.1	องค์ประกอบ คุณสมบัติ และประเภทของกรรมการ.....	53
1.2	การพ้นจากตำแหน่ง.....	59
1.3	วิธีการดำเนินงาน.....	60
1.3.1	วิธีการดำเนินงานภายในคณะกรรมการ.....	61
1.3.2	วิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก.....	63
2.	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน.....	63
2.1	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	63
2.2	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	65
3.	การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน.....	73
4.	คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ	
1.	โครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....	76
1.1	องค์ประกอบ คุณสมบัติ และประเภทของกรรมการ.....	77
1.2	การพ้นจากตำแหน่ง.....	83
1.3	วิธีการดำเนินงาน.....	84
1.3.1	วิธีการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการ.....	84
1.3.2	วิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก.....	85
2.	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....	86
2.1	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	86
2.2	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	88
2.3	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	88

2.4	อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541..89	
3.	การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....	90
5.	ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	
1.	ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย.....	94
1.1	ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน..	94
1.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	95
1.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	99
1.2	ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....	102
1.2.1	ความหมายของ"สถานประกอบกิจการ".....	103
1.2.2	หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง.....	104
1.2.3	การกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....	105
1.2.4	การจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ..	107
2.	ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย.....	113
2.1	ปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง.....	113
2.2	ปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง.....	116
2.3	ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่.....	121
6.	บทสรุป และข้อเสนอแนะ	
1.	บทสรุป.....	125
2.	ข้อเสนอแนะ.....	127

สารบัญ (ต่อ)

ญ

หน้า

รายการอ้างอิง.....	131
ภาคผนวก.....	136
ตัวอย่างแบบสอบถาม.....	137
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	143



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1	รายละเอียดจำนวนแบบสอบถามที่ตอบกลับมาจำแนกตามสถานภาพของผู้ตอบ.....10
2	ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง.....11
3	จำนวนกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ.....39
4	จำนวนคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.....43
5	จำนวนคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.....49
6	ความเหมาะสมของกฎหมาย.....110
7	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย.....112
8	ข้อมูลการจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เดือนมกราคม พ.ศ. 2545.....114
9	การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ.....115
10	ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ...117
11	ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ.....120
12	ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเรียงตามลำดับ.....120

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

หากพิจารณาถึงสภาพของสังคมไทยในปัจจุบันที่เป็นยุคของการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศได้มุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการขยายฐานการผลิตเพื่อสร้างรายได้และการมีงานทำ ส่งผลให้การจ้างงานที่ใช้แรงงานมนุษย์มีมากขึ้นและทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากแรงงานถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้กำลังกายและกำลังสมองในการผลิตหรือบริการที่ผู้ประกอบการเป็นบุคคลที่นำปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มาผลิตสินค้าและบริการ โดยใช้ความรู้ความสามารถด้านการบริหาร ซึ่งเห็นได้จากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

โดยที่ระบบสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยคือ “ระบบทุนนิยม” อันเป็นระบบเสรีในทางเศรษฐกิจ (laissez-faire) มีกลไกในทางตลาดซึ่งเป็นเสรีเป็นตัวกำกับ โดยมีพื้นฐานมาจากหลักความคิดปรัชญาเสรีนิยม (Liberalism) ที่เคารพความคิด เคารพสิทธิของบุคคลว่าบุคคลย่อมเป็นอธิปไตย (Sovereign) ในเรื่องความคิดของตน และหลักความคิดดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในรูปของหลักกฎหมายเรื่อง ความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (l'antonomie de la volonté) ที่ว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจต่อรองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ทุกคนรู้ถึงฐานะความได้เปรียบเสียเปรียบของตน เจตนาซึ่งแสดงออกในการทำนิติกรรมเป็นสิ่งที่กฎหมายต้องรับรองและบังคับให้ เว้นแต่การที่ประสงค์จะผูกพันเป็นการขัดต่อกฎหมาย พันวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹ รวมถึงความสัมพันธ์ในการใช้แรงงานได้อาศัยเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงานซึ่งมีรากฐานมาจากสัญญาเช่าบริการตามกฎหมายโรมันที่เรียกว่า Locatio Conductio

¹ วิชัย อริยะนันท์ทกะ, “รัฐ สังคม เสรีนิยม และกฎหมาย,” บทบัญญัติ 47, (มีนาคม 2534): 116.

Operarum อันมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาจ้างทำของที่เรียกว่า Locatio Conductio Operis² แต่โดยความเป็นจริงแล้วสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันบุคคลทุกคนที่เข้าทำสัญญากันหาได้มีฐานะหรืออำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันเสมอไปไม่ บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า (Economic Power) มักจะมีอำนาจต่อรองสูงกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อย

เรื่องของศักยภาพในทางเศรษฐกิจระหว่างผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจที่สูงกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ต่ำหรือไม่มีเลยขึ้นกับระบบการจ้างงานที่ใช้แรงงานมนุษย์ด้วย ดังจะเห็นได้จากการเอาเปรียบแรงงาน (Labour exploitation) ต่อลูกจ้างโดยนายจ้าง เพราะโดยทั่วไปแล้วลูกจ้างจะขาดซึ่งความเท่าเทียมและความเสมอภาคขั้นพื้นฐานตามความเป็นจริงในการทำสัญญา อันเนื่องมาจากลูกจ้างมีความรู้ด้อยกว่า หรืออยู่ในฐานะที่ด้อยกว่า ส่งผลให้มีโอกาสที่จะเลือกทำสัญญาหรือข้อตกลงน้อยกว่านายจ้าง ทำให้ต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมภายใต้บังคับบัญชาหรือความต้องการของนายจ้างอย่างไม่มีทางเลือกเลยได้ ประกอบกับนายจ้างซึ่งเป็นผู้ประกอบการย่อมมีความต้องการที่จะได้กำไรจากการดำเนินธุรกิจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายามให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงหรือลดต้นทุนการผลิตลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แรงงานจึงถูกใช้อย่างไม่เหมาะสม สุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของลูกจ้างไม่ได้รับการเอาใจใส่และการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานก็ได้รับน้อยกว่าที่ควรจะเป็น จนทำให้เกิดสภาพการทำงานที่เลวร้ายขาดการดูแลเอาใจใส่จากนายจ้าง ดังตัวอย่างที่พบเห็นได้บ่อยครั้งเช่น การนำแรงงานเด็กมาใช้แทนแรงงานผู้ใหญ่ทำให้เด็กต้องทำงานหนักเกินวัย การทำงานหนักหามรุ่งหามค่ำจนไม่มีเวลาพักผ่อนที่เพียงพอ หรือสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานทำให้ลูกจ้างต้องประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานได้ง่าย สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเพียงเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ (cost) ที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตหรือบริการโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมในการจ้างงาน อันทำให้คุณภาพชีวิตของลูกจ้างลดลง

การเอาเปรียบแรงงานดังที่กล่าวมาข้างต้นย่อมชี้ให้เห็นถึงอาการป่วยของสังคม ทำให้รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทคือ “การคุ้มครองแรงงาน” เพื่อมิให้การเอาเปรียบแรงงานลูกกลามกลายเป็นปัญหาสังคมขึ้นอันจะส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจการค้าได้ และเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของสมาชิกในสังคม (peaceful co-existence) ตลอดจนการสร้างสังคมที่เป็นธรรม (just society) รวมถึงเพื่อให้บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคมได้รับการพิทักษ์คุ้มครองปกป้อง และสามารถอยู่ร่วมกับสมาชิกอื่นในสังคมได้อย่างปกติสุขตามสมควรด้วย รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงเอกชน (State Intervention) โดยการตรากฎหมายออกมาเพื่อ

² ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 1.

เยียวความบกพร่องของสังคมที่เกิดจากปัญหาการใช้แรงงาน อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) ที่อยู่ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมด้วยแนวคิดสังคมพิทักษ์ (Paternalism) ที่รัฐได้ยื่นมือเข้ามาปกป้องสมาชิกของสังคม โดยอาศัยแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นเสมือนบิดา และประชาชนเป็นเสมือนบุตรในความปกครอง รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายแรงงานออกมาแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา เพื่อปกป้องหรือพิทักษ์ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพส่วนบุคคลก็ตาม และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม³

การแทรกแซงของรัฐในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานที่เกิดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยรัฐจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองแรงงาน การสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ในรูปแบบระบบประกันสังคม (Social Insurance System) หรือการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นต้น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของแรงงานให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี และมีความมั่นคงในการทำงาน อันจะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยในสังคมอย่างแท้จริง และส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืน (Sustainable Development) ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานจึงเป็นกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐได้ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับ (Jus Cogens) คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เป็นบทบังคับเด็ดขาด การฝ่าฝืนกฎหมายที่เป็นบทบังคับนี้ย่อมกระทำให้เกิดผลร้ายหรือได้รับโทษเสมอไป⁴ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาของเอกชนหรือหลักอิสระส่วนเอกชน (Privatautonomy) โดยกำหนดในรูปของการคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองแรงงาน ที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นต้นว่าค่าจ้าง เวลาทำงาน วันหยุด วันลา เวลาพัก ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ นอกจากนี้หากนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะได้รับการลงโทษทางอาญา เพื่อเป็นบทบังคับมิให้มีการใช้แรงงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และบทลงโทษดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการให้ความเป็นธรรมต่อลูกจ้างตามที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตามขอบเขต

³ วิชัย เอื้ออังกณกุล, "อำนาจบังคับบัญชาของนายจ้าง," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 10.

⁴ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, กรกฎาคม 2535), หน้า 91.

ของมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

สำหรับมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสวัสดิการแรงงานที่นายจ้างได้จัดให้แก่ลูกจ้างนั้นนับเป็นปัจจัยสำคัญในการจูงใจลูกจ้างอย่างมาก เพราะลูกจ้างจะได้รับความสุข ความสะดวกสบาย ความพึงพอใจ อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างดีขึ้น เนื่องจากลูกจ้างไม่ต้องคอยกังวลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของตนเพราะเหตุที่นายจ้างได้ให้ความดูแลในสิ่งที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการทำงานและการดำรงชีพแก่ตนเอง เมื่อกล่าวถึงสวัสดิการแรงงานที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างแล้วก็มีทั้งสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด และสวัสดิการแรงงานที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด แต่ในปัจจุบันนี้สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคงจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ส่วนสถานประกอบการที่จัดให้ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายยังมีน้อยรายอยู่ ส่วนมากมักจะเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ หรือเป็นสถานประกอบการที่มีนายจ้างหรือผู้บริหารที่มีแนวคิดในการดำเนินการในระบบมาตรฐานสากล แต่สถานประกอบการที่จัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำก็ยังมีอีกเป็นจำนวนไม่น้อย ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป หรือความไม่เอาใจใส่ของเจ้าของสถานประกอบการเหล่านั้นที่ไม่เห็นความสำคัญในเรื่องสวัสดิการแรงงาน

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอดีตที่ผ่านมาโดยอาศัยแนวคิดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวดเร็วกว่าการพัฒนาทางด้านเกษตรจึงส่งผลให้สวัสดิการแรงงานมีความชัดเจนในแง่ความสำคัญต่อการประกอบการมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ที่ได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการแรงงานโดยการส่งเสริมในรูปแบบต่าง ๆ ให้มีการจัดสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานในทุกระดับทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 86 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์ยังเป็นแรงผลักดันให้เกิดค่านิยมสากล เช่น กระแสประชาธิปไตย กระแสด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้เกิดการตระหนักร่วมกันอย่างกว้างขวางว่า การพัฒนาที่มุ่งเน้นไปด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวโดยละเลยมิติความเป็นมนุษย์ จะส่งผลให้เกิด

สภาพการเสียดุลของการพัฒนาที่รุนแรงคือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”⁵ อันเกิดจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สังคมและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เป็นต้น มีสัญญาณที่ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้นการให้ความคุ้มครองในด้านสวัสดิการแรงงานแก่ลูกจ้างจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะแก้ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา

จากความสำคัญของสวัสดิการแรงงานดังกล่าวมาข้างต้นนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 จึงได้กำหนดการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานในรูปแบบของการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 คณะคือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 92 และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามมาตรา 96 โดยคณะกรรมการสวัสดิการทั้งสองคณะ มีลักษณะการจัดตั้งขึ้นมาในลักษณะขององค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหารแรงงานตามหลักแรงงานสัมพันธ์ในรูปแบบไตรภาคีและทวิภาคี ซึ่งการใช้อำนาจในบางกรณีนั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงโครงสร้างของคณะกรรมการที่มีเอกชนเป็นองค์ประกอบย่อมแสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน

จากความหลากหลายของรูปแบบ โครงสร้าง ลักษณะ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือกรณีการเกิดปัญหาในการดำเนินงานของคณะกรรมการอันเนื่องมาจากรูปแบบ โครงสร้าง ลักษณะ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นกลุ่มบุคคล หรือสาเหตุอื่นๆ ประกอบ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่าคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะคือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานและคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการว่าควรมีลักษณะในการดำเนินงาน มีรูปแบบการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ ใดๆ หรือควรจะเป็นอย่างไร ตลอดจนควรมีระบบในการควบคุมการดำเนินงานอย่างไรหรือควรจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้

⁵ ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) และการปรับแผนฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541-2544) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, 2541), หน้า 165.

เนื่องจากคณะกรรมการสวัสดิการทั้งสองคณะตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะในการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน

2. เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะเพิ่มขึ้น โดยชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างกับคณะกรรมการอื่น ๆ ตามกฎหมายแรงงาน

3. เพื่อเสนอปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะ

4. เพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า "วิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ควรนำหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในการกำหนดวิธีพิจารณาในส่วนของอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความโปร่งใส และควรกำหนดหรือส่งเสริมระบบการร่วมหารือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามหลักการแรงงานสัมพันธ์ไว้ในกฎหมายในส่วนของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ"

4. ขอบเขตและวิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จะครอบคลุมโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะ ประกอบกับทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน และมีการเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ และการ

ปฏิบัติงานของคณะกรรมการอื่นๆ ตามกฎหมายแรงงานที่มีรูปแบบไตรภาคีและทวิภาคี รวมถึงการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ เป็นต้น

วิธีการศึกษาวิจัยแยกเป็น 2 วิธี คือ

4.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวม ข้อมูลจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายแรงงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายแรงงานของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเยอรมัน ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้อำนาจอรัฐ คำอธิบาย บทความ เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษาฎีกา สถิติแรงงาน และเอกสารตำราต่างประเทศที่เกี่ยวข้องว่ากล่าวถึงบทบาทหน้าที่ รูปแบบ การดำเนินการและบริหารงานของคณะกรรมการสวัสดิการอย่างไร รวมถึงตำรา บทความทางวิชาการ และเอกสารวิจัยในศาสตร์สาขาสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ด้วย เมื่อรวบรวมและเรียบเรียงแล้วจะใช้แนวอนุমানเชิงพรรณนา และทำการวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ตลอดจนสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็น และข้อเสนอในการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

4.2 การศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) โดยศึกษาค้นคว้าดังนี้

(1) การสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 10 คน โดยใช้ในการสุ่มตัวอย่างวิธี Purposive Sampling ที่ผู้วิจัยเลือกตัวอย่างให้ตรงกับวัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษาค้นคว้า โดยมีประเด็นสัมภาษณ์เชิงสนทนา ดังนี้

(ก) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(ข) ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะนำเอาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงสนทนาไปใช้ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารในลักษณะของการประสมประสานข้อมูลเข้าด้วยกัน

(2) การใช้แบบสอบถาม ผู้วิจัยจะดำเนินการสอบถามเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการเท่านั้น โดยประชากรตัวอย่างประกอบด้วยนายจ้างและลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในสถานประกอบการ

กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ที่ตั้งอยู่ส่วนกลางคือ กรุงเทพมหานคร และส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานีรวมทั้งสิ้น 15,218 แห่ง และมีจำนวนลูกจ้างรวมทั้งสิ้น 3,258,095 คน โดยเลือกตัวอย่างวิธี Quota Sampling ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้มีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นฝ่ายนายจ้าง 100 คน และฝ่ายลูกจ้าง 200 คน จากนั้นใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างวิธี Accidental Sampling กระจายตัวตามจังหวัดต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจังหวัดละ 75 คน โดยมีสัดส่วนขนาดตัวอย่างของฝ่ายนายจ้างต่อฝ่ายลูกจ้างคิดเป็น 1:2 ของแต่ละจังหวัด

แบบสอบถามแบ่งเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ การดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ประเภทกิจการ ขนาดสถานประกอบกิจการ และลักษณะของสถานประกอบกิจการที่ผู้ตอบแบบสอบถามทำงานอยู่

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เฉพาะในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ซึ่งแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความเหมาะสมของกฎหมาย

ส่วนที่ 2 การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย

ส่วนที่ 3 ประสิทธิภาพของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

ส่วนที่ 4 ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แบบสอบถามในส่วนที่ 1 - 3 เป็นลักษณะมาตรวัดความคิดเห็นตามแนวทางของลิเคิร์ต (Likert 's scale) ให้ผู้ตอบแบบสอบถามประเมินโดยมีระดับการประเมิน 5 ระดับ ตั้งแต่ 1 - 5 ในแต่ละข้อ

คะแนน 5 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

คะแนน 4 หมายถึง เห็นด้วย

คะแนน 3 หมายถึง ไม่แน่ใจ

คะแนน 2 หมายถึง ไม่เห็นด้วย

คะแนน 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

โดยกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเป็น 3 ระดับดังนี้

ระดับสูง หมายถึง ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.67 - 5.00

ระดับปานกลาง หมายถึง ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.34 - 3.66

ระดับต่ำ หมายถึง ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 2.33

แนวทางการวิเคราะห์ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ทำการวิเคราะห์ด้วยค่าความถี่และร้อยละ

ส่วนที่ 2 ข้อมูลคะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ทำการวิเคราะห์ด้วยค่าเฉลี่ย (Arithmetic Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของคะแนนแต่ละข้อและรวมแต่ละด้าน ทดสอบความแตกต่างของคะแนนแต่ละข้อและรวมแต่ละด้านในทฤษฎีของกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะภาพทั่วไปแตกต่างกัน ด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One - way Analysis of Variance)

ส่วนที่ 3 ข้อมูลความต้องการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำการวิเคราะห์ด้วยค่าความถี่และร้อยละ และจัดลำดับตามค่าความถี่ (Rank)

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากนายจ้างและลูกจ้างในพื้นที่ 4 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ โดยส่งแบบสอบถามและขอความร่วมมือพนักงานตรวจแรงงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่จำนวน 5 สำนักงานคือ พื้นที่ปทุมวัน พื้นที่บางเขน พื้นที่ลาดกระบัง พื้นที่ประเวศและพื้นที่บึงกุ่ม และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดสมุทรปราการ เป็นผู้ดำเนินการสอบถามนายจ้างและลูกจ้าง แล้วรวบรวมส่งกลับให้ผู้ศึกษา ซึ่งจากแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 250 ชุดนั้น นายจ้างและลูกจ้างได้ตอบกลับมาเป็นจำนวน 235 ชุด คิดเป็นอัตราร้อยละ 94 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 1.1 ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1.1 รายละเอียดจำนวนแบบสอบถามที่ตอบกลับมาจำแนกตามสถานภาพของผู้ตอบ

จังหวัด	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม
กรุงเทพมหานคร	20	47	67
นนทบุรี	17	37	54
ปทุมธานี	16	45	61
สมุทรปราการ	15	38	53
รวมทั้งสิ้น	68	167	235

สำหรับข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 235 คน มีสภาพเป็นนายจ้าง 68 คน ร้อยละ 28.9 และเป็นลูกจ้าง 167 คน ร้อยละ 71.1 โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง 30 ถึง 40 ปี ร้อยละ 49.8 รองลงมา ร้อยละ 27.2 มีอายุอยู่ในช่วง 21 ถึง 30 ปี และมีอายุเกิน 40 ปีขึ้นไป ร้อยละ 20.4 โดยมีอายุอยู่ในช่วง 15 ถึง 20 ปีน้อยที่สุด ร้อยละ 2.6 ระดับการศึกษาส่วนใหญ่ ร้อยละ 44.7 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี รองลงมา มีระดับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นต้น ร้อยละ 14.6 อยู่ในประเภทกิจการการผลิตเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 68.9 รองลงมา เป็นประเภทกิจการงานบริการ ร้อยละ 18.7 ประเภทกิจการขนส่ง 4.7 และประเภทกิจการงานบริการก่อสร้างน้อยสุด ร้อยละ 3.4 สำหรับตำแหน่งงาน ร้อยละ 35.7 เป็นระดับบริหาร รองลงมา มีตำแหน่งหัวหน้างาน ร้อยละ 31.5 โดยมีตำแหน่งระดับปฏิบัติการ ร้อยละ 28.9 และตำแหน่งงานอื่นๆ ร้อยละ 3.8 จำนวนลูกจ้างทั้งหมดของสถานประกอบการ อยู่ในช่วง 100 ถึง 499 คน ร้อยละ 55.7 รองลงมา อยู่ในช่วง 50 ถึง 99 คน ร้อยละ 28.9 และจำนวนลูกจ้างน้อยสุดอยู่ในช่วง 500 คนขึ้นไป ร้อยละ 18.3 โดยมีลักษณะของสถานประกอบการ ที่ทุกหน่วยงานรวมอยู่ที่เดียวกันมากที่สุด ร้อยละ 49.8 รองลงมา มีลักษณะเป็นโรงงาน หน่วยงานผลิต หน่วยงานก่อสร้างแยกลำพัง ร้อยละ 37.0 เป็นสำนักงานแยกลำพัง ร้อยละ 10.6 เป็นคลังสินค้าหรือโกดังแยกลำพัง ร้อยละ 1.7 และลักษณะอื่นๆ ร้อยละ 0.9

ตารางที่ 1.2 ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง

ภูมิหลัง	จำนวน (N = 235)	ร้อยละ
1. สถานภาพ		
- นายจ้าง	68	28.9
- ลูกจ้าง	167	71.1
2. อายุ		
- 15 – 20 ปี	6	2.6
- 21 – 30 ปี	64	27.2
- 30 – 40 ปี	117	49.8
- อื่น ๆ	48	20.4
$\bar{x} = (30 - 40)$ ปี (อายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง)		
3. ระดับการศึกษา		
- มัธยมศึกษาตอนต้น	32	13.6
- มัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	33	14.0
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	28	11.9
- อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	12	5.1
- ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	105	44.7
- ปริญญาโท	21	8.9
- อื่น ๆ	4	1.7

ตารางที่ 1.2 ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

ภูมิหลัง	จำนวน (N = 235)	ร้อยละ
4. ประเภทกิจการ		
- การผลิต	162	68.9
- การก่อสร้าง	8	3.4
- ขนส่ง	11	4.7
- งานบริการ	44	18.7
5. ตำแหน่ง		
- ปฏิบัติการ	68	28.9
- หัวหน้างาน	74	31.5
- บริหาร	84	35.7
- อื่น ๆ	9	3.8
6. จำนวนลูกจ้าง		
- 50 – 99 คน	61	16.0
- 100 – 499 คน	131	55.7
- 500 คนขึ้นไป	43	18.3
\bar{x} = (100–499) คน จำนวนลูกจ้างโดยเฉลี่ย		
7. ลักษณะของสถานประกอบการ		
- ทุกหน่วยงานรวมอยู่ที่เดียวกัน	117	49.8
- เป็นสำนักงานแยกลำพัง	25	10.6
- เป็นโรงงาน / หน่วยงานผลิต / หน่วยงานก่อสร้างแยกลำพัง	87	37.0
- เป็นคลังสินค้า / โกดังแยกลำพัง	4	1.7
- อื่น ๆ	2	0.9

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของ คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะในการ บริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน

2. เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของ คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะเพิ่มขึ้นและ สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างกับคณะกรรมการอื่น ๆ ตามกฎหมายแรงงานได้

3. ทราบสภาพปัญหา อุปสรรค และสามารถแก้ไขปัญหามาจากการปฏิบัติงานของ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะได้

4. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะ

บทที่ 2

การบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน

ในอดีตกาล มนุษย์ทำงานให้ตนเองและครอบครัว ผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้แรงงานของมนุษย์ก็เพื่อตนเอง แต่เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม เกิดระบบการแลกเปลี่ยนสิ่งของ และมีเงินตราเป็นสื่อกลาง การทำงานของมนุษย์จึงวิวัฒนาการมาเป็นการทำงานที่กันทำมากกว่าที่จะทำงานให้กับตนเองหรือครอบครัว มนุษย์แต่ละคนเริ่มประกอบอาชีพเป็นการเฉพาะ มีการลงทุนประกอบการเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อหากำไร และสะสมไว้ซื้อสิ่งของตามความต้องการ

ต่อมาหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในยุโรป ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 โดยการนำเอาพลังงานไอน้ำมาใช้ในการผลิตและการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตในโรงงานทอผ้า เกิดชนชั้นผู้ใช้แรงงานขึ้น โดยมีการว่าจ้างคนงานเป็นจำนวนมากเข้าทำงานในสถานประกอบการ เหตุการณ์เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ความเป็นอยู่ของมนุษย์และสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดความต้องการบริโภคสูง พร้อมกับกับจำนวนผู้คนที่ต้องการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นจำนวนมากจากชนบทสู่เมืองเพื่อหางานทำ และเกิดชุมชนขึ้นรอบ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม

สภาพการณ์ในยุโรปช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ดังกล่าวข้างต้น ความสำเร็จของการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวของการค้า ได้เกิดสภาพการณ์ที่น่าสลดใจขึ้น คือ พวกกรรมกรมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น หาได้รับผลจากความเจริญทางการค้าและอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นไม่ชีวิตกรรมกรในโรงงานในระยะต้นแห่งศตวรรษที่ 19 เป็นชีวิตที่ยากจนมาก² นายจ้างใช้คนงานทำงานอย่างหามรุ่งหามค่ำเพื่อเร่งผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค และเพื่อให้สามารถแข่งขันทางการค้าได้ การผลิตได้รวดเร็วและมีต้นทุนต่ำ จึงทำให้เกิดสภาพการทำงานที่เลวร้าย เช่น การนำเด็กที่มีอายุเพียง 5 - 6 ปี มาใช้แรงงาน สถานที่ทำงานร้อนอบอ้าว แออัด มีฝุ่นละอองและเสียงอันตรายน่ารำคาญ แรงงานต่ำ เป็นต้น สภาพการทำงานที่เลวร้ายได้เกิดขึ้นอย่างทั่วไป โดยที่คนงานไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะหากตนไม่ทำงานก็คืออดตาย เนื่องจากการยังชีพต้องพึ่งค่าจ้างหรือค่าแรงเป็นหลัก

¹ โกวิท ภูมิพนานันท์, การสร้างความมั่นคงทางสังคม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์สวย, ธันวาคม 2533), หน้า 78.

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2541), หน้า 58.

จากสภาพการทำงานที่เลวร้ายนั้นสะท้อนให้เห็นได้ว่าแม้การปฏิวัติอุตสาหกรรม จะได้สร้างความรุ่งเรืองให้เกิดขึ้นในแง่เศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกันแล้วไม่ก็อกล่อลวงประโยชน์ แก่คนงานเลย การดำเนินงานขาดการวางแผน ขาดการประสานงานในนโยบายมุ่งแต่การส่งเสริม ปัจเจกชน ก่อให้เกิดความรุ่งเรืองของผลประโยชน์ส่วนตัว³ (enlighten of self interest) ผลที่เกิดขึ้นคือปัญหาสังคมที่เริ่มสะสมรวมตัวและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) ขึ้นในหมู่นักงานที่มีความต้องการให้มีการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว โดยเรียกร้องให้มีการคุ้มครองแรงงาน และการช่วยเหลือทางสังคมภายใต้การ ดำเนินการของรัฐขึ้น แนวคิดการเคารพและยึดหลักในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมลดความเอาเปรียบในการจ้างงานระหว่างนายจ้างและ ลูกจ้าง ซึ่งทำให้สังคมมีความเป็นธรรมในขอบเขตของการยอมรับได้⁴ ดังจะเห็นได้จากหลักการที่ ปรากฏในคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia Declaration) ค.ศ.1944 ว่า⁵

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความ ก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งทีใด ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหน ทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางด้านวัตถุและพัฒนาด้านจิตใจ ภายในเงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสอันทัดเทียมกัน โดยมีคำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือ หรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วลูกจ้างต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการดำรงชีวิต แต่ละวันอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่มากกว่าที่จะอยู่บ้าน หรือ บางรายอาจจะต้องใช้เวลาทั้งหมดอยู่ในโรงงานหรือสถานประกอบการนั้นเลย และเป็นธรรมดาที่ลูกจ้าง ต้องอยู่ดีกินดี สะดวกสบายพอสมควรทั้งทางร่างกายและจิตใจ ในขณะที่อยู่ในสถานประกอบการ นั้นๆ เช่น สถานที่ทำงานสะอาด มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม มีห้องน้ำห้องส้วม มีสถานที่พักผ่อน หย่อนใจพอสมควร อันเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องการได้รับ นายจ้างใน

³ International Labour Office, In the Service of Social Progress (Geneva, 1969), p. 11.

⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พฤษภาคม 2542), หน้า 13.

⁵ รังสฤษฏ์ จันทร์รัตน์, "การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538), หน้า 6.

ฐานะที่เป็นเจ้าของสถานที่หรือเป็นผู้จัดหาสถานที่และเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารและวางแผนงานต่างๆ ในสถานประกอบการอยู่แล้ว จึงควรเป็นหน้าที่ของนายจ้างในการจัดหาสิ่งเหล่านี้ที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตและเป็นความจำเป็นความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์ ที่จะให้ความช่วยเหลือในเรื่องเหล่านี้แก่ลูกจ้าง⁶ เพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ภายในสังคมอย่างปกติชนในฐานะที่แรงงานก็เป็นมนุษย์ชน มิได้เป็นเพียงสินค้าหรือวัตถุติบประการเดียวดังเช่นหลักการในคำประกาศแห่งฟีลาเดลเฟีย

1. สวัสดิการแรงงาน

สวัสดิการแรงงานเป็นสิ่งที่มีความเป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่เมื่อคนเริ่มทำงานโดยเฉพาะการทำงานที่มีลักษณะ “การจ้างงาน” ไม่ว่าจะเป็นการจ้างในระบบครอบครัวหรือการจ้างงานในลักษณะอื่นๆ นายจ้างมักจะต้องจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้าง สวัสดิการแรงงานจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลทั้งในแง่ของกลยุทธ์หลักในการจ้างงานที่สถานประกอบการนำมาใช้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การบริหารแรงงานที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงานจะต้องมีสภาพพออยู่พอกินหรือมีสภาพเพียงพอต่อการดำรงชีพในสังคมและสามารถที่จะทำงานให้แก่ นายจ้างได้ การจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างจึงกลายเป็นสิ่งที่นายจ้างจะต้องดำเนินการให้มีขึ้น นอกเหนือไปจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไป เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการแรงงานเป็นสิ่งที่ลูกจ้างต้องการและมีความจำเป็นสำหรับลูกจ้างเป็นอย่างมาก อันจะก่อให้เกิดความรู้สึกหรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงความมั่นคงที่ ลูกจ้างจะได้รับจากความเอาใจใส่ของนายจ้าง และในทางกลับกันนายจ้างต้องการผลงานที่ดีจากลูกจ้าง ดังนั้นสวัสดิการจึงเป็นแรงจูงใจ (motivation) อย่างหนึ่งให้ลูกจ้างมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพื่อที่จะทำงานได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาและกำลังก้าวเข้าสู่ อุตสาหกรรมมากขึ้น ลูกจ้างมักมีปัญหาในด้านการปรับตัวให้เข้ากับการดำเนินชีวิตในสังคม อุตสาหกรรม และบริการสังคมของรัฐยังมีจำกัด ไม่เพียงพอที่จะบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนในโอกาสต่างๆ ได้⁷

⁶ สุดาศิริ วดวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, มกราคม 2543), หน้า 175-176.

⁷ วิจิตร ระวังวงศ์, "สวัสดิการแรงงานในประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สวัสดิการแรงงาน: สื่อสร้างประสิทธิภาพและความสัมพันธ์, ตุลาคม 2527, หน้า 1.

1.1 ความหมายและประเภทของสวัสดิการแรงงาน

1.1.1 ความหมายของสวัสดิการแรงงาน

คำว่า "สวัสดิการแรงงาน" หรือ "Labour Welfare" นั้น หากพิจารณาจากกฎหมายแรงงานฉบับต่างๆ ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แล้วจะเห็นได้ว่ามิได้มีการบัญญัติให้คำนิยามของคำดังกล่าวไว้ว่าหมายความว่าอะไร คงจะมีเพียงแต่การบัญญัติว่าสวัสดิการเป็นสภาพการจ้างเท่านั้น⁸ ส่งผลให้สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องที่มีผู้เข้าใจต่างๆ กันออกไป ขึ้นอยู่กับแนวคิดและลักษณะองค์กรที่มีการนำเอาสวัสดิการแรงงานไปใช้ในองค์กร อย่างไรก็ตาม มีการให้คำนิยาม "สวัสดิการแรงงาน" ต่างๆ กันไปโดยแปรเปลี่ยนไปตามสภาพอุตสาหกรรมของแต่ละสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีและผู้ใช้ รวมตลอดทั้งการรับเอาที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานเข้ามาใช้⁹ ดังจะเห็นได้จากการที่มีการให้คำนิยามหลากหลายดังนี้

สวัสดิการแรงงาน ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) จากการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ได้ให้ความหมายว่า สวัสดิการแรงงานเป็นการบริการความสะอาดสุขภาพและความน่าพึงพอใจซึ่งอาจจัดขึ้นภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ทำงาน เพื่อให้คนงานได้มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสุขภาพ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจนำมาซึ่งความสุขและขวัญที่ดีของคนงาน¹⁰

สวัสดิการ หมายถึง การอยู่ดี หรือ well-being ซึ่งถ้าจะขยายความออกไปก็อาจกล่าวได้ว่า คือ ภาวะของการมีสุขภาพดี มีความเจริญรุ่งเรือง และมีความสุข ถ้าเกี่ยวข้องกับ

⁸ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 "สภาพการจ้าง" หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

⁹ สุรางค์รัตน์ วศินารมณีย์, สวัสดิการในองค์กร แนวคิดและวิธีการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : เม็ดทรายพริ้นติ้ง , กันยายน 2540), หน้า 67.

¹⁰ International Labour Organization (Asian Regional) Conference, "Report II," 1977, p. 3.

ทางด้านแรงงานก็หมายถึง สิ่งหรือสภาวะการณ์ที่นายจ้างจัดให้เพื่อความสะดวกสบาย หรือความอยู่ดีกินดีของลูกจ้าง¹¹

สวัสดิการแรงงาน หมายถึง การดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะโดยนายจ้าง รัฐบาล หรือสหภาพแรงงานที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การขนส่ง และบริการ ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม สามารถมีสภาพการทำงาน มีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิต¹² โดยสวัสดิการแรงงานที่สมบูรณ์แบบย่อหมายถึง สวัสดิการที่ให้แก่คนงานทั้งในขณะที่ทำงาน (on-the-job) นอกเวลาทำงาน แต่ยังคงอยู่ภายในที่ทำงาน (off-the-job but within the workplace) และนอกสถานที่ทำงาน (outside the workplace) และให้ไม่เฉพาะแต่ตัวลูกจ้างเท่านั้น จะต้องรวมถึงครอบครัว และชุมชนด้วย¹³

สวัสดิการแรงงาน หมายความว่า การที่ฝ่ายนายจ้างได้ให้ผลประโยชน์หรือบริการต่างๆ แก่ฝ่ายลูกจ้างเพื่อที่จะทำให้ลูกจ้างได้รับความสุข ความสะดวกสบาย ความพึงพอใจ ตลอดจนความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านร่างกายหรือจิตใจ ตลอดเวลาที่มีความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างต่อกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างเป็นไปอย่างดี ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กิจการของฝ่ายนายจ้างและเกิดสันติสุขในกิจการอุตสาหกรรม อันจะส่งผลไปถึงความเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และความสงบสุขของประเทศชาติในที่สุด¹⁴

จากการศึกษาความหมายของสวัสดิการแรงงานดังกล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ามีการให้ความหมายแตกต่างกันไป แต่มีจุดร่วมกันตรงที่สวัสดิการแรงงานเป็นสิ่งที่จัดให้แก่ลูกจ้างเพื่อมุ่งหวังให้ลูกจ้างมีสภาพความเป็นอยู่อย่างปกติสุขที่พึงจะได้รับ ทั้งนี้ ก็มิได้มีความแตกต่างอย่างมากมายโดยขึ้นอยู่กับทัศนะ และปัจจัยต่างๆ ในลักษณะแคบหรือกว้าง สวัสดิการแรงงานอาจมีความหมายแตกต่างกันในทัศนะของนายจ้าง ลูกจ้าง รวมตลอดถึงรัฐดังนี้

สวัสดิการแรงงานในทัศนะของลูกจ้าง ลูกจ้างจะมีความเข้าใจว่า "สวัสดิการ" เป็นการช่วยเหลือจากนายจ้าง เพื่อให้มีสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ในระดับที่ดีพอสมควรตาม

¹¹ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, "ความหมายของสวัสดิการแรงงาน," สรุปผลการสัมมนาเรื่องสวัสดิการแรงงาน ที่คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน 2520, หน้า 2.

¹² วิจิตร ระวังวงศ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน," เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน มีนาคม 2525, หน้า 1.

¹³ วิจิตร ระวังวงศ์, "สวัสดิการแรงงานในประเทศไทย," หน้า 2.

¹⁴ สุดาศิริ วศวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, หน้า 178.

มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หรือเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด ถ้าได้รับในเกณฑ์ที่ดีกว่ากฎหมายกำหนดก็มีความพึงพอใจ และมีกำลังใจที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่กิจการ ธรรมชาติของลูกจ้างก็คือประสงค์จะได้รับสวัสดิการจากนายจ้างอย่างดีที่สุด และมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในบางกรณีสวัสดิการในสถานประกอบการอาจถูกจัดขึ้นโดยฝ่ายลูกจ้างเองก็ได้ เช่น สหภาพแรงงานซึ่งเป็นองค์การของลูกจ้างอาจมีบทบาทหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดการจัดสวัสดิการขึ้นได้สองทางด้วยกัน คือ ในทางแรกสหภาพแรงงานเป็นผู้ริเริ่มจัด หรือเปิดการให้บริการด้านสวัสดิการต่างๆ ขึ้นด้วยตนเอง สำหรับรูปแบบของสวัสดิการที่จะให้แก่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกก็อาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ¹⁵

สวัสดิการแรงงานในทัศนะของนายจ้าง นายจ้างจะมีความเข้าใจว่า “สวัสดิการ” เป็นต้นทุนทางอ้อมที่มีผลทำให้ต้องใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และไม่มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับผลงานของลูกจ้าง ซึ่งต่างกับเงินเดือน หรือค่าจ้าง ซึ่งเป็นค่าตอบแทนโดยตรงของผลงานที่ลูกจ้างทำ นายจ้างประเภทที่มองไม่เห็นความสัมพันธ์กันเลเยระหว่างสวัสดิการกับผลงานก็จะให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างเท่าที่จำเป็นหรือเท่าที่กฎหมายกำหนด ไม่มากไปกว่านั้น กับทั้งมีความรู้สึกว่าการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างนั้นเป็นภาวะจำยอม ส่วนนายจ้างที่เห็นว่าสวัสดิการมีส่วนสัมพันธ์กับผลงานในลักษณะที่เป็นการจูงใจให้ลูกจ้างทำงานดีและเต็มที่ ก็จะพยายามให้สวัสดิการแก่คนงานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

สวัสดิการแรงงานในทัศนะของรัฐ รัฐบาลในฐานะต้องรับผิดชอบในฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องบริหารประเทศชาติให้เกิดความมั่นคง เจริญก้าวหน้าและประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่อย่างปกติสุขอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนโดยกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับ “สวัสดิการ” ที่จำเป็น และบังคับให้นายจ้างจัดสวัสดิการเพื่อให้ลูกจ้างซึ่งร่วมทำงานอยู่ได้ใช้ประโยชน์จากสวัสดิการที่นายจ้างได้จัดให้ดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นการกำหนดเฉพาะสวัสดิการขั้นต้นและที่จำเป็นสำหรับการทำงานของลูกจ้างเท่านั้น นอกจากนี้ ในบางกรณีรัฐอาจเป็นผู้จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างโดยตรงเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้าง แต่อาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างจากสวัสดิการที่นายจ้างเป็นผู้จัดให้แก่ลูกจ้าง เช่น เงินทดแทน การประกันสังคม

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการแรงงานเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกมาสู่ตัวลูกจ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการทำให้ลูกจ้างอยู่ดีนายจ้างอยู่ดี และสวัสดิการนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมในระดับชุมชน ดังนั้น โดยสรุปสวัสดิการแรงงานจึงมี

¹⁵ International Labour Office, Special service of rural workers' organizations (Geneva, 1980), p. 5.

ความหมายในระดับกว้างคือ บริการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นสำหรับลูกจ้างหรือคนงานโดย นายจ้าง หรือโดยองค์การลูกจ้างหรือกลุ่มอาสาสมัครที่ต่างพยายามจัดสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ ลูกจ้างอยู่ดีกินดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งอาจจะครอบคลุมถึงครอบครัวของลูกจ้างให้ได้รับ ความสุขด้วย โดยบริการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดให้มีขึ้นนั้นอาจจัดขึ้นในสถานประกอบการหรือ บริเวณใกล้เคียงที่ทำงานก็ได้ ทั้งนี้ สวัสดิการแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของกระบวนการบริหาร งานบุคคล เพราะตราบไคที่สถานประกอบการยังจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงาน โดย เล็งผลสำเร็จของงานและผลผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน รวมถึงกำไรสูงสุดในการประกอบการ และสร้างขวัญและกำลังใจของลูกจ้างผู้ทำการผลิตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ดังนั้น สิ่งที่จะ สร้างขวัญและกำลังใจให้กับลูกจ้าง นอกเหนือจากค่าจ้างจึงได้แก่ การจัดสวัสดิการแรงงาน นอกนั้นยังช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างลดปัญหาและข้อขัดแย้ง ช่วย ให้กิจการดำเนินไปอย่างราบรื่น¹⁶

1.1.2 ประเภทของสวัสดิการ

จากความหมายของสวัสดิการแรงงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการ จัดสวัสดิการแรงงานจะอยู่ในรูปแบบของบริการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีความหลากหลาย เช่น การ รักษาพยาบาล ที่พักอาศัย อาหาร การศึกษา ดังนั้น สวัสดิการแรงงานจึงอาจแบ่งออกได้หลาย ประเภทด้วยกัน ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อจำแนกประเภทของสวัสดิการแรงงาน โดย หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ลักษณะของประโยชน์ตอบแทนแล้วอาจแบ่งสวัสดิการแรงงานได้เป็น 2 ประเภทคือ¹⁷

(1) ประเภทสวัสดิการแรงงานตามลักษณะประโยชน์ตอบแทนที่ให้ ซึ่งสามารถ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1.1 การจ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ได้ทำงาน มีอยู่ 4 อย่าง คือ การจ่ายในวันหยุดงานประจำปี วันหยุดพักผ่อน วันหยุดพิเศษและวันลาทำงาน

1.2 ประโยชน์ตอบแทนทางด้านสุขภาพและความมั่นคงในการทำงาน แบ่ง ออกเป็น 3 อย่าง คือ ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงทางรายได้และความมั่นคงในการ รักษาพยาบาล

¹⁶ รังสฤษฎ์ จันทรัตน์, "สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน," วารสารการบริหารคน (ธันวาคม 2538): 8.

¹⁷ เสนาะ ตีเยาว์, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 290-296.

1.3 ประโยชน์ตอบแทนที่ให้เมื่อออกจากงาน โดยทั่วไปแล้วหมายถึง การออกจากงานเมื่อเกษียณอายุ หรือออกจากงานเมื่อได้ทำงานมานานครบตามระยะเวลาที่องค์การกำหนดไว้ เช่น บำเหน็จ บำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(2) ประเภทสวัสดิการแรงงานตามลักษณะประโยชน์ตอบแทนที่ลูกจ้างได้รับ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

2.1 ประโยชน์ตอบแทนและบริการที่ให้ตามกฎหมาย ได้แก่ สวัสดิการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้าง ได้แก่ ห้องน้ำ ห้องส้วม แพทย์ พยาบาล และปัจจัยในการปฐมพยาบาล

2.2 ประโยชน์ตอบแทนและบริการที่นายจ้างจัดให้เองโดยความสมัครใจ มี 4 อย่าง คือ วันหยุดพักผ่อน (วันหยุดพักผ่อนที่ให้ออกเหนือจากวันหยุดตามกฎหมายแรงงาน และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง) ประโยชน์ตอบแทนทางการเงิน ประโยชน์ตอบแทนด้านการพักผ่อน และประโยชน์ตอบแทนด้านการอำนวยความสะดวก

2.3 ประโยชน์ตอบแทนและบริการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ได้แก่ ประโยชน์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนเงินสะสม การประกันชีวิต การประกันสังคม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการแรงงานตามหลักกฎหมายแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานแล้ว สามารถจำแนกสวัสดิการแรงงานได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) สวัสดิการแรงงานที่กฎหมายกำหนด (Legal Requirement) เป็นสวัสดิการแรงงานประเภทที่รัฐบังคับให้นายจ้างทุกคนต้องจัดขึ้นให้แก่ลูกจ้าง ถ้าไม่ทำจะมีความผิด ข้อกำหนดต่างๆ ที่รัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างจะต้องจัดให้ มีนั้น เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดของสวัสดิการแรงงานที่จะต้องจัดให้แก่ลูกจ้าง¹⁸

(2) สวัสดิการแรงงานที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เป็นสวัสดิการแรงงานที่จัดให้แก่ลูกจ้าง โดยมีขั้นสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่มีกฎหมายบังคับให้จัด ซึ่งการจัดสวัสดิการแรงงานในลักษณะเช่นนี้ อาจเป็นสวัสดิการแรงงานที่นายจ้างเป็นผู้จัดให้ลูกจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว (Welfare management) หรือร่วมกันจัดให้มีขึ้นโดยบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งตามปกติสวัสดิการแรงงานประเภทนี้อาจแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ประเภทคือ¹⁹

¹⁸ สุดาศิริ วทวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, หน้า 185-186.

¹⁹ จุฬี ศรีสะอาด, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2536), หน้า 3.

2.1 สวัสดิการแรงงานทางเศรษฐกิจ (Economic welfare) เป็นสวัสดิการแรงงานที่สามารถตีค่าเป็นตัวเงินได้ หรือจ่ายให้ในรูปของตัวเงิน เช่น วิทยาส่งพนักงาน เครื่องแบบพนักงาน ที่อยู่อาศัย เงินช่วยเหลือเมื่อออกจากงาน ทุนการศึกษาบุตร

2.2 สวัสดิการแรงงานทางสังคม (Social or Humanitarian welfare) เป็นสวัสดิการแรงงานที่เกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย การบำรุงขวัญกำลังใจของลูกจ้าง ซึ่งอาจคิดคำนวณตีค่าเป็นตัวเงินได้ยากกว่าสวัสดิการแรงงานประเภทอื่นๆ เช่น การให้ค่าปรึกษา ทัศนศึกษา นันทนาการ การกีฬาต่างๆ

1.2 แนวคิดเรื่องสวัสดิการแรงงาน

การจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยนั้น ต่างมีที่มาหรือมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปตามแนวคิดจากหลายแหล่ง หลายสำนัก และหลายแนวทาง ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดประโยชน์เกื้อกูล (Fringe Benefits) ที่นายจ้างในฐานะที่เป็นผู้มีโอกาสเหนือกว่าจะต้องเป็นผู้ให้ โดยเสนหามาใช้ด้วยการบังคับ เพื่อให้ลูกจ้างอยู่กับตนนานๆ ทำให้ลูกจ้างมีขวัญที่ดี ผลผลิตสูงขึ้น หรือแนวคิดสวัสดิการอุตสาหกรรม (Industrial Welfare) ขององค์การสหประชาชาติ ที่สวัสดิการแรงงานอาจจัดขึ้นโดยนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล อาสาสมัคร หรือกลุ่มต่างๆ ทางสังคม และควรขยายขอบเขตสวัสดิการให้กว้างขึ้นครอบคลุมนอกเหนือจากในที่ทำงานด้วย เพื่อส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของลูกจ้างและครอบครัว หรือแนวคิดคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life) ที่มุ่งให้เกิดมาตรการที่ดีเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การแสดงออกซึ่งความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจของลูกจ้าง การตระหนักในการบริหาร ประสิทธิภาพและผลผลิตของงาน²⁰ รวมถึงทฤษฎีสวัสดิการแรงงานต่างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางและกรอบความคิดเพื่อการบริหารและการจัดการด้านสวัสดิการแรงงาน ซึ่งมีที่มาจากปรัชญาเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการแรงงานตามที่ M.V.Moorthy กล่าวไว้ดังนี้²¹

(1) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการบังคับควบคุม (The Policing Theory of Labour Welfare)

(2) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องความเชื่อของศาสนา (The Religious Theory of Labour Welfare)

²⁰ สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, สวัสดิการในองค์กร แนวคิดและวิธีการบริหาร, หน้า 28-47.

²¹ M.V.Moorthy, Principle of Labour Welfare (Calcutta : General Printers & Publishers P.V.T., 1968), pp. 29-41.

(3) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความรักเพื่อนมนุษย์ (The Philanthropic Theory of Labour Welfare)

(4) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการป้องกันการเรียกร้อง (The Placating Theory of Labour Welfare)

(5) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (The Public Relations Theory of Labour Welfare)

(6) สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความเหมาะสมในทางปฏิบัติ (The Functional Theory of Labour Welfare)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานมากมายตามที่กล่าวมาข้างต้น สวัสดิการแรงงานก็เป็นเพียงกลไกที่จะตอบสนองความต้องการของลูกจ้างในฐานะมนุษย์ นอกเหนือไปจากสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) ที่จะทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ คือ อาหารสำหรับบริโภค เสื้อผ้าสำหรับใช้คุ้มห่ม บ้านเรือนสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะจัดหาได้ก็ต้องอาศัยเงินเป็นหลักในการซื้อหา และเงินที่จะหาเพื่อจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อการยังชีพ ส่วนใหญ่จะต้องมาจากการประกอบอาชีพและมีรายได้ โดยต่อมาสังคมได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานนั้นมีความหมายกว้างขวางแตกต่างกันไปตามสภาพของความเจริญของสังคม และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างได้ จึงมีความจำเป็นเข้าไปช่วยเหลืออบอุ้มลูกจ้างผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนให้มีกิน มีอยู่ และส่งเสริมให้เกิดการกินดีอยู่ดี ที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เพื่อให้ลูกจ้างเกิดความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงของประเทศ โดยนำวิธีการแบบต่างๆ มาใช้ดำเนินการ²²

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการแรงงานที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้จะได้จำแนกแนวคิดเรื่องสวัสดิการแรงงานที่เป็นที่มาของสวัสดิการแรงงานไว้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน ดังนี้

1.2.1 ระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Security System)

ระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคมเป็นหลักการและแนวทางที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศเยอรมันภายใต้การปกครองของบิสมาร์ค (Chancellor Bismarck) ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1883-1889 โดยนำระบบประกันสังคม (Social Insurance) มาใช้ โดยเริ่มจากการตั้งกองทุน

²² สำนักงานประกันสังคม, แนวคิดและหลักการประกันสังคม (นนทบุรี : สำนักงานประกันสังคม , 2540), หน้า 3-5.

ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปดำเนินการประกันกรณีเจ็บป่วยในปี ค.ศ. 1883²³ อันเป็นการริเริ่มแนวทางใหม่ๆ แทนการแก้ไขปัญหาค่าความทุกข์ยากของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกในสังคม ที่แต่เดิมนั้นให้เป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง หรือการจัดตั้งสมาคมเกื้อกูลซึ่งกันและกันของลูกจ้าง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เพื่อบรรเทาปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น โดยให้รัฐเข้ามาบีบบทบาทแทรกแซงมากขึ้น เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความทุกข์ยากของลูกจ้างในด้านต่างๆ เช่น การขาดรายได้ การเจ็บป่วย เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะจะแก้ไขปัญหายาของตนเองได้ตามลำพัง เนื่องจากรายได้ที่หามาได้นั้นยังต่ำ ไม่เพียงพอจะเก็บหอมรอมริบหรือเหลือพอจะใช้ในการดำรงชีพ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคมเป็นเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคมที่มีความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่าความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมหรือสังคมเมือง เป็นการแสวงหาวิธีการใหม่ๆ มาคุ้มครองสมาชิกในสังคมมิให้ประสบความเดือดร้อน²⁴ สำหรับรูปแบบและวิธีการที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมนั้นมีหลักการสำคัญอยู่ 3 หลักการคือ²⁵

- (1) หลักการประกัน หรือการประกันสังคม (Insurance Principle or Social Insurance)
- (2) หลักการสงเคราะห์ หรือสาธารณูปการ (Assistance Principle or Social Assistance)
- (3) หลักการจัดสวัสดิการ หรือบริการทางสังคม (Welfare Principle or Universal Social Security Service)

นอกจากนี้ ในปัจจุบันสมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association : ISSA) ได้กำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมเป็น 5 วิธีการ คือ²⁶

- (1) การประกันสังคม (Social Insurance)
- (2) โครงการตามความรับผิดชอบของนายจ้าง (Employer's liability schemes)
- (3) การให้ความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)

²³ International Labour Office, Social Security (Geneva, 1958), p. 8.

²⁴ สำนักงานประกันสังคม, แนวคิดและหลักการประกันสังคม, หน้า 34.

²⁵ กรมประชาสงเคราะห์ กองความมั่นคงทางสังคม, ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม (นันทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2522), หน้า 1.

²⁶ สำนักงานประกันสังคม, แนวคิดและหลักการประกันสังคม, หน้า 35.

(4) การให้ประโยชน์ทดแทนที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐ (Benefits Funds from general revenue)

(5) การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ (National Provident Fund)

ทั้งนี้ ระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคมก็มีความหลากหลายในวิธีการและรูปแบบแต่ละประเภทก็นำมาใช้ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต่างกันตามยุคสมัย อันนำมาซึ่งรูปแบบต่างๆ ที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาสังคมเพิ่มขึ้นอีกด้วย เช่น การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) การจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัว (Family Allowance) นอกเหนือไปจากการใช้ระบบประกันสังคมที่คุ้นเคยกัน

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดของระบบการสร้างความมั่นคงทางสังคมมาปรับใช้ในการจัดสวัสดิการแรงงานนั้น จะส่งผลให้สวัสดิการแรงงานมีความสำคัญและเติบโตขึ้น แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะสะท้อนถึงภาพของสวัสดิการสังคมที่ประชาชนจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันก็ตาม โดยถือว่าสิ่งเหล่านี้เป็นหลักประกันที่ดีซึ่งรัฐจัดให้เพื่อคุ้มครองและเป็นประกันที่มั่นคงให้แก่ลูกจ้างเพื่อไม่ให้เป็นการกะแค้นสังคม อันนำมาซึ่งความสงบสุขและความมั่นคงทางสังคม รวมถึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ของนายจ้างฝ่ายเดียว แต่ก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในภาพรวมอย่างเดียวกันเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง

1.2.2. การให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย (Protective Legislation)

แนวคิดการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายนั้นเป็นแนวคิดสำหรับการนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่กำลังอยู่ในยุคทุนนิยม ซึ่งการระดมการสะสมทุนมีผลต่อคนในหลายๆ ด้าน เช่น ผู้ใช้แรงงานต้องเผชิญกับภาวะความยากจน ทนทุกข์กับสภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐาน และปราศจากการรวมกลุ่มในรูปการจัดตั้งองค์กรของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน มีผลทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ผลผลิตลดลงและเกิดความไม่สงบสุขทางสังคม ประกอบกับปัญหาบางประการที่เกี่ยวข้องกับบริการต่างๆ ทางสังคม ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดให้ประชาชนได้อย่างเพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ขาดสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยใช้อำนาจทางกฎหมาย เพื่อให้ให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานต่างๆ ให้แก่ลูกจ้างอย่างน้อยที่สุดเท่าที่กฎหมายกำหนด โดยหลักการสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่การคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องต่างๆ ไป สวัสดิการจะมีปริมาณมากหรือน้อย ควรขึ้นอยู่กับสภาพการทำงานและมาตรการให้ความคุ้มครองในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มหนุ่มสาว แรงงานหญิง ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน และมีจุดเน้นที่มาตรฐานขั้นต่ำ

ที่ลูกจ้างทุกคนพึงได้รับ โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องจัดให้มีขึ้น²⁷ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการทำงาน (fair treatment at work)

การจัดสวัสดิการแรงงานตามแนวคิดนี้ถือว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐต่อเอกชนอย่างหนึ่งที่ต้องอาศัยอำนาจทางกฎหมาย โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ จึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้จริง เช่น มิได้ก่อให้เกิดภาระแก่นายจ้างจนเกินไป เพราะกฎหมายถูกบัญญัติขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม หรือเพื่อคุ้มครองอะไรสักสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งที่ดีงามด้วยเหตุผลที่มีให้สิ่งดีงามเหล่านั้นถูกล่วงละเมิดและสิ่งนั้นคือ คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) ซึ่งหมายความถึงสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุที่มีรูปร่าง หรือบุคคล แต่เป็นสภาวะความคิดที่เป็นนามธรรม ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายแต่ละมาตรามุ่งคุ้มครอง²⁸ และคุณธรรมทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานคือ “แรงงาน” ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำไว้ โดยมีลักษณะสากลแยกจากตัวผู้ใช้แรงงานที่เป็นปัจเจกชนที่เรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universalrechtsgut)²⁹ ลูกจ้างแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มจึงไม่ใช่เจ้าของ “แรงงาน” ดังกล่าวทั้งหมด เพียงแต่มีส่วนก่อให้เกิด “แรงงาน” นี้เกิดขึ้นเท่านั้น และการที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นไม่เพียงแต่เป็นการกระทำต่อลูกจ้าง หากแต่เป็นการกระทำต่อสังคมทั้งหมด

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างออกมานั้นจึงเป็นการซึ่งน้ำหนักว่า ขอบเขตของกฎหมายควรมีเพียงใด จะก้าวล่วงเข้าไปครอบคลุมนสังคมแรงงานโดยมิได้ก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมแรงงานส่วนรวมได้หรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทางปรัชญากฎหมายที่มักเกิดขึ้นเมื่อสังคมพยายามแสดงบทบาทของ “ผู้ปกครอง” ต่อสมาชิกในสังคม โดยการออกกฎหมายที่มีลักษณะสันคลอนสิทธิเสรีภาพเพื่อ “ปกป้องคุ้มครอง” สมาชิกผู้อยู่ใต้การปกครองจากการกระทำอัน “มิควร” ของตนเอง ตัวอย่างเช่น มีกฎหมายบังคับให้คนขับรถและผู้โดยสารซึ่งนั่งอยู่ด้านหน้ารถต้องคาดเข็มขัดนิรภัย จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงทฤษฎีทางกฎหมาย 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism) และทฤษฎีสังคมนิยม (Paternalism) เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) ทำให้แนวคิดในเรื่องเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งสะท้อนกลับเข้ามาให้เห็นในรูปของกฎหมาย แต่ในทางกลับกันจะมีกฎหมายประเภทสังคมนิยมเข้ามาแทนที่เพื่อ

²⁷ สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, สวัสดิการในองค์กร แนวคิดและวิธีการบริหาร, หน้า 39-40.

²⁸ คณิต ฒ นคร, “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา,” วารสารอัยการ 3 ฉบับที่ 25 (มกราคม 2523): 55-61.

²⁹ คณิต ฒ นคร, “ผู้เสียหายในคดีอาญา,” วารสารอัยการ 1 ฉบับที่ 1 (2521): 48-51.

แก้ไขจุดอ่อนของทฤษฎีเสรีนิยม โดยรัฐยื่นมือเข้ามาปกป้องสมาชิกของสังคม โดยอาศัยความคิดที่ว่า รัฐเป็นเสมือนบิดา ประชาชนเป็นเสมือนบุตรในความปกครอง รัฐจึงออกกฎหมายมาปกป้องหรือพิทักษ์บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีส่วนกระทบถึงเสรีภาพส่วนบุคคลก็ตาม³⁰ หรือเป็นการพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างการรักษาความสงบสุขในประเทศ ความอยู่รอดของสังคม ความมั่นคงของรัฐกับหลักเสรีนิยม

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีสหภาพแรงงานเป็นปีกแผ่นสามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างได้ การจัดสวัสดิการแรงงานตามแนวคิดนี้อาจไม่ค่อยมีบทบาทเท่าใดนัก เนื่องจากสหภาพแรงงานสามารถตกลงกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างให้จัดสวัสดิการแรงงานที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานได้ เว้นแต่บางกรณีที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง หรือที่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เช่น ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ ลูกจ้างเด็ก แม้จะมีระบบสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งก็ตามการกำหนดกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้โดยแน่นอนให้ปฏิบัติไปแนวทางเดียวกัน เพราะจะคาดหวังว่านายจ้างทุกคนจะจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างตามที่ควรจะเป็นไม่ได้

2. การบริหารแรงงาน

การบริหารแรงงานหมายความถึง การพยายามนำแรงงานในประเทศมาใช้ประโยชน์ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานที่นำมาใช้อย่างเป็นธรรม การพัฒนาแรงงานเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการประกันหรือให้ความมั่นคงแก่แรงงาน ทั้งนี้ การบริหารแรงงานจึงมิได้เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงาน โดยการตรวจแรงงาน การบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย การออกกฎหมายแรงงาน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานเท่านั้น แต่การบริหารแรงงานยังครอบคลุมถึงการเสริมสร้างกำลังคนให้มีฝีมือ ความรู้ ความสามารถ มีสุขภาพอนามัยที่แข็งแรงและเอื้ออำนวยต่อการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการให้กำลังคนได้มีงานทำตามความรู้ความสามารถของตน การดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมให้กำลังคนที่มีงานทำแล้วมีฝีมือและความสามารถสูงขึ้น ปกป้องคุ้มครองคนทำงานให้มีความปลอดภัยจากการทำงาน มีรายได้ที่

³⁰ วิชัย อริยะนันท์ทกะ, “รัฐ สังคม เสรีนิยม และกฎหมาย,” บทบัญญัติ 47 (มีนาคม 2534): 114.

เพียงพอต่อการครองชีพ มีความเป็นอยู่ที่ดี และได้รับผลประโยชน์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม³¹ อันจะนำมาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและความสงบมั่นคงของประเทศ

ในการบริหารแรงงานตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะมีมาตรการต่างๆ มากมายเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว การแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations หรือ Industrial Relations) ถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะแม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานไว้ให้นายจ้างและลูกจ้างยึดถือปฏิบัติต่อกันมิให้เกิดการเอาเปรียบเปรียบเทียบในการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ก็มีได้หมายความว่าปัญหาเกี่ยวกับแรงงานจะยุติลงเพราะการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกันนั้น โอกาสที่จะเกิดการกระทบกระทั่งหรือเข้าใจผิดกันย่อมจะมีขึ้นได้ตลอดเวลา ถ้ามิได้หาทางที่จะระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปแล้ว อาจจะเป็นชนวนเกิดปัญหาทางด้านแรงงานที่ใหญ่โตขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายที่จะกำหนดวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่จะพึงปฏิบัติต่อกันเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี อันจะยังผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน และก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในโรงงาน³² โดยแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการในองค์กรและการควบคุมกิจกรรมการจ้างงาน การจัดการความสัมพันธ์ภายในองค์กรระหว่างฝ่ายจัดการ (หรือนายจ้าง) กับลูกจ้างซึ่งครอบคลุมความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่เป็นกลุ่มก้อนและเป็นแบบปัจเจกบุคคล³³

ทั้งนี้ การแรงงานสัมพันธ์หมายความว่า สภาพหรือภาวะการติดต่อในโรงงานหรือสถานประกอบการระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ความสัมพันธ์ที่ลูกจ้างที่มีต่อหัวหน้างานผู้บังคับบัญชาและฝ่ายจัดการ ตลอดจนข้อขัดแย้งและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือนายจ้างกับสมาคมลูกจ้าง³⁴ หรืออาจกล่าวได้ว่าการแรงงานสัมพันธ์เป็นระบบหรือกฎเกณฑ์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ระหว่างนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้าง ระหว่างองค์กร

³¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, การบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ธันวาคม 2539), หน้า 1.

³² สุดาศิริ วศวงศ์, คำอธิบายกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, มกราคม 2544), หน้า 3.

³³ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, กันยายน 2542), หน้า 49.

³⁴ นิคม จันทรวิฑูร, "ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์," เอกสารประกอบวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520, หน้า 32.

การของลูกจ้างกับองค์การของนายจ้าง และระหว่างรัฐบาลกับองค์การของนายจ้างและลูกจ้าง โดยในทางปฏิบัติจะกล่าวถึงระบบว่าด้วยการเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) ที่เป็นวิธีการในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานและการจ้างงาน โดยผ่านการต่อรองระหว่างนายจ้าง กลุ่มนายจ้าง หรือองค์การนายจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่าซึ่งเป็นด้านหนึ่ง กับตัวแทนองค์การลูกจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่าซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่ง โดยมีความมุ่งหวังที่จะไปบรรลุถึงข้อตกลงกันรวมถึงการก่อตั้งและดำเนินการขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง และการรักษาสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ การแรงงานสัมพันธ์จะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการรับคนงาน การแต่งตั้ง การอบรม การตักเตือนว่ากล่าว การเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ การพักงาน การเลิกจ้าง การจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน ค่าล่วงเวลา เงินโบนัส การแบ่งหุ้นและเงินปันผล การดูแลสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ตลอดจนระบบกองทุนต่างๆ รวมทั้งการเจรจาต่อรอง

จากความหมายและลักษณะของการแรงงานสัมพันธ์ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นทำให้การแรงงานสัมพันธ์มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับระบบการผลิต การจำหน่าย การให้บริการแก่ประชาชนส่วนรวม ซึ่งการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีย่อมส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีความยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบบของแรงงานสัมพันธ์นั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ระบบคือ ระบบไตรภาคีและระบบทวิภาคี

2.1 แรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี (Tripartite System)

ระบบไตรภาคีหรือการร่วมมือสามฝ่าย (Tripartite cooperation) เป็นหลักการของการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง อันเป็นอุดมการณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี ค.ศ. 1919 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคมบนพื้นฐานระหว่างประเทศ โดยกลไกตามแนวคิดดังกล่าวจะก่อให้เกิดการปรองดองผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะมีความแตกต่างกันอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ แต่เพื่อความอยู่รอดและก้าวหน้าร่วมกัน จึงมีความจำเป็นต้องให้ฝ่ายนายจ้างได้เข้ามารับรู้ รับฟังปัญหา และให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ของลูกจ้างด้วย โดยฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้นำไปออกเป็นกฎหมายหรือข้อกำหนดต่างๆ ต่อไป³⁵

³⁵ มัลลิกา คุณวัฒน์, "การบริหารงานในระบบไตรภาคีกับบทบาทของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาลในประเทศไทย," ใน 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2537), หน้า 71.

รากฐานทางอุดมการณ์ของระบบไตรภาคีเป็นการประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างกันพร้อมๆ กันไปกับการปฏิเสธลัทธิการต่อสู้ทางชนชั้นและลัทธิที่ว่าระบบทุนนิยมเป็นสิ่งที่ควบคุมไม่ได้ นอกจากนี้ ระบบไตรภาคียังมีแนวความคิดพื้นฐานอีกประการหนึ่ง คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ตัวแทนของลูกจ้างและนายจ้างที่ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มสมาชิก ถือว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในลักษณะกลุ่มก้อนของทั้งสองฝ่าย พวกเขาได้รับการยอมรับที่จะปกป้องผลประโยชน์ของมวลสมาชิก โดยการใช้สิทธิของความเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในขณะที่รัฐให้การยอมรับว่าการกระทำของทั้งสองฝ่ายต่างก็มีคุณค่าต่อการสร้างนโยบายใหม่ๆ ขึ้นมา³⁶

ทั้งนี้ ระบบไตรภาคียังได้ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นคณะไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนองค์การนายจ้างและลูกจ้างที่มีจำนวนข้างมาก แต่ความสำคัญของคณะไตรภาคีไม่ได้อยู่ที่จำนวนผู้แทนที่เท่ากันทั้งสามฝ่าย หากแต่อยู่ที่ความสามารถในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่เท่าเทียมกัน โดยที่ฝ่ายรัฐบาลเปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ระบบไตรภาคีเป็นเครื่องมือในการแสดงออกถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสามฝ่าย คือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง โดยผ่านการปฏิสัมพันธ์สามฝ่าย (tripartite interaction) ในด้านต่างๆ ซึ่งครอบคลุมถึง³⁷

(1) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร (Information Sharing) เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องปรึกษา เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดต่อกันในระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมและป้องกันข้อขัดแย้ง

(2) การปรึกษาหารือร่วมสามฝ่าย (Tripartite Consultation) การหารือร่วมสามฝ่ายจึงนำไปสู่ข้อเสนอหรือข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจระดับสูงเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจ

(3) การเจรจาต่อรองร่วมสามฝ่าย (Tripartite Negotiation) เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อผลประโยชน์ร่วมกัน

(4) การตัดสินใจร่วมกัน (Shared Decision Making) นอกจากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ปรึกษาหารือ เสร็จต่อรองกันแล้ว ในเรื่องที่สำคัญจะมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

³⁶ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ, หน้า 565-567.

³⁷ Robert Heron and Caroline Vandenabeele, Tripartism: An introductory guide (Geneva, 1998), p. 1.

โดยทั่วไปแล้วระบบไตรภาคีจึงเป็นการมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงของสามฝ่ายในการปรับเปลี่ยนหรือกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน โดยใช้การปรึกษาหารือและเจรจาต่อรอง ซึ่งปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับจังหวัด หรือระดับอุตสาหกรรม

การนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการบริหารแรงงานจะทำให้เกิดสมดุลในการดำเนินการทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รวมทั้งผลประโยชน์ของทั้งสามฝ่ายและของประเทศชาติโดยรวม ด้วยความร่วมมือของทั้งสามฝ่าย ผลประโยชน์และความรู้เฉพาะด้านของทั้งสามฝ่ายจะถูกนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตัวอย่างเช่น นโยบายหรือกฎหมายซึ่งตอบสนองความต้องการของทั้งสามฝ่ายและเป็นที่ยอมรับร่วมกันก็จะถูกกำหนดขึ้นได้ ดังนั้น ระบบไตรภาคีที่แท้จริงจึงนำไปสู่การลดความขัดแย้งและสร้างความสันติและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านแรงงาน

2.2 แรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี (Bipartite System)

ระบบทวิภาคีเป็นกลไกตามแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะเอื้อให้ทั้งสองฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างได้มีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อนำไปสู่การลดความขัดแย้งและสร้างความสันติสุขให้เกิดขึ้นในวงแรงงาน ซึ่งแตกต่างกับระบบไตรภาคีตรงที่จะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีเป็นเรื่องของลูกจ้างกับนายจ้างเท่านั้น โดยไม่มีรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้อง

“ทวิภาคี” เป็นระบบความร่วมมือระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ ที่เน้นในเรื่องการปรับปรุงผลิตภาพของสถานประกอบการ อันเป็นการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการในสถานประกอบการตามแนวคิดเรื่อง “การร่วมมือระหว่างแรงงานกับฝ่ายจัดการ” (labour-management cooperation) หรือจากแนวคิดเรื่อง “การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในองค์กรธุรกิจ” (Workers' participation in work organization) แม้ว่าแนวคิดทั้งสองจะมีความเหมือนกันในบางด้านและแตกต่างในบางด้านเช่นเดียวกัน แต่ก็เป็นการยากในการแยกแนวปฏิบัติของสองแนวคิดออกจากกัน³⁸

³⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ, หน้า 558.

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือตามระบบทวิภาคีของลูกจ้างในองค์กรธุรกิจตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีวัตถุประสงค์ดังนี้³⁹

(1) เป็นวัตถุประสงค์ด้านจริยธรรมหรือศีลธรรม (Ethical or moral objectives) เพื่อส่งเสริมสิทธิในสถานที่ทำงานของลูกจ้างในฐานะปัจเจกชน ซึ่งควรได้รับการเคารพนับถือในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และควรมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน

(2) เป็นวัตถุประสงค์ด้านสังคมและการเมือง (Socio-political objectives) ที่มุ่งส่งเสริมให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างประชาธิปไตยภายในสถานประกอบการของตนเอง

(3) เป็นวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ (Economic objectives) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรธุรกิจ ลดข้อขัดแย้งทางด้านแรงงาน และทำให้การใช้ทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดและวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในองค์กรธุรกิจนั้นจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในองค์กรธุรกิจมีขอบเขตประกอบด้วย 4 เรื่องสำคัญคือ⁴⁰

(1) การตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องเทคนิค เช่น การผลิต องค์กร เครื่องมือ วิธีการ และประสิทธิภาพการทำงาน

(2) การตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกรจ้งงานและปัญหาบุคลากร ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องเงื่อนไขการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัย ระบบสวัสดิการ และการประกันสังคม

(3) การตัดสินใจเกี่ยวกับด้านการเงินและนโยบายเศรษฐกิจ เช่น โครงการลงทุน นโยบายราคา การกระจายผลกำไร

(4) การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและทิศทางขององค์กร เช่น การตั้งบุคลากรระดับสูง การร่วมลงทุนใหม่ การรวมบริษัท

นอกจากนี้ ระบบทวิภาคีจะมีบทบาทสำคัญในการนำพาทั้งสองฝ่ายให้หันหน้าเข้าหากัน ลดการเผชิญหน้า (confrontation) ทางความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน อันมีที่มาจากความขัดแย้งทางเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายกล่าวคือ นายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของทุนกับลูกจ้างผู้เป็นเจ้าของแรงงานและเป็นผู้ใช้แรงงานในเรื่องของผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายต้องการ อันจะนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงานที่รุนแรงและมีผลกระทบหลายด้าน จึงส่งผลให้การแรงงานสัมพันธ์แนวทางใหม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของแรงงานในกระบวนการผลิตในสถานประกอบการ นำไปสู่การปรองดองผล

³⁹ International Labour Organization, Workers' participation in decisions within undertaking (Geneva, 1981), pp. 9-20.

⁴⁰ สังคีต พิริยะรังสรรค์, การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2540), หน้า 17-18.

ประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความยั่งยืนในระยะยาว

ปรัชญาของการแรงงานสัมพันธ์แนวทางใหม่นั้น ต้องการการมีส่วนร่วมของคนในองค์กรอย่างกว้างขวาง ฝ่ายจัดการ หัวหน้างาน และพนักงานจะต้องมีส่วนร่วม (participation) ในการจัดการภายในสถานประกอบการร่วมกัน ภายใต้แนวทางแบบนี้ กรอบความคิดใหม่ในการทำงานจึงเน้นเรื่องการให้ข่าวสารข้อมูล (information) และการปรึกษาหารือ (consultation) กับพนักงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) ก็ยังคงมีอยู่ แต่ไม่ได้เป็นไปในลักษณะมุ่งเผชิญหน้าและการทำลายล้างกันแบบในอดีตอีกต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่าการแรงงานสัมพันธ์แนวทางใหม่เป็นแรงงานสัมพันธ์ที่เน้นทั้งด้านสันติสุขและควมมีประสิทธิภาพในสถานประกอบการควบคู่กันไปบนพื้นฐานความไว้วางใจต่อกัน (mutual trust)

3. การบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย

สวัสดิการแรงงานในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นจากการที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาให้แก่ลูกจ้างตามความพอใจแบบสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเติบโตขึ้นมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ทำให้เกิดการจ้างแรงงานมากขึ้น รัฐจึงเห็นควรที่จะต้องให้การคุ้มครองแก่แรงงาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างแรงงาน จึงได้ออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความสะดวกตามสมควร มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีและมีความปลอดภัยในการทำงาน จึงเห็นได้ว่า ในช่วงที่ผ่านมากการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย จึงเป็นการบริหารที่เน้นการดูแลให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายเป็นหลัก และบทบาทในการจัดสวัสดิการนอกเหนือจากกฎหมายกำหนดยังคงเป็นของนายจ้างอยู่ แม้ต่อมารัฐจะได้เข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการแรงงานอย่างเป็นทางการมากขึ้นโดยการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นเพื่อการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลให้มีการจัดสวัสดิการตามกฎหมาย ส่งเสริมและร่วมมือกับนายจ้างหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการจัดสวัสดิการแรงงาน รวมถึงการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างโดยการใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์ นอกเหนือไปจากการบังคับและควบคุมให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงาน อันจะส่งผลให้มีการพัฒนาด้านสวัสดิการแรงงานที่ดีขึ้น และผลประโยชน์จะตกอยู่กับลูกจ้าง นายจ้าง และประเทศชาติ

3.1 การจัดสวัสดิการแรงงานโดยนายจ้าง

3.1.1 สวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด

การกำหนดสวัสดิการแรงงานสำหรับลูกจ้างของประเทศไทยในรูปของกฎหมายปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการก็ได้นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายต่อมา ไม่ว่าจะเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 จนถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยกำหนดไว้ในหมวด 7 มาตรา 95 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใดหรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานได้ แต่ในปัจจุบันกฎกระทรวงตามมาตรา 95 นั้นยังมีได้มีการตราออกมาใช้บังคับ จึงจำเป็นต้องนำสวัสดิการที่ได้กำหนดโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลกำหนดให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้ยังคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ทั้งนี้ สวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำ ที่รัฐเห็นว่าลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับเพื่อเป็นการประกันสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง นอกจากนี้ หากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 144 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำหรับสวัสดิการแรงงานที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จัดให้แก่ลูกจ้างมีดังนี้

1. น้ำดื่ม ต้องเป็นน้ำสะอาดเพื่อใช้สำหรับดื่มและปริมาณที่เพียงพอแก่ลูกจ้างในอัตราดังต่อไปนี้

- 1.1 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 40 คน อย่างน้อย 1 ที่
- 1.2 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 80 คน อย่างน้อย 2 ที่
- 1.3 ลูกจ้างทำงานเกิน 80 คนขึ้นไป เพิ่มขึ้น 1 ที่ต่อลูกจ้าง 50 คน เศษของ 50 คนถ้าเกิน 25 คนให้ถือเป็น 50 คน และต้องจัดเพิ่มอีก 1 ที่

2. ห้องน้ำ ต้องถูกต้องตามสุขลักษณะและมีปริมาณที่เพียงพอแก่ลูกจ้างในอัตรา

ดังต่อไปนี้

- 2.1 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 80 คน อย่างน้อย 1 ที่
 - 2.2 ลูกจ้างทำงานเกิน 80 คนขึ้นไป เพิ่มขึ้น 1 ที่ต่อ 50 คน เศษของ 50 คน ถ้าเกิน 25 คนให้ถือเป็น 50 คน และต้องจัดเพิ่มอีก 1 ที่
- ทั้งนี้ ห้องน้ำของลูกจ้างหญิงต้องแยกไว้เฉพาะตามสมควร
3. ส้วม ต้องถูกต้องตามสุขลักษณะและมีปริมาณที่เพียงพอแก่ลูกจ้างพร้อมจัดให้มีกระดาษชำระหรือน้ำตามสมควร
- 3.1 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 15 คน อย่างน้อย 1 ที่
 - 3.2 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 40 คน อย่างน้อย 2 ที่
 - 3.3 ลูกจ้างทำงานไม่เกิน 80 คน อย่างน้อย 3 ที่
 - 3.4 ลูกจ้างทำงานเกิน 80 คนขึ้นไป เพิ่มขึ้น 1 ที่ต่อ 50 คน เศษของ 50 คน ถ้าเกิน 25 คนให้ถือเป็น 50 คน และต้องจัดเพิ่มอีก 1 ที่
- ทั้งนี้ ส้วมสำหรับลูกจ้างหญิงแยกไว้เฉพาะตามสมควร
4. บริการด้านการรักษาพยาบาล
- 4.1 สถานที่ทำงานที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต้องจัดให้มีปัจจัยในการปฐมพยาบาล คือ เวชภัณฑ์และยา เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการปฐมพยาบาลหรือในการรักษาพยาบาล ดังนี้
 - 4.1.1 สายยางรัดห้ามเลือด
 - 4.1.2 กรรไกร
 - 4.1.3 สำลี ผ้าชะแผล ผ้าพันแผล และผ้ายางพลาสติก
 - 4.1.4 ถ้วยตรวจยา
 - 4.1.5 ถ้วยล้างตา
 - 4.1.6 หลอดหยดยา
 - 4.1.7 ถ้วยน้ำ
 - 4.1.8 ที่ป้ายยา
 - 4.1.9 เข็มกลัด
 - 4.1.10 ปากคีบปลายทู่
 - 4.1.11 ปรอทวัดไข้
 - 4.1.12 ยาแดงใส่แผล ยาเหลืองใส่แผล หรือทิงเจอร์ไอโอดีน
 - 4.1.13 อัลกอฮอล์เอทิลบริสุทธิ์ 70%
 - 4.1.14 ยาแก้ไฟไหม้ น้ำร้อนลวก

4.1.15 น้ำกรดบอริกล้างตา

4.1.16 แอมโมเนียหอม

4.1.17 ยาแก้ปวดหัวตัวร้อน

4.1.18 ทิงเจอร์ฝิ่นการบูร

4.1.19 ยาธาตุน้ำขาว

4.1.20 ยาธาตุน้ำแดง

4.1.21 ยาแก้บิด

4.1.22 โซดาไบคาร์บอเนต และ

4.1.23 วาสลินขาว

4.2 สถานที่ทำงานอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างทำงานในขณะเดียวกันตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มี

4.2.1 ห้องรักษาพยาบาลพร้อมเตียงพักคนไข้ 1 เตียง และเวชภัณฑ์อื่น จำเป็นเพียงพอแก่การรักษาพยาบาล

4.2.2 พยาบาลประจำอย่างน้อย 1 คน

4.2.3 แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งอย่างน้อย 1 คน เพื่อตรวจรักษา

พยาบาลเป็นครั้งคราว

4.3 สถานที่ทำงานอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างทำงานในขณะเดียวกันตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มี

4.3.1 ห้องรักษาพยาบาลพร้อมเตียงพักคนไข้ 2 เตียง และเวชภัณฑ์อื่น จำเป็นเพียงพอแก่การรักษาพยาบาล

4.3.2 พยาบาลประจำอย่างน้อย 2 คน

4.3.3 แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งอย่างน้อย 1 คน ประจำตามเวลาที่กำหนดในเวลาทำงานปกติคราวละไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง

4.3.4 ยานพาหนะพร้อมที่จะนำลูกจ้างส่งสถานพยาบาล โรงพยาบาล หรือสถานอนามัยชั้นหนึ่งที่นายจ้างได้ตกลงไว้ เพื่อให้การรักษาพยาบาลลูกจ้างที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยได้โดยพลัน

3.1.2 สวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

สวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดจะมีลักษณะการจัดสวัสดิการแรงงานที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละสถานประกอบการ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับเหมือนเช่นสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การจัดสวัสดิการแรงงานประเภทนี้อาจขึ้นอยู่กับนายจ้างแต่เพียงผู้เดียว แต่ในปัจจุบันนั้นการบริหารแรงงานจะพยายามให้ลูกจ้าง

เข้ามามีส่วนร่วมด้วยโดยอาศัยแนวคิดเรื่องสวัสดิการแรงงานในระบบความมั่นคงทางสังคมเป็นพื้นฐาน เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยใช้แนวคิดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในระบบวิภาคีมาปรับใช้ในการจัดสวัสดิการแรงงานด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสันติในวงการอุตสาหกรรม

สวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดนั้นตามปกติอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ สวัสดิการทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการทางสังคม ซึ่งจะมีความหลากหลายดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่สามารถจำแนกสวัสดิการแรงงานที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างออกเป็นชนิดต่างๆ ดังนี้⁴¹

(1) บริการด้านสุขภาพอนามัย (Health Services) เช่น การรักษาพยาบาลการเจ็บป่วยตั้งแต่เล็กน้อยจนถึงระดับรุนแรง การรักษาสายตา การตรวจสุขภาพ การให้คำแนะนำเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโรคภัยต่างๆ

(2) บริการด้านความปลอดภัย (Safety Services) เช่น การจัดนิทรรศการ การติดประกาศ การอบรม การให้การศึกษากับความปลอดภัยในการทำงาน

(3) บริการด้านความมั่นคง (Security Services) ส่วนมากให้ในรูปแบบเงินรางวัลบำนาญ เงินทดแทน การประกันชีวิต

(4) บริการการจ่ายค่าตอบแทนในวันลาที่ได้รับอนุญาตตามระเบียบของนายจ้าง (Payment for Entitled Leave) เช่น วันลากิจ วันหยุดหลังแต่งงาน

(5) บริการด้านการศึกษา (Education Services) เช่น การศึกษานอกโรงเรียน การลาศึกษาต่อ

(6) บริการด้านเศรษฐกิจ (economic Services) เช่น อาหารกลางวัน บ้านพัก สหกรณ์ออมทรัพย์ เครื่องแบบ

(7) บริการนันทนาการ (Recreation Services) เช่น กีฬา ชมรมดนตรี ศูนย์สุขภาพ

(8) บริการให้คำปรึกษา (Counseling Services) เป็นบริการที่จัดให้โดยนายจ้างตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง ทั้งปัญหาการทำงานและปัญหาส่วนตัว เช่น ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย

⁴¹ สุชาวดี พูลทรัพย์, "การศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการของบริษัทข้ามชาติ," (วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2536), หน้า 22-25.

(9) โบนัสและเงินสวัสดิการ (Bonuses and Awards) เป็นการจ่ายสวัสดิการเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของลูกจ้าง และเสริมสร้างให้ลูกจ้างเกิดความจงรักภักดี เช่น โบนัสประจำปี พนักงานดีเด่น

(10) บริการอื่นๆ (Other Services) เช่น ศูนย์เด็กเล็ก สิทธิการจองบ้านพักตากอากาศ

3.2 องค์การตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงาน

วิวัฒนาการทางด้านแรงงานของประเทศไทยที่เปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม การจ้างงานมีบทบาทสำคัญมากขึ้น เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและตลาดเสรีนั้นถือว่า แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แรงงานมิใช่เครื่องจักรหรือทาสการใช้แรงงาน จึงต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในฐานะมนุษย์ด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้กำหนดหรือสร้างองค์การต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานทั้งในรูปแบบไตรภาคีและทวิภาคี ดังนี้

3.2.1 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การด้านแรงงานตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคือ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519⁴² ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน⁴³ และสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2520 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2520 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2520 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และเพื่อส่งเสริมการบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพ อันจะยังให้เกิดประโยชน์สุขและความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด⁴⁴ รวมถึงปัญหาแรงงานต่าง ๆ นำจักได้มีการแก้ไขจากองค์ระดับชาติมากกว่าการประท้วงกันพร่ำเพรื่อ ดังนั้น การบริหารแรงงานต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ซึ่งระบบไตร

⁴² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 134 วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519

⁴³ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ข้อ 1

⁴⁴ คำปรารภคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519

ภาคีนี้จะเปิดโอกาสให้ทั้ง 3 ฝ่ายได้ร่วมกันพิจารณาให้ข้อเสนอแนะนโยบายแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา อีกทั้งเป็นตัวเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานด้านแรงงาน⁴⁵

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคีทางด้านแรงงานในยุคแรกของประเทศไทยต่อจากคณะกรรมการค่าจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยกรรมการจำนวน 20 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ซึ่งมีกรรมการสามฝ่ายจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง แบ่งเป็น กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจำนวน 10 คน โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำจำนวน 5 คน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำอีกจำนวน 5 คน สำหรับกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คนนั้นมาจากการเลือกตั้ง โดยให้สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้ลงคะแนนเสียงตั้งผู้แทนฝ่ายของตน⁴⁶ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นจึงโอนสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงส่งผลให้อำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และการเสนอชื่อกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามลำดับ

ตารางที่ 2.1 จำนวนกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ประเภทกรรมการ	จำนวน
1. กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ	5 คน
2. กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ	5 คน
3. กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง	5 คน
4. กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง	5 คน

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 2ทศวรรษ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 21 ตุลาคม พ.ศ.2519, 20 ตุลาคม พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540), หน้า 3.

⁴⁶ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519

จากลักษณะและโครงสร้างของกรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นองค์กรไตรภาคีที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าองค์กรไตรภาคีด้านแรงงานของประเทศไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2519 เนื่องจากภาคีฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างนั้นมีที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการค่าจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติถือว่าเป็นรูปแบบของการปรึกษาหารือสามฝ่าย (Tripartite consultation) ที่มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายบริหารแรงงานแก่ผู้บริหารในระดับสูงเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ

ทั้งนี้ กรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี เมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระหรือ 4 ปี⁴⁷

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติคือ การเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน โดยครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้⁴⁸

1. พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ที่มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม ขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงานด้วย

2. เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข

3. เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษอบรมให้เป็นไปตามหลักสูตรด้วย

4. เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องถิ่น

5. ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆในด้านการศึกษอบรมจากองค์การ มูลนิธิ หรือสถาบันอื่นๆทั้งที่มาจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

⁴⁷ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ข้อ 3

⁴⁸ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ข้อ 1

6. ให้การแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในการกำกับดูแลของ กระทรวงมหาดไทย โดยมีหน่วยงานธุรการเพื่อรับผิดชอบงานด้านธุรการคือ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการ โดยมีเลขาธิการสำนักงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ⁴⁹ ซึ่งรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ 521/2520 ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมขึ้นจึงโอนสำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมาอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3.2.2 คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

คณะกรรมการลูกจ้าง (Employees Committee) เป็นองค์กรด้านแรงงานตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยให้สิทธิแก่ ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นในสถานประกอบการของตนได้ แต่สถานประกอบการนั้นจะต้องมีลูกจ้างอย่างน้อยตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป⁵⁰ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการประเภทใด และไม่มีลักษณะบังคับขึ้นอยู่กับความสมัครใจของลูกจ้างที่จะจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีผลดียิ่งขึ้น คณะกรรมการลูกจ้างจะช่วยระงับและป้องกันข้อพิพาทแรงงานที่จะเกิดขึ้นโดยส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งจะช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประชุมหารือในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งยังทำให้นายจ้างสามารถเข้าใจ ทราบความต้องการและความสนใจของลูกจ้าง เพื่อนายจ้างจะได้นำไปแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารงานและจัดการให้ดียิ่งขึ้น ฝ่ายลูกจ้างเองก็มีโอกาสเสนอข้อคิดเห็นและเสนอแนะสิ่งที่เป็นประโยชน์ เมื่อนายจ้างยอมรับข้อเสนออันนั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อนายจ้างและกิจการแล้ว ยังช่วยเสริมขวัญกำลังใจ และความรู้สึกรับผิดชอบต่อลูกจ้างในการทำงานมากยิ่งขึ้น⁵¹

⁴⁹ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ข้อ 4

⁵⁰ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 45 "ในสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ลูกจ้างอาจจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นได้"

⁵¹ สราวุธ ศิริภาณุรักษ์, "คณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 110-111.

ดังนั้น คณะกรรมการลูกจ้างจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ลูกจ้างจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการของฝ่ายนายจ้าง (Workers' Participation in Management) ได้อีกรูปแบบหนึ่ง บนพื้นฐานแนวคิดการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี โดยบทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการลูกจ้างของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดตามบทบัญญัติในเรื่อง Works Council ในกฎหมาย Works Constitution Act, 1952 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน⁵² ทั้งนี้ คณะกรรมการลูกจ้างของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Works Council หรือ Betriebsrat) จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกับระบบของประเทศไทย ซึ่งการจัดตั้งจะกระทำโดยวิธีการเลือกตั้งจากลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งตามคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดโดยตรง ด้วยวิธีการลงคะแนนลับ โดยสหภาพแรงงานไม่มีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการลูกจ้างไม่ว่าจะมีลูกจ้างในสถานประกอบการเป็นสมาชิกมากน้อยเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการลูกจ้างของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันส่วนใหญ่จะได้รับเลือกตั้งจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกตั้งจากสหภาพแรงงาน⁵³

การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างของประเทศไทย ตามปกติคณะกรรมการลูกจ้างจะเลือกตั้งโดยลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการนั้นโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติของผู้เลือกและผู้สมัครแต่อย่างใด ด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงลับ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งเป็นไปตามประกาศกรมแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2518⁵⁴ เว้นแต่กรณีที่สถานประกอบการนั้นจะมีลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอยู่ด้วย ซึ่งกรณีนี้กฎหมายให้สิทธิพิเศษแก่สหภาพแรงงานที่จะแต่งตั้งลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นเป็นคณะกรรมการลูกจ้างได้ ถ้ามีสมาชิกเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยแยกออกได้เป็น 2 กรณีดังนี้⁵⁵

(1) ถ้าสหภาพแรงงานมีลูกจ้างเป็นสมาชิกเกินกว่า 1 ใน 5 ของลูกจ้างในสถานประกอบการทั้งหมด สหภาพแรงงานสามารถแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างได้เกินครึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้างที่จะมีได้ทั้งหมด 1 คน โดยกรรมการลูกจ้างในส่วนที่เหลือจะได้รับการเลือกตั้งจากลูกจ้าง

⁵² เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2541), หน้า 150-151.

⁵³ สราวุธ ศิริภาณุรักษ์, "คณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน," หน้า 114-115.

⁵⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 104 วันที่ 3 มิถุนายน 2518

⁵⁵ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 45 วรรคสอง

(2) ถ้าสภาพแรงงานมีลูกจ้างเป็นสมาชิกเกินกว่า 1 ใน 2 หรือครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง ในสถานประกอบการทั้งหมด สภาพแรงงานสามารถแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างได้ทั้งคณะ โดยลูกจ้าง ไม่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการลูกจ้างได้อีก

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบการกฎหมาย กำหนดให้สามารถจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างได้เพียงหนึ่งคณะเท่านั้น เว้นแต่สถานประกอบการใดจะมีหน่วยงานหรือสาขาในจังหวัดอื่น ลูกจ้างในหน่วยงานหรือสาขาของสถานประกอบการใน จังหวัดนั้นก็อาจเลือกตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นได้จังหวัดละคณะ⁵⁶ และจำนวนคณะกรรมการ ลูกจ้างแต่ละจังหวัดจะต้องถือเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในแต่ละจังหวัดที่หน่วยงานหรือสาขาซึ่งลูกจ้าง ประจําทำงานอยู่เป็นเกณฑ์

โครงสร้างของคณะกรรมการลูกจ้างนั้นจะประกอบไปด้วยผู้แทนของลูกจ้างฝ่าย เดียวตามการจัดตั้งที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีจำนวนกรรมการลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมี จำนวนมากหรือน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และจำนวนกรรมการลูกจ้างจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการตามตารางที่ 2.2 ดังนี้⁵⁷

ตาราง 2.2 จำนวนคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518⁵⁸

สถานประกอบการ ที่มีลูกจ้าง	จำนวนคณะกรรมการ ลูกจ้างที่กฎหมาย กำหนด	ในจำนวนคณะกรรมการลูกจ้างดังกล่าว ถ้าสภาพแรงงานสมาชิกอยู่ในสถาน ประกอบกิจการนั้น	
		เกิน 1 ใน 5 แต่งตั้งได้	เกินกึ่งหนึ่งแต่งตั้งได้
50 - 100 คน	5	3	5 คน
101 - 200 คน	7	4	7 คน
201 - 400 คน	9	5	9 คน
401 - 800 คน	11	6	11 คน
801 - 1,500 คน	13	7	13 คน

⁵⁶ ประกาศกรมแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 ข้อ 1

⁵⁷ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 46

⁵⁸ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 153.

1,501 - 2,500 คน	15	8	15 คน
2,501 คน ขึ้นไป	17 - 21	9 - 11	17 - 21 คน

กรรมการลูกจ้างแต่ละคนจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่เมื่อครบวาระแล้ว อาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่ก็ได้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการลูกจ้างอาจพ้นจากตำแหน่งด้วยสาเหตุอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดดังนี้⁵⁹

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) ลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการนั้นไม่มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

ให้พ้นจากตำแหน่ง

- (6) ศาลแรงงานมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
 - (7) มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างใหม่ทั้งคณะ
- ทั้งนี้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ และเหตุอื่นตามที่กฎหมาย

กำหนดแล้ว คณะกรรมการลูกจ้างอาจถูกยุบทั้งคณะ แล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการลูกจ้างใหม่ทั้งคณะเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังต่อไปนี้⁶⁰

- (1) จำนวนลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่มีอยู่เดิม
- (2) กรรมการลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเกินกึ่งหนึ่ง
- (3) ลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นมีมติให้กรรมการลูกจ้างทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง
- (4) ศาลแรงงานมีคำสั่งให้กรรมการลูกจ้างทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้างคือ การดำเนินงานโดยการเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้าง ทั้งนี้ การประชุมปรึกษาหารือดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) อย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกระยะเวลา 3 เดือน

⁵⁹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 48

⁶⁰ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 49

(2) เมื่อกรรมการลูกจ้างเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้างทั้งหมดร้องขอโดยมีเหตุสมควร

(3) สหภาพแรงงานร้องขอโดยมีเหตุผลที่สมควร

การประชุมปรึกษาหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างนี้ หากนายจ้างไม่จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือดังกล่าว นายจ้างอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 143 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ในการประชุมปรึกษาหารือของคณะกรรมการลูกจ้างกับนายจ้างนั้นถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญ โดยไม่ใช่การยื่นข้อเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และเรื่องที่น่ามาหารือกันนั้น ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะยอมรับปฏิบัติอย่างใดหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการลูกจ้างก็เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีตัวแทนไว้หารือกันเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี และขจัดข้อขัดแย้งต่างๆ ในการทำงานให้ลดน้อยลง มิใช่เป็นเครื่องมือที่จะบังคับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของตน และเรื่องที่จะนำมาหารือในการประชุมกับนายจ้างนั้นกฎหมายได้กำหนดดังต่อไปนี้⁶¹

1. จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง โดยปรึกษาหารือกันตามข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งว่าควรจัดให้มีสวัสดิการนั้นๆ หรือไม่ และเมื่อจัดแล้วจะมีผลดีผลเสียอย่างไรหรือควรยกเลิกไป เช่น การจัดรถรับส่งลูกจ้าง ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าลูกจ้างจำนวนเท่าใดที่ให้บริการนี้ นายจ้างสิ้นเปลืองมากเกินไปหรือไม่ ลูกจ้างอาจเดินทางมาโดยรถประจำทางได้สะดวกหรือไม่

2. ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นายจ้างมีอำนาจกำหนดขึ้นได้ฝ่ายเดียว ซึ่งอาจไม่เป็นที่พอใจของลูกจ้าง เช่น กำหนดโทษทางวินัยรุนแรงเกินไป ลูกจ้างจึงอาจนำเข้าสู่ปรึกษากับนายจ้างในที่ประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขให้เหมาะสมได้

3. พิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ข้อร้องทุกข์หรือคำร้องทุกข์จะนำมาพิจารณาในการประชุมหารือดังกล่าวนี้ ซึ่งเมื่อได้ชี้แจงกันแล้ว ข้อร้องทุกข์ดังกล่าวอาจได้รับการแก้ไขจนเป็นที่พอใจได้ แต่ถ้าประชุมหารือแล้วยังไม่เป็นที่พอใจก็อาจกำหนดให้ส่งข้อร้องทุกข์นั้นไปให้บุคคลภายนอกที่ได้กำหนดไว้ทำการชี้ขาดก็ได้

4. หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบกิจการ ที่เกิดขึ้นทุกประเภทในสถานประกอบกิจการนั้น ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจอันดีต่อกัน

⁶¹ เกษมสันต์ วิจารณ์, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518) หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 166-167.

นอกจากนี้ คณะกรรมการลูกจ้างมีอำนาจหน้าที่ในกรณีเห็นว่า นายจ้างจะกระทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยกรณีที่นายจ้างจะกระทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประชุมหารือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เท่านั้น⁶²

ข้อห้ามคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายที่กำหนดห้ามกรรมการลูกจ้าง หรือ คณะกรรมการลูกจ้างกระทำ ซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของนายจ้าง และเพื่อเป็นการคุ้มครองสาธารณชน โดยให้นายจ้างมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานมีคำสั่งให้กรรมการลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ หากกรรมการลูกจ้างผู้นั้น หรือคณะกรรมการลูกจ้างนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสมดังนี้⁶³

(1) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะกรรมการลูกจ้างโดยสุจริต เช่น เรียกเงินจากรัฐโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือในการพิจารณาคำร้องทุกข์ให้

(2) กระทำการอันไม่สมควรอันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อควบคุมการกระทำของคณะกรรมการลูกจ้างอันมีผลต่อสังคม โดยไม่จำกัดว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้างหรือไม่

(3) เปิดเผยความลับของนายจ้างเกี่ยวกับการประกอบกิจการโดยไม่มีเหตุผลสมควร เป็นการคุ้มครองนายจ้างเพื่อมิให้การดำเนินกิจการของนายจ้างต้องเสียหาย โดยห้ามเฉพาะกรณีเปิดเผยโดยไม่มีเหตุผลสมควร

นอกจากการกำหนดข้อห้ามคณะกรรมการลูกจ้างเพื่อคุ้มครองนายจ้างและสังคมแล้ว กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามนายจ้างมิให้นายจ้างกระทำต่อคณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้าง โดยแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) ข้อห้ามที่ห้ามนายจ้างกระทำต่อคณะกรรมการลูกจ้าง แต่จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานก่อนในกรณีดังต่อไปนี้⁶⁴

(1.1) เลิกจ้าง

(1.2) ลดค่าจ้าง

(1.3) ลงโทษ

⁶² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2281/2525

⁶³ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 51

⁶⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 52

(1.4) ชัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้าง

(1.5) การกระทำใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้

(2) ข้อห้ามที่ห้ามนายจ้างให้หรือตกลงจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่คณะกรรมการลูกจ้างเป็นพิเศษ เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างให้หรือตกลงจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่กรรมการลูกจ้าง อันจะเป็นช่องทางให้นายจ้างควบคุมกรรมการลูกจ้างได้ เว้นแต่จะเป็นค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด โบนัส เงินปันผล หรือประโยชน์อื่นที่กรรมการลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามปกติในฐานะลูกจ้างอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตของกรรมการลูกจ้างโดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือรางวัลใดๆ⁶⁵

3.2.3 คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เป็นองค์กรด้านแรงงานตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยมีลักษณะเป็นองค์กรทวิภาคีในรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้างและแก้ปัญหาดำเนินการตามคำร้องทุกข์ อันจะส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจ บนพื้นฐานแนวคิดการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคีที่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้ปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้าง

การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์นั้นจะมีลักษณะบังคับ โดยรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ต้องจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์⁶⁶ ไม่ว่าจะรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีสภาพแรงงานหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกามีให้นำพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับ⁶⁷ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะแตกต่างกับคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ไม่มีลักษณะบังคับขึ้นอยู่ด้วยความสมัครใจของลูกจ้างที่จะจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างหรือไม่ แต่จะมีลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการในระบบทวิภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานคณะอื่น เช่น คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

⁶⁵ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 53

⁶⁶ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 19

⁶⁷ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 หรือคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กฎหมายบังคับให้นายจ้างต้องจัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 หมายความว่า⁶⁸

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ คำนิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะมีความแตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁶⁹ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518⁷⁰ และ

⁶⁸ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6

⁶⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁷⁰ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ที่จะมีความหมายกว้างกว่าพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543⁷¹ โดยครอบคลุมถึงกิจการใดๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อมก็ขึ้นก็ตาม

คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มีโครงสร้างประกอบด้วยกรรมการจำนวนต่ำสุด 11 คน สูงสุดไม่เกิน 19 คน ขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนด โดยมีองค์ประกอบจากกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นกำหนดเป็นประธานกรรมการกิจการสัมพันธ์ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างซึ่งรัฐวิสาหกิจกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เป็นกรรมการ และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่สหภาพแรงงานเสนอโดยมีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนฝ่ายนายจ้างเป็นกรรมการ อย่างไรก็ตามกรณีที่ไม่มีสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจหรือในระหว่างสหภาพแรงงานต้องเลิกไปด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนด เช่น ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก ล้มละลาย ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจะมาจากการเลือกตั้ง โดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่มีฝ่ายบริหารจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนฝ่ายนายจ้างเข้าร่วมเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ลูกจ้างซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์จะอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะสามารถเลือกตั้งผู้แทนของสหภาพแรงงานได้⁷² ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างของคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

⁷¹ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

⁷² พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 19 วรรคสาม

ตาราง 2.3 จำนวนคณะกรรมการกิจการสัมพันธตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

ประเภทกรรมการ	จำนวน
1. กรรมการผู้แทนจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แห่งนั้นกำหนด	1 คน
2. กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง	ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน
3. กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง	เท่ากับจำนวนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

ทั้งนี้ กรรมการกิจการสัมพันธ์จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี เมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้⁷³ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการกิจการสัมพันธ์พ้นจากตำแหน่งเมื่อเกิดเหตุหนึ่งเหตุใดดังต่อไปนี้⁷⁴

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) พ้นจากการเป็นฝ่ายบริหารหรือเมื่อรัฐวิสาหกิจเห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนใหม่ สำหรับกรณีของผู้แทนฝ่ายนายจ้าง
- (5) พ้นจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือเมื่อสหภาพแรงงานเห็นควรให้มีการเปลี่ยนผู้แทนใหม่หรือพ้นจากการเป็นลูกจ้าง สำหรับกรณีของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์คือ การเป็นคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมเพื่อหาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจ รวมถึงปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้างและแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ โดยครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้⁷⁵

- (1) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจตลอดจนส่งเสริมและพัฒนากิจการแรงงานสัมพันธ์
- (2) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจนั้น

⁷³ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 20

⁷⁴ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 21

⁷⁵ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 23

(3) พิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจนั้น

(4) ปรีกษาหารือเพื่อแก้ปัญหตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

(5) ปรีกษาหารือเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้าง

นอกจากนี้ คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง หรือในกรณีที่กรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ร้องขอ ซึ่งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ⁷⁶

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ได้กำหนดข้อห้ามนายจ้างมิให้นายจ้างกระทำต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์และกำหนดหน้าที่ของนายจ้างต้องกระทำไว้ดังต่อไปนี้⁷⁷

(1) นายจ้างต้องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการกิจการสัมพันธ์หรือดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นผลให้กรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่สามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

(2) นายจ้างจะเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง หรือตัดค่าจ้างกรรมการกิจการสัมพันธ์ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานก่อน หรือกรรมการกิจการสัมพันธ์ผู้นั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือหรือเป็นการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุ

ทั้งนี้ หากนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามหรือหน้าที่ที่ได้กล่าวมาข้างต้น นายจ้างอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

จากการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า สวัสดิการแรงงานเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความผาสุกมาสู่ตัวลูกจ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการแรงงานทำให้ลูกจ้างอยู่ดีมีสุขอยู่ได้และนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมในระดับชุมชน นอกจากนี้สวัสดิการแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล เพราะตราบไต่ที่สถานประกอบการยังจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงาน โดยเล็งผลสำเร็จของงานและผลผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน รวมถึงกำไรสูงสุดในการประกอบการ และสร้างขวัญและกำลังใจของลูกจ้างผู้ทำการผลิตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ดังนั้น สิ่งที่จะสร้างขวัญและกำลังใจให้กับลูกจ้าง นอกเหนือจาก

⁷⁶ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 22

⁷⁷ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 24

ค่าจ้างจึงได้แก่ การจัดสวัสดิการแรงงาน นอกนั้นยังช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างลดปัญหาและข้อขัดแย้ง ช่วยให้กิจการดำเนินไปอย่างราบรื่น จากความสำคัญของสวัสดิการแรงงานรัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน โดยผ่านทางมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการด้านการคุ้มครองแรงงาน หรือมาตรการด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งการศึกษาในบทต่อไปจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำหลักการแรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี และระบบทวิภาคีมาใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่หรือผู้ใช้อำนาจของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง¹ และเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Law) ที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงานและการจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน เพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขภาพอนามัยอันดี มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย และได้รับค่าตอบแทนตามสมควร นายจ้างมีแรงงานในการผลิตหรือบริการที่คงสภาพในระยะยาว ประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและมีความสงบมั่นคงทางสังคม² รวมถึงการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับสวัสดิการแรงงานที่เป็นธรรมและเหมาะสม เพื่อให้ลูกจ้างนั้นอยู่ดีกินดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติรองรับการคุ้มครองเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานเป็นการเฉพาะในหมวด 7 สวัสดิการ ตั้งแต่มาตรา 92 ถึงมาตรา 99

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายกำหนดมิได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 รวมถึงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ก็ยังคงกำหนดเรื่องของสวัสดิการแรงงานเอาไว้ด้วยโดยตลอด แต่การคุ้มครองแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน ที่แต่เดิมการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นเสียใหม่ โดยได้เพิ่มเติมให้มีการนำระบบไตรภาคี (Tripartite System) และระบบทวิภาคี (Bipartite System) มาใช้ในการดำเนินการบริหารแรงงาน

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 43.

² เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พฤษภาคม 2542), หน้า 19.

ด้านสวัสดิการแรงงานโดยกฎหมายอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในประเทศไทย อันเป็นการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการแรงงาน ซึ่งในการศึกษาบทที่ 3 นี้จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนการนำระบบไตรภาคีมาใช้เท่านั้น คือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare Committee)

1. โครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานขึ้นมาเพียงหนึ่งคณะ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

“มาตรา 92 ให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ”

1.1 องค์ประกอบ คุณสมบัติ และประเภทของกรรมการ

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากคนกลางหรือผู้แทนของรัฐจำนวน 5 คน กรรมการที่มาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างจำนวน 5 คน และกรรมการที่มาจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจำนวน 5 คน รวมถึงข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่งตั้งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นกรรมการสวัสดิการแรงงาน โดยเลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจะทำหน้าที่ดูแลงานด้านธุรการของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เช่น การจัดประชุม การจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารสำหรับการประชุม งบประมาณ

ทั้งนี้ การได้มาซึ่งกรรมการสวัสดิการแรงงานที่มาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างนั้นจะเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและ

สวัสดิการสังคมกำหนด³ คือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541⁴ โดยระเบียบดังกล่าวถือเป็นระเบียบกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทุกคณะ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง รวมถึงคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานด้วย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง คือ การเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างเสนอรายชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับ การเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แต่จะเสนอชื่อผู้สมัครคณะกรรมการได้ไม่เกินคนละสองคน⁵ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการหลายคณะที่อาจส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากจะไม่มีเวลาเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ครบถ้วน โดยผู้เสนอชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งนั้นต้องเป็น ประธานสภาองค์การนายจ้างและประธานสภาองค์การลูกจ้างที่ยังอยู่ในวาระ ได้รับการจดทะเบียนแล้วหรือได้ยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการต่อนายทะเบียนแล้ว ซึ่งต้องเสนอชื่อภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ออกหนังสือแจ้งให้ใช้สิทธิแจ้งรายชื่อผู้สมัคร⁶ และให้สมาคม นายจ้างและสหภาพแรงงานเสนอชื่อผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการของสมาคมนายจ้าง และสหภาพแรงงานนั้นแห่งละหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทน

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ประกอบมาตรา 78 วรรคสอง

⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 71 ง ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

⁵ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 6

⁶ ประกาศคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสมัครและการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542

ฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการแต่ละคณะ⁷ โดยผู้เสนอชื่อผู้ลงคะแนนเสียงนั้นต้องเป็นประธาน สภาคนายจ้างและประธานสหภาพแรงงานที่ยังอยู่ในวาระ ได้รับการจดทะเบียนหรือได้ยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการต่อนายทะเบียนแล้ว ซึ่งต้องเสนอชื่อภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ ออกหนังสือแจ้งให้ใช้สิทธิแจ้งรายชื่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และคณะกรรมการอำนาจการ เลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 วัน⁸

นอกจากนี้ ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁹

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีขึ้นไป
- (3) เป็นผู้มีความเลื่อมใสในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- (4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) เป็นนายจ้างหรือลูกจ้างของสถานประกอบการกิจการ
- (7) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการสภาคนายจ้างหรือกรรมการสหภาพแรงงาน หรือ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการลูกจ้างหรือคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการไม่น้อยกว่า หนึ่งปี
- (8) เป็นผู้มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

⁷ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 10

⁸ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 6

⁹ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 7

(9) ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายแห่งชาติในเรื่องสวัสดิการแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเกิดจากการร่วมมือและประสานงานกันที่ผ่านการปรึกษาหารือกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง อันจะทำให้เกิดการจัดสวัสดิการแรงงานที่มีความเหมาะสมและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายบนพื้นฐานของระบบประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม (participation) เช่นเดียวกับหลักการที่ปรากฏในกรณีของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 78¹⁰ ที่กำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างประกอบด้วยบุคคลสามฝ่ายคือ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 (Convention No. 131 : Minimum Wage Fixing, with Special Reference to Developing Countries, 1970) ที่กำหนดว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจะต้องผ่านการปรึกษาหารือกับองค์การที่เป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และองค์การที่เป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง¹¹ หรือคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 100¹² ที่กำหนดให้คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานประกอบด้วยบุคคลสามฝ่ายคือ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่าย

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 78 “ให้มีคณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ”

¹¹ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991 Volume II (1963-1991) (Geneva, 1992), p. 950.

¹² พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 100 “ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมอนามัย ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมโยธาธิการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ”

นายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งชาติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ค.ศ. 1981 (Convention No. 155 : Occupational Safety and Health and the Working Environment, 1981) ที่กำหนดว่ากฎหมาย กฎระเบียบ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะต้องผ่านการปรึกษาหารือกับองค์การที่เป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และองค์การที่เป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง¹³ สำหรับการนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการแรงงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน แม้จะไม่มีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้อย่างชัดเจนดังเช่นในกรณีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานก็ตาม แต่ในต่างประเทศก็มีการนำแนวคิดการนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการจัดสวัสดิการแรงงาน เช่น ในประเทศปากีสถานได้มีการก่อตั้งกองทุน สวัสดิการสำหรับคนงาน (Workers' Welfare Fund) ขึ้นในปี ค.ศ. 1971 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนงานทางด้านที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ กองทุนนี้บริหารงานแบบไตรภาคี โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน คณะกรรมการกองทุนรับผิดชอบก่อสร้างบ้านและแพลตฟอร์มลดจนพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนงานอุตสาหกรรม ให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่คนงาน เช่น ให้ทุนการศึกษา มอบจักรยานเพื่อให้คนงานใช้ในการเดินทาง ก่อตั้งศูนย์การฝึกอบรม จัดการศึกษาการฝึกอบรมและเพิ่มทักษะแก่คนงาน และริเริ่มโครงการสวัสดิการอื่น ๆ แก่คนงาน¹⁴

ดังนั้น สรุปแล้วโครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจึงสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง คือ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาล และการที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสวัสดิการแรงงานต้องดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูงที่สุดในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อันเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานโดยตรง ดังนั้น สถานภาพและบทบาทของประธานกรรมการสวัสดิการแรงงานที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

¹³ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991 Volume II (1963-1991), p. 1231.

¹⁴ สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์ ทฤษฎีและการปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, กันยายน 2542), หน้า 581.

2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง คือ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจำนวน 4 คนเป็นกรรมการสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาล โดยกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขเป็นการเฉพาะสำหรับบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการสวัสดิการแรงงานในฝ่ายรัฐบาลนอกเหนือจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสวัสดิการแรงงาน แต่จากลักษณะของกรรมการสวัสดิการแรงงานที่เป็นคณะกรรมการประเภทกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน จึงทำให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน ดังจะเห็นได้จากกรรมการสวัสดิการแรงงานในฝ่ายรัฐบาลที่ผ่านมา 2 คณะตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันประกอบด้วย อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้แทน คณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์¹⁵ ดังนั้น สถานภาพและบทบาทที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง สามารถแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนของฝ่ายนายจ้างจำนวน 5 คนเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสวัสดิการแรงงานฝ่ายนายจ้างต้องมาจากการเลือกตั้งและมีคุณสมบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด คือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 5 และข้อ 7 ดังที่กล่าวมาข้างต้น¹⁶ จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง

(ข) ผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างจำนวน 5 คนเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสวัสดิการแรงงานในฝ่ายลูกจ้างต้องมาจากการเลือกตั้งและมีคุณสมบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดคือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

¹⁵ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 107/2542 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2542 และที่ 78/2544 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2544

¹⁶ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 6

พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 5 และข้อ 7 ดังที่กล่าวมาข้างต้น¹⁷ จึงถือได้ว่าเป็น
กรรมการโดยการเลือกตั้ง

4. เลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คือ ข้าราชการกรมสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงานจำนวน 1 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งเป็น
เลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คือ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการแรงงาน กรมสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นบุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บริหารและบังคับใช้พระราช
บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรง
งานเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยหน้าที่สำคัญของเลขานุการคณะกรรมการคือ
การเตรียมการประชุม ไม่ว่าจะเป็นการนัดหมายประชุม การจัดสถานที่ประชุมและการจัดเตรียม
เจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการประชุม¹⁸

1.2 การพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นสามารถพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ

1.2.1 เมื่อครบวาระ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94
ประกอบกับมาตรา 80 กำหนดให้กรรมการสวัสดิการแรงงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม แต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยกรรมการสวัสดิการแรงงานที่
พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ และในกรณีที่กรรมการสวัสดิการแรงงาน
พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการสวัสดิการแรงงานใหม่ ให้กรรมการสวัสดิการ
แรงงานนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการสวัสดิการแรงงานใหม่เข้า
รับหน้าที่ แต่จะต้องแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กรรมการเดิมพ้นจากตำแหน่ง¹⁹

1.2.2 เมื่อเกิดเหตุตามมาตรา 94 ประกอบกับมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานโดยมี

¹⁷ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่ง
ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 6

¹⁸ สิริพันธ์ พลรบ, “คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย,”
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 77.

¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 80 วรรคสาม

เหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งประกอบด้วยเหตุทั้งหมด 6 เหตุ ดังนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้ออกเพราะขาดประชุมตามที่กำหนดสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีกรรมการสวัสดิการแรงงานพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเหตุดังกล่าวข้างต้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้งกรรมการสวัสดิการแรงงานประเภทเดียวกันเป็นกรรมการสวัสดิการแรงงานแทน คือ หากกรรมการผู้แทนฝ่ายใดพ้นจากตำแหน่งก็ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนั้นเป็นกรรมการสวัสดิการแรงงานแทน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ตนแทน เว้นแต่วาระของกรรมการสวัสดิการแรงงานเหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะไม่แต่งตั้งกรรมการสวัสดิการแรงงานแทนก็ได้²⁰

1.3 วิธีการดำเนินงาน

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์ประชุม (quo – rum) ตามที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ ดังนั้น วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจึงมีพื้นฐานจากแนวคิดในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (committee) ที่เป็นกลุ่มของคนที่เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยอาศัยความเห็นของกลุ่มซึ่งร่วมพิจารณาปัญหาในรูปขององค์ประชุม ทั้งนี้ การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการนั้น มีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจากการบริหารงานในรูปอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมงานและสั่งการเป็นอำนาจร่วมกันจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบรวมอยู่ที่คณะบุคคล (Collective responsibility) และโดยที่

²⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 80 วรรคสอง

การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเป็นการกระทำร่วมกันของบุคคลเช่นนี้ จึงเป็นการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นหลักประกันได้ว่าการวินิจฉัยหรือ ตกลงใจใด ๆ อาจ จะบังเกิดผลดีในแง่ของความสุขจิต ยุติธรรมอีกด้วย²¹

นอกจากนี้ การพิจารณาและตัดสินใจของกลุ่มภายใต้ระบบคณะกรรมการนั้นเป็น เหตุผลที่สำคัญที่สุดของการใช้ระบบคณะกรรมการกล่าวคือ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการพิจารณา และตัดสินใจของกลุ่ม ซึ่งเป็นผลจากคำเก่าที่เคยพูดกันว่า “สองหัวย่อมดีกว่าหัวเดียว” กลุ่มของ บุคคลนี้จะสามารถรับกับปัญหาที่ต้องมีประสบการณ์อย่างกว้างขวางได้ดีกว่าคนเพียงคนเดียว สามารถมีความเห็นได้กว้างขวาง มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ทั่วถึง มีการฝึกฝนที่แตกต่างในแง่ของ ความชำนาญเฉพาะด้าน รวมถึงประโยชน์ที่จะได้จากการพิจารณาและตัดสินใจของกลุ่มที่มีการ ประชุมกันจริง ๆ นั่นคือ ความตั้งใจที่จะเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยวาจา และ เทคนิคของการซักถามในการประชุมคณะกรรมการ อันจะนำไปสู่การคลี่คลายปัญหาและพัฒนา ความคิดใหม่ ๆ การแลกเปลี่ยนกันเช่นนี้จะทำให้เกิดความกระฉ่างในเรื่องนโยบาย เป็นความจริงว่า บางครั้งผลที่ได้จากการตัดสินใจของกลุ่มจะดีกว่าการตัดสินใจบุคคลเพียงคนเดียว²²

จากแนวคิดและลักษณะในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานอาจแบ่งได้ ออกเป็น 2 ส่วนคือ

1.3.1 วิธีการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับกรรมการสวัสดิการแรงงานโดยตรง โดยสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

(1) การประชุม เป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญและเป็นการดำเนินงาน หลักของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน โดยการประชุมจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ระหว่างกรรมการสวัสดิการแรงงาน อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านสวัสดิการแรงงาน ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทั้งนี้ การประชุมของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต้องมีกรรมการ สวัสดิการแรงงานเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการฝ่าย นายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม²³ และการดำเนินการ

²¹ สิริพันธ์ พลรบ, “คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย,” หน้า 24-26.

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “องค์กรแบบคณะกรรมการ,” วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน 2526): 53.

²³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ประกอบมาตรา 82 วรรคหนึ่ง

ประชุมกัน ในที่ประชุมคณะกรรมการจะต้องมีประธานในที่ประชุมเป็นผู้ดำเนินการประชุม ตามปกติ ผู้ที่ทำหน้าที่ประธานจะได้แก่ประธานกรรมการสวัสดิการแรงงาน แต่ในกรณีที่ประธานกรรมการสวัสดิการแรงงานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการสวัสดิการแรงงานที่มาประชุมเลือกกรรมการสวัสดิการแรงงานคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม²⁴

สำหรับการลงมติ มติของคณะกรรมการเป็นผลสุดท้ายของการพิจารณาของคณะกรรมการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นลักษณะสำคัญของการพิจารณาโดยกลุ่มบุคคล ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด²⁵

(2) การมอบอำนาจของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย อาจทำให้ภารกิจของคณะกรรมการมีจำนวนมาก คณะกรรมการจึงอาจมอบอำนาจของตนหรือมอบหมายการปฏิบัติงานบางประการไปให้องค์กรอื่นกระทำแทนได้ เช่น คณะอนุกรรมการหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยถือว่าการมอบอำนาจจะเป็นการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการนั่นเอง มติหรือคำสั่งขององค์กรผู้รับมอบอำนาจเป็นการกระทำในนามของคณะกรรมการนั้น ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้มีการมอบอำนาจโดยการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน²⁶ ดังต่อไปนี้

- คณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน พร้อมทั้งรายงานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน²⁷

- คณะอนุกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีอำนาจหน้าที่สอบข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการกิจการตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้วพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงาน ซึ่งแบ่ง

²⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ประกอบมาตรา 83 วรรคหนึ่ง

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ประกอบมาตรา 83 วรรคสอง

²⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ประกอบมาตรา 84

²⁷ คำสั่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ 1/2544 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2544

เป็น 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการสอบข้อเท็จจริงประจำกรุงเทพมหานครและคณะอนุกรรมการสอบข้อเท็จจริงประจำจังหวัด²⁸

1.3.2 วิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง โดยอาจมีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นเอกชน ปกติแล้วจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยตามที่กฎหมายกำหนด

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

2.1 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.1.1 เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับนโยบาย แนวทาง และมาตรการด้านสวัสดิการแรงงาน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ที่เป็นผู้วางนโยบายหลักในด้านสวัสดิการแรงงาน และมีลักษณะเป็นนโยบายระดับชาติ เนื่องจากการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ทั้งนี้ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมิได้มีหน้าที่ตัดสินใจเรื่องนโยบายโดยตรง แต่จะเป็นการพิจารณานโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อตัดสินใจ เพราะหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี²⁹

²⁸ คำสั่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ 1/2545 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2545

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

2.1.2 เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเสริมบทบาทของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานให้ตอบสนองต่อการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานมากยิ่งขึ้น นอกจากการวางนโยบาย แนวทางและมาตรการด้านสวัสดิการแรงงานตามข้อ 2.1.1 โดยจะทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เพื่อกำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้าง อันมีลักษณะของคณะกรรมการที่ปรึกษา ที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการตัดสินใจออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ³⁰ ดังจะเห็นได้จากกรรมการสวัสดิการแรงงานฝ่ายรัฐบาลจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการแรงงาน

2.1.3 ให้คำแนะนำในการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับสถานประกอบกิจการแต่ละประเภท อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการให้บริการด้านการให้คำปรึกษาและแนะนำแก่เอกชนคือนายจ้างและลูกจ้าง นอกเหนือไปจากการให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบาย อันส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นต่อบุคคลภายนอก ที่มีลักษณะในการบริการแก่ประชาชน

2.1.4 ติดตามประเมินผล และรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเรื่องสืบเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามข้อ 2.1.1 ข้อ 2.1.2 และข้อ 2.1.3 ที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อชี้แจงการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่ามีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร

2.1.5 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน หรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติรองรับในอนาคต เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีความหลากหลาย และไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

³⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 95 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใด หรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานได้”

2.2 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 120 บัญญัติอยู่ในหมวด 11 ค่าชดเชย โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีค่าชดเชยพิเศษเนื่องจากนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา 120 ในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว นายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันย้ายสถานประกอบกิจการ ในการนี้ถ้าลูกจ้างไม่ประสงค์จะไปทำงานด้วย ให้ลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของอัตราค่าชดเชยที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิได้รับตามมาตรา 118

ในกรณีที่นายจ้างไม่แจ้งให้ลูกจ้างทราบการย้ายสถานประกอบกิจการล่วงหน้าตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามสิบวัน หรือเท่ากับค่าจ้างของการทำงานสามสิบวันสุดท้าย สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วยด้วย

ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการว่า เป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามวรรคหนึ่งหรือไม่

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานให้เป็นที่สุด เว้นแต่นายจ้างหรือลูกจ้างจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาล นายจ้างต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ต้องจ่ายแก่ลูกจ้างที่ยื่นคำขอตามวรรคสาม จึงจะฟ้องคดีได้

การบอกเลิกสัญญาจ้างตามมาตรา 120 นี้ ลูกจ้างต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ หรือนับแต่วันที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานหรือคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุด”

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงเป็นเรื่องการวินิจฉัยคำขอของลูกจ้างว่าในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นนั้น มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัวหรือไม่ ที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษหรือไม่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงถือว่าคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชนในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ

สิทธิ(dispute of rights) ตามกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน โดยข้อพิพาทด้านแรงงานตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านสวัสดิการแรงงาน เนื่องจากการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่าการย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นนั้น มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัวหรือไม่ อันเป็นสภาพความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิตของลูกจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของสวัสดิการแรงงานตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 และสอดคล้องกับคุณสมบัติของกรรมการสวัสดิการแรงงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์เกี่ยวกับสาระของข้อพิพาทตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงถือว่าเป็นคณะกรรมการประเภท Tribunal หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย³¹

คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงาน และเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ พนักงานตรวจแรงงาน แต่ต่างกันตรงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นคณะบุคคล และเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานที่เป็นคณะบุคคลเช่นเดียวกับคณะกรรมการไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแรงงานที่ผ่านมาในประเทศไทย คือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในลักษณะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะเป็นกรณีวินิจฉัยและชี้ขาดกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบการพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายจัดการแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1947 (Labour Management Relations Act 1947) ของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครอง คือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labour Relations Board) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมทางแรงงาน (Unfair Labour Practice) โดยกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นต้นแบบวิธีพิจารณาทางปกครอง และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของ

³¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

ประเทศไทยก็มีลักษณะของบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมและลักษณะขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้ดัดแปลงมาจากกฎหมายจัดการแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1947³²

สำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นโดยรายละเอียดแล้ว เป็นกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัวของลูกจ้างซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันย้ายสถานประกอบกิจการ และหากลูกจ้างไม่ประสงค์จะไปทำงาน ณ สถานที่ใหม่ด้วย ลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างหรือขอลาออกได้โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของอัตราค่าชดเชยปกติที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิได้รับตามมาตรา 118 จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรา 120 เป็นการจ่ายค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองและบรรเทาปัญหาแก่ลูกจ้างที่นายจ้างต้องย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยลูกจ้างอาจได้รับผลกระทบต่อการทำงานและการดำรงชีวิตของลูกจ้างด้วย เช่น เดินทางไปลำบาก ครอบครัวไม่อาจย้ายตามไปด้วยได้ มีปัญหาในเรื่องที่พักอาศัย เรื่องสถานที่เรียนของบุตร อาจทำให้ลูกจ้างไม่พร้อมที่จะไปทำงาน ณ ที่แห่งใหม่ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานขึ้น เพราะจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่จะทำให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยก็ยังไม่ได้ เนื่องจากนายจ้างมิได้เลิกจ้างนายจ้างยังประสงค์ที่จะจ้างลูกจ้างให้ทำงานอยู่ แต่จำเป็นต้องย้ายสถานที่ทำงานและลูกจ้างไม่สะดวกที่จะไปทำงาน เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้าง³³ ส่งผลให้ลูกจ้างต้องออกจากงานไปเองและมีผลต่อสิทธิในการได้รับค่าชดเชย เทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2319/2527 การโยกย้ายลูกจ้างให้ไปทำงานสถานที่อื่นนั้นถือว่าเป็นคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง ถ้าลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างที่นายจ้างสามารถเลิกจ้างลูกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย อย่างไรก็ตามศาลยังได้วินิจฉัยในประเด็นอื่น ๆ ประกอบด้วยว่า หากนายจ้างได้จัดหรือดำเนินการบางอย่างให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการบรรเทาหรือช่วยเหลือลูกจ้างบ้าง เช่น ที่พัก รถรับส่ง โดยจะนำสิ่งเหล่านี้ไปประกอบการพิจารณาว่าคำสั่งของนายจ้างนั้นเป็นธรรมหรือไม่ ถ้าคำสั่งของนายจ้างไม่เป็นธรรมแล้ว ลูกจ้าง

³² วิชัย วิวิตเสวี, "วิธีพิจารณาทางปกครอง," ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 378-384.

³³ สุดาศิริ วศวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, มกราคม 2543), หน้า 430.

ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามได้โดยไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง และหากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุนี้ นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างโดยจะอ้างว่า ลูกจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างไม่ได้

นอกจากสิทธิการได้รับค่าชดเชยพิเศษแล้ว ในกรณีที่ลูกจ้างไม่แน่ใจว่าตนเองมี สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างหรือไม่ เพราะอาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ว่า นายจ้างได้ย้ายสถาน ประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นตรงตามความหมายในมาตรานี้หรือไม่ หรือการย้ายสถาน ประกอบกิจการนั้นมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัวหรือไม่ ลูกจ้างก็มีสิทธิที่จะไม่บอกเลิกสัญญาจ้างทันทีแต่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการ แรงงานให้เป็นผู้วินิจฉัย ภายใน 30 วันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการและคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนี้เป็นที่สุด เว้นแต่นายจ้างหรือลูกจ้างจะได้อุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้นต่อศาลแรงงานภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย โดยในกรณีที่นายจ้างเป็นฝ่ายนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน นายจ้างจะต้องวางเงินต่อศาลตามจำนวนที่ ต้องจ่ายแก่ลูกจ้าง จึงจะฟ้องคดีได้

ส่วนวิธีพิจารณาทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานเกี่ยวกับสิทธิ ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น กฎหมายได้กำหนดวิธี พิจารณาทางปกครองไว้อย่างชัดเจนเพียง 2 เรื่องคือ

1. ระยะเวลาในการยื่นคำขอให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานวินิจฉัย ภายใน 30 วันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ
2. ระยะเวลาอุทธรณ์คำวินิจฉัยในกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจคำวินิจฉัย ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย

จึงเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมี ความแตกต่างกับวิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจกำหนดระเบียบการ พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท และออกคำสั่ง เช่นเดียวกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มี อำนาจกำหนดระเบียบการพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามมาตรา 41 (6) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

แม้วิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามที่กล่าวมาข้างต้นจะขาดความชัดเจน แต่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่³⁴ ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานของประเทศไทย โดยการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นมีแนวคิดและสาระสำคัญว่า เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้ซึ่งสิทธิ (object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะไม่ใช้อำนาจอย่างไรซึ่งเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด³⁵

สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองคือ การกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่เอกชนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ กฎหมายนี้มีความมุ่งหมายเพื่อจัดทำกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการบังคับฝ่าย

³⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

³⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539), หน้า 7-8.

ปกครองไว้หลายประการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ กรณีเป็นวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ต้องการ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการปกครองและสามารถทราบความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้ตามควร แก่กรณี³⁶

ทั้งนี้ ลักษณะของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั่วไปหรือเป็นกฎหมายกลาง กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ไม่ว่าจะมีความหมายรองรับอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไรก็ตาม เว้นแต่กรณีที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้³⁷ ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะประกอบด้วยเนื้อหากฎหมายปกครองอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ หลักทฤษฎีทั่วไปทางสารบัญญัติ และหลักวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน โดยสามารถแยกหลักกฎหมายที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามตามพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อใช้อำนาจสั่งการออกคำสั่งทางปกครอง มักจะมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันอย่างมาก เช่น คุณสมบัติของกรรมการ การแต่งตั้งดำรงตำแหน่งกรรมการหรือการแต่งตั้งกรรมการแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง การดำเนินการประชุมองค์ประชุม การลงมติ รายงานการประชุม การทำคำวินิจฉัยชี้ความเห็นแย้ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงนำเอาหลักเกณฑ์ทั่วไปมาบัญญัติไว้ ซึ่งทำให้มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นแบบอย่างเดียวกัน เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย ดังที่ปรากฏตามมาตรา 75 ถึงมาตรา 84³⁸

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาต้องยึดหลักเรียบง่าย รวดเร็วและถูกต้องตามวัตถุประสงค์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติถึง

³⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาปกครองของไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 11, (2535): 1-2.

³⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 27-33.

³⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิศิษฏ์สรอรรถ, 2542), หน้า 165.

หลักวิธีพิจารณาดังกล่าวโดยใช้ถ้อยคำว่าประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี ดังที่ปรากฏตามมาตรา 33 รวมถึงกระบวนการพิจารณาต้องยึดหลักไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนด้วย³⁹

3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังผู้ที่จะถูกกระทบสิทธิและสิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร หลักกฎหมายนี้มีความสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ใดหรือกลุ่มใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสประชาชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องนั้นๆ อย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นของตน ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานต่างๆ ของตนด้วย เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็น เช่น จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นเรื่องรีบด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือจะทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องล่าช้าไป หรือผู้ยื่นคำร้องได้แสดงข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนในคำขอคำให้การหรือคำแถลงแล้ว หรือเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และเพื่อให้การแสดงพยานหลักฐานหรือข้อโต้แย้งของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความเป็นไปได้ ก็จะต้องให้สิทธิแก่เขาในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นด้วย เว้นแต่เอกสารดังกล่าวเป็นเรื่องความลับของทางราชการ ดังที่ปรากฏตามมาตรา 30 ถึงมาตรา 32⁴⁰

4. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านได้นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบคือกรณีที่อาจอุทธรณ์ได้ จะอุทธรณ์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานใดและระยะเวลาของการใช้สิทธิอุทธรณ์นั้น การไม่แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าวจะมีผลให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์นั้นยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะได้รับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ระยะเวลาของการอุทธรณ์นั้นมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังที่ปรากฏตามมาตรา 40⁴¹

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยคำขอของลูกจ้างตามมาตรา 120 จะเริ่มต้นจากลูกจ้างยื่นคำขอต่อพนักงานตรวจแรงงาน ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่หรือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด โดยพนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วส่งให้กองสวัสดิการแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน แต่จะผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงานเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และในการพิจารณาคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้กำหนดแนวในการพิจารณา 2 ประการคือ⁴²

1. พิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นการย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่นหรือไม่ เป็นลำดับแรก โดยวางแนวบรรทัดฐานว่าการย้ายสถานประกอบกิจการจะเป็นการย้ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่การย้ายสถานประกอบกิจการบางส่วนนั้น ส่วนที่ทำการย้ายไปตั้ง ณ สถานที่อื่นจะต้องไม่มีการดำเนินการ ณ ที่เดิมต่อไป

2. เมื่อพิจารณาว่าเป็นการย้ายสถานประกอบกิจการ ณ สถานที่อื่นแล้ว จะทำการพิจารณาว่าการย้ายสถานประกอบกิจการนั้นมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยถือว่าการย้ายสถานประกอบกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้าง แต่สิทธิจะได้รับค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 นั้นจะต้องเป็นผลกระทบสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจะพิจารณาจากภาระค่าใช้จ่าย ภาระด้านครอบครัว และภาระในการเดินทางของลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากการย้ายสถานประกอบกิจการ แล้วชั่งน้ำหนักถึงผลกระทบและความเสียหายต่างๆ ที่ลูกจ้างได้รับมีความร้ายแรงเพียงใดและเปรียบเทียบกับกรดำเนินการต่างๆ ของนายจ้าง เช่น การเยียวยาความเดือดร้อนของลูกจ้างโดยการจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้พิจารณาวินิจฉัยคำขอของลูกจ้างตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นจำนวน 50 ราย และมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อศาลแรงงาน 3 คดี แต่ปรากฏว่าการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานทั้ง 3 คดีนั้น ศาลแรงงานได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เนื่องจากนายจ้างและลูกจ้างตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยนายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ลูกจ้าง และถอนฟ้อง จึงยังไม่มีแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาของศาลสำหรับกรณีตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁴² กองสวัสดิการแรงงาน, "รายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงาน ครั้งที่ 2/2544," 6 กันยายน 2544. และ"รายงานการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 2/2544," 26 กันยายน 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3. การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานถือว่าเป็นการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง อย่างน้อยเมื่อฝ่ายปกครองนั้นดำเนินงานในลักษณะที่เป็นขั้นตอนภายในขององค์กร การควบคุมการดำเนินงานจำต้องมีขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานนั้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเป็นไปตามมาตรฐานสำหรับงานนั้น และเมื่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเกี่ยวข้องกับหรือกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้ยึดหลักนิติรัฐ (Legal State) ในการปกครองประเทศจึงย่อมไม่อาจจะละเลยกลไกในการควบคุมฝ่ายปกครองในการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นไปได้ และการที่องค์กรคณะกรรมการในการปกครองมีฐานะเป็นองค์กรของฝ่ายปกครององค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในทางปกครองหรือเป็นองค์กรที่มีส่วนในการใช้อำนาจปกครองดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมคณะกรรมการดังกล่าวเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองอื่น ๆ ทั้งนี้ การควบคุมคณะกรรมการเป็นกลไกหนึ่งของรัฐในอันที่จะทำให้การดำเนินงานฝ่ายปกครองเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อรักษาผลประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐ คุ้มครองเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองในทางกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ

1. การควบคุมก่อนมีการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการควบคุมแบบป้องกัน การควบคุมแบบนี้เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการกระทำในทางปกครอง กล่าวคือเป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. การควบคุมหลังมีการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการควบคุมแบบแก้ไข เป็นการควบคุมที่เสริมการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนมีการกระทำตามข้อ 1 เพื่อเป็นการรองรับไว้อีกชั้นหนึ่ง ที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนและความถูกต้องชอบธรรมในการบริหารงานของฝ่ายปกครองย่อมจะมีหลักประกันที่เพียงพอแน่นอน เนื่องจากแม้จะมีการควบคุมแบบป้องกันที่มีการจัดวางระบบที่ดีเพียงใดก็อาจมีการผิดพลาดได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมหลังมีการกระทำจะเป็นการส่งเสริมให้การควบคุมก่อนมีการกระทำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจจะแบ่งการควบคุมแบบแก้ไขออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมภายในและการควบคุมภายนอก

สำหรับการควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้น หากพิจารณาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดกระบวนการควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่เป็นการควบคุมหลังมีการกระทำหรือการควบคุมแบบแก้ไขดังนี้

1. การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 93 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจหน้าที่รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหลังจากที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการควบคุมภายในโดยสายงานบังคับบัญชาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

2. การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ต่อศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเอาไว้โดยศาล ซึ่งจะเป็นการประสานกันระหว่างกระบวนการทางปกครองและกระบวนการทางตุลาการ การประสานนี้พัฒนามาจากหลักอำนาจพิจารณาวินิจฉัยขั้นต้นขององค์กรฝ่ายปกครอง (Primary Jurisdiction Rule) โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองและกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวจะมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องนั้นโดยศาล หรือที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) อันจะส่งผลให้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่มีอยู่แต่เดิมจะเปลี่ยนเป็นอำนาจตรวจสอบ (Review jurisdiction) โดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายได้กำหนดการใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานแก่นายจ้างและลูกจ้างในกรณีที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเอาไว้โดยกำหนดให้ดำเนินการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแรงงานนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการเยียวยาทางศาล (Recours contentieux) ซึ่งในการเยียวยาทางศาลจะส่งผลในแง่ดีว่า นายจ้างและลูกจ้างจะมีความมั่นใจในความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ นายจ้างและลูกจ้างยังมั่นใจได้ว่าเมื่อศาลรับคดีแล้วศาลต้องวินิจฉัยคดีนั้น และพิจารณาวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาที่เป็นหลักประกันสิทธิและหน้าที่ของคู่ความได้ดี ซึ่งการควบคุมภายนอกองค์กรคือ ศาลแรงงาน

จากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเป็นองค์กรไตรภาคีในรูปแบบที่เป็นทางการ (formal) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่การกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านสวัสดิการแรงงาน ในลักษณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกันกับสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แต่จะแตกต่างกันในขอบเขตการให้คำปรึกษา คำแนะนำที่สามารถให้คำปรึกษา คำแนะนำเฉพาะ ด้านสวัสดิการแรงงานเท่านั้น อันเป็นการนำหลักการแรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคีมาใช้ใน กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงาน ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้าง ย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งการศึกษาในบทต่อไปจะเป็นการ ศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่นำหลักการแรงงานสัมพันธ์ใน ระบบไตรภาคีมาใช้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารแรงงาน ด้านสวัสดิการแรงงาน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

จากการศึกษาในบทที่ 3 ที่ได้ทำการศึกษาคำนำหลักแรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี (Tripartite System) มาใช้ในการดำเนินการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานในประเทศไทย คือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน โดยจากการศึกษาจะทำให้ทราบถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน นอกจากนี้ ยังพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้นมีพื้นฐานจากแนวคิดในการบริหารรูปแบบ "คณะกรรมการ" สำหรับการศึกษานี้ จะเป็นการศึกษาในส่วนที่เหลือของการเปลี่ยนแปลงหลักการและแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 คือ การนำหลักแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี (Bipartite System) มาใช้ในการดำเนินการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานของประเทศไทยในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (Welfare Committee in the place of business)

1. โครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

“มาตรา 96 ในสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปให้นายจ้างจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยห้าคน

กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการให้มาจากการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่สถานประกอบกิจการใดของนายจ้างมีคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แล้ว ให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้”

1.1 องค์ประกอบ คุณสมบัติ และประเภทของกรรมการ

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ มีลักษณะเป็นองค์ทวิภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกำหนด คือ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้าง ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียวอย่างน้อย 5 คน เพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างร่วมปรึกษาหารือกับนายจ้างเพื่อจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้น คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ จึงเป็นเสมือนสื่อกลางที่จะถ่ายทอดความต้องการด้านสวัสดิการของลูกจ้างให้นายจ้างทราบ และร่วมปรึกษารือ ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนตรวจสอบ ดูแล การจัดสวัสดิการภายในสถานประกอบกิจการ¹

ทั้งนี้ การกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบทวิภาคีด้วยการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้มีการหารือกับนายจ้างในการจัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้เหมาะสมแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่สอบถามความต้องการของลูกจ้าง จึงให้มีรูปแบบของการร่วมหารือในคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ นับว่าเป็นการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์อีกทางหนึ่ง และยุติปัญหาข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงานในเบื้องต้นซึ่งดีกว่าการใช้มาตรการทางแรงงานสัมพันธ์ โดยวิธีการแจ้งข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองซึ่งอาจมิได้ยุติด้วยการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่อาจมีการใช้สิทธิปิดงานนัดหยุดงาน และสร้างความเสียหายตลอดจนความเดือดร้อนแก่ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง แต่การส่งเสริมระบบทวิภาคีในสถานประกอบกิจการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการบังคับ เพราะหากนายจ้างไม่จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ตามมาตรา 152 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีที่มาจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว เช่นเดียวกับคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 แต่จะแตกต่างจากคณะกรรมการลูกจ้างตรงที่เป็นการบังคับมิได้เกิดจากความสมัครใจ และคณะกรรมการในระบบทวิภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานคณะอื่นคือ คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ

¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองสวัสดิการแรงงาน, คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ร้าไทย เพรส จำกัด, 2541), หน้า 1.

สภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538² ที่มีโครงสร้างประกอบด้วยนายจ้าง หรือผู้แทนนายจ้างเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนระดับบังคับบัญชา ผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) เป็นกรรมการ³ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถาน ประกอบกิจการ โดยกรรมการผู้แทนระดับบังคับบัญชาต้องเป็นลูกจ้างตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่นายจ้างเป็นผู้คัดเลือก สำหรับกรรมการผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ ต้องได้รับการคัดเลือกจากลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด ซึ่งเป็นไปตามประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ ลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2538 กำหนดให้สถานประกอบกิจการ ที่มีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือมีลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการ ให้คณะกรรมการลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานเป็นผู้ทำการคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ แล้วแต่กรณี⁴ แต่ถ้าสถาน ประกอบกิจการนั้นมีคณะกรรมการลูกจ้างและมีลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเกินกึ่งหนึ่งของ จำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการก็ให้คณะกรรมการลูกจ้างเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก⁵ หากสถานประกอบกิจการไม่มีทั้งคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงาน หรือมีสหภาพแรงงานแต่ จำนวนลูกจ้างเป็นสมาชิกไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการ การคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการจะกระทำโดยการเลือกตั้ง⁶

อย่างไรก็ตาม จำนวนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น กฎหมายกำหนดเป็นลักษณะขั้นต่ำคือ ต้องไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งนายจ้างจะจัดให้มีคณะ

² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 112 ตอนพิเศษ 24 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2538

³ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 7

⁴ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ ลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ข้อ 2 และข้อ 3

⁵ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ ลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ข้อ 4

⁶ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการ ลงวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ข้อ 12

กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีจำนวนมากกว่า 5 คนก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละสถานประกอบกิจการ

นอกจากการกำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมาจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียวแล้ว กฎหมายได้กำหนดในกรณีที่สถานประกอบกิจการมีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541 ให้คณะกรรมการลูกจ้างดังกล่าวทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ซึ่งเป็นการบังคับให้คณะกรรมการลูกจ้างจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยผลของกฎหมาย อันเป็นการดำรงตำแหน่งควบสองตำแหน่ง เนื่องจากคณะกรรมการทั้งสองคณะมีความคล้ายคลึงกันทั้งลักษณะและการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการทั้งสองคณะเป็นองค์กรทวิภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว และดำเนินงานด้านสวัสดิการแรงงานในลักษณะการร่วมปรึกษาร่วมกับนายจ้าง

สำหรับผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องมาจากการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด คือ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541⁷ ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เฉพาะสถานประกอบกิจการที่ไม่มีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 หรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่สถานประกอบกิจการมีลูกจ้างครบ 50 คน⁸ ทั้งนี้ สถานประกอบกิจการจะมีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการได้เพียงหนึ่งคณะ โดยสถานประกอบกิจการหมายความรวมถึงสำนักงานสาขาหรือหน่วยงานของนายจ้างแต่ละแห่งที่ตั้งอยู่ภายนอกซึ่งแต่ละแห่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป⁹

⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 115 ตอนพิเศษ 71 ง วันที่ 19 สิงหาคม 2541

⁸ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 3

⁹ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 4

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการสามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. นายจ้างแต่งตั้งลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งไม่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งประกาศกำหนด วัน เวลา และสถานที่ในการเลือกตั้งกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตลอดจนกำหนดระยะเวลารับสมัครเลือกตั้งเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ แล้วแจ้งให้นายจ้างและพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่สถานประกอบกิจการตั้งอยู่ทราบโดยเร็ว

3. นายจ้างต้องประกาศการเลือกตั้งกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างทำงานทุกแห่งเป็นเวลาอย่างน้อย 10 วันก่อนวันเลือกตั้ง

4. การรับสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ จะต้องยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในประกาศ ซึ่งใบสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีข้อความอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(2) วัน เดือน ปีเกิด หรืออายุ

(3) ตำแหน่งงานหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติในสถานประกอบกิจการ ตลอดจนระยะเวลาในการทำงานกับสถานประกอบกิจการแห่งนั้น

(4) ลายมือชื่อ

5. เมื่อรับสมัครแล้ว คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งต้องกำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัครเรียงตามลำดับใบสมัคร ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร ให้กำหนดหมายเลขโดยวิธีจับฉลาก

6. นายจ้างต้องจัดทำบัญชีรายชื่อลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบกิจการ และส่งให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งหนึ่งชุดก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 วัน และนำบัญชีรายชื่อลูกจ้างดังกล่าวอีกชุดหนึ่งปิดประกาศไว้ให้ลูกจ้างตรวจดูรายชื่อก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 วัน

7. คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งเตรียมการเลือกตั้ง โดยจัดหาอุปกรณ์สำหรับใช้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งอาจร้องขอให้นายจ้างจัดหาอุปกรณ์สำหรับใช้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(1) บัตรเลือกตั้งซึ่งมีหมายเลขประจำตัวผู้สมัครทุกคน

(2) หีบลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

(3) เครื่องเขียน

(4) กระดานหรือกระดานหรืออุปกรณ์อย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน เพื่อใช้ในการนับคะแนนเสียง ทั้งนี้ ให้มีขนาดใหญ่พอที่จะให้บุคคลอื่นเห็นได้ชัดในขณะที่นับคะแนนเสียง

8. คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งต้องกำหนดระยะเวลาการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 4 ชั่วโมงติดต่อกัน แต่ในกรณีที่ลูกจ้างทำงานเป็นกะ หรือทำงานในเวลาแตกต่างกัน หรือทำงานต่างสถานที่กัน และไม่อาจมาลงคะแนนเสียงพร้อมกันในระยะเวลาหนึ่งได้ ให้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงแยกกันหรือในระยะเวลาอื่นที่ลูกจ้างมีโอกาสลงคะแนนเสียงได้ทุกคน

9. เมื่อถึงเวลาสิ้นสุดการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งดำเนินการนับคะแนนเสียง และรวมคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้คะแนนเสียงมากที่สุดตามลำดับจำนวนที่กำหนดไว้ ในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งในลำดับสุดท้ายเท่ากันซึ่งทำให้มีจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งมากกว่าจำนวนที่กำหนด ให้คณะกรรมการดำเนินการจับฉลากระหว่างผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งในลำดับสุดท้ายเท่ากันโดยเปิดเผย เพื่อเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

10. คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งแจ้งผลการเลือกตั้งให้นายจ้างและพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่สถานประกอบกิจการนั้นตั้งอยู่ภายใน 10 วันนับแต่วันเลือกตั้ง และนายจ้างต้องปิดประกาศรายชื่อและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยเปิดเผยเพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบ ณ สถานประกอบกิจการที่มีคณะกรรมการดังกล่าวไว้อย่างน้อย 15 วัน

สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป และมีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ โดยนายจ้างไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กล่าวมาข้างต้น แต่กรรมการลูกจ้างจะต้องมาจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นอกจากนี้ ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติเพียงประการเดียวคือ ต้องเป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการที่มีได้เป็นคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง¹⁰ รวมถึงผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่จะต้องเป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นและไม่เป็นคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งซึ่งลูกจ้างหมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร¹¹

¹⁰ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 7

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5

อย่างไรก็ตาม จากรูปแบบของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการเดียวที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Unitary Bodies) เพราะกรรมการชุดนี้ได้รับการเลือกตั้งจากคนงานทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เป็นอิสระ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสหภาพแรงงาน ตัวอย่างของคณะกรรมการเดียวที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการลูกจ้าง (Betriebsrat) ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการจัดการงานต่าง ๆ ภายในบริษัท ทั้งนี้ ประเทศอุตสาหกรรมที่มีระบบการเลือกตั้งคณะกรรมการเดี่ยวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่ระบบมีความเป็นสถาบันมาก (more institutionalised system) ที่มาของคณะกรรมการจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส กรีซ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และกลุ่มประเทศที่ระบบมีความเป็นสถาบันน้อย (less institutionalised system) ที่มาของคณะกรรมการจะถูกกำหนดโดยการเจรจาต่อรองร่วม เช่น ประเทศอิสราเอล สวิตเซอร์แลนด์ และไอร์แลนด์¹² ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการของประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ระบบมีความเป็นสถาบันมาก เพราะถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ดังนั้น สรุปแล้วโครงสร้างของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจึงสามารถแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1. กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่มาจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว โดยการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 จึงถือว่าเป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง

2. กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่มาจากคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541 สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นผลจากการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ลูกจ้างดังกล่าวทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ จึงถือว่าเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

¹² สังคีต พิริยะรังสรรค์, แรงงานสัมพันธ์ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, กันยายน 2542), หน้า 511.

1.2 การพ้นจากตำแหน่ง

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น สามารถพิจารณาได้จากประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดไว้ในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ

1.2.1 เมื่อครบวาระ ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 18 กำหนดให้กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการอยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกิน 2 ปี ซึ่งเป็นวาระที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับข้อกำหนดโดยนายจ้างแต่ต้องไม่เกิน 2 ปี โดยกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตามมาตรา 96 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การพ้นจากตำแหน่งตามวาระจึงจะต้องเป็นไปตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คือ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

1.2.2 เมื่อเกิดเหตุตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระดังที่กล่าวในข้อ 1.2.1 ซึ่งเป็นไปตามประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 19 คือ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

โดยในกรณีที่กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเหตุดังกล่าว นายจ้างต้องจัดให้มีกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนตำแหน่งที่ว่างโดยการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กล่าวมาข้างต้น และกำหนดให้กรรมการสวัสดิการใน

สถานประกอบกิจการที่ได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการซึ่งตนแทน

สำหรับสถานประกอบกิจการที่ให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ 3 ปี แล้วจะต้องเป็นไปตามเหตุที่กำหนดในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) ลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการนั้น

มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

- (6) ศาลแรงงานมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (7) มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างใหม่ทั้งคณะ

1.3 วิธีการดำเนินงาน

คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายเดียว ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์ประชุม (quo – rum) ตามที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากกฎหมาย ดังนั้น วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการจึงมีพื้นฐานจากแนวคิดในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (Committee) ดังที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 3 เช่นเดียวกับคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน จึงจะไม่กล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งในบทนี้ แต่อาจจะแตกต่างกันตรงบทบาทของการเป็นองค์รไตรภาคีของรัฐ กับองค์รทวิภาคีของเอกชน จากแนวคิดและลักษณะในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่าคณะกรรมการ ส่งผลให้วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1.3.1 วิธีการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่มีลักษณะเกี่ยวกับกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยตรงคือ “การประชุม” โดยการประชุมในรูปแบบของคณะกรรมการสามารถแบ่งสาระสำคัญออกได้ดังนี้

(1) ผู้ริเริ่มให้มีการประชุม การริเริ่มให้มีการประชุมโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจจะให้ประธานเป็นผู้เรียกประชุม หรือเมื่อมีกรรมการจำนวนหนึ่งร้องขอ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มิได้มีกฎหมายกำหนดไว้

(2) องค์ประชุม องค์ประชุมเป็นสาระสำคัญในเบื้องต้นจะทำให้คณะกรรมการเริ่มทำหน้าที่ของตนได้ โดยทั่วไปมักจะต้องการให้มีการประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(3) การดำเนินการประชุม ในที่ประชุมคณะกรรมการจะต้องมีประธานในที่ประชุมเป็นผู้ดำเนินการประชุม ตามปกติผู้ที่ทำหน้าที่ประธานจะได้แก่ประธานกรรมการ หากประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจทำหน้าที่ประธานได้ ก็ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการผู้หนึ่งในที่ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม

(4) การลงมติ มติของคณะกรรมการเป็นผลสุดท้ายของการพิจารณาของคณะกรรมการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นลักษณะสำคัญของการพิจารณาโดยกลุ่มบุคคล ซึ่งเมื่อได้มีการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมแล้วก็จะตัดสินใจต่อปัญหานั้น ๆ โดยการลงมติ มติที่สมบูรณ์ของระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปมักจะถือตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ

1.3.2 วิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เช่น นายจ้าง โดยปกติแล้วในฐานะที่เป็นองค์กรทวิภาคีจะเป็นรูปแบบการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้าง และการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการในองค์กรธุรกิจของนายจ้าง

จากลักษณะและรูปแบบวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบริหารและบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้น ซึ่งสามารถสรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและรูปแบบวิธีดำเนินงานข้างต้นได้ดังนี้¹³

1. ควรตั้งประธานกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นเป็นการภายใน โดยเลือกกันเองระหว่างกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหรือเป็นหลักของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการในการดำเนินการต่างๆ และเป็นผู้ที่ติดต่อประสานงานกับนายจ้างและลูกจ้างอื่น ๆ

¹³ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองสวัสดิการแรงงาน, คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ, หน้า 17.

2. ควรแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการ เช่น จัดทำหนังสือเชิญประชุมจัดทำวาระเพิ่มการประชุมเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาล่วงหน้าก่อนการประชุม การจัดรายงานการประชุม

3. คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการควรที่จะกำหนดเวลาพบปะเป็น ครั้งคราวตามสมควร เพื่อหารือปัญหาต่าง ๆ ที่ควรแก้ไขหรือหาข้อมูลความต้องการสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ ของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการเพื่อนำมาใช้ประกอบในการปรึกษาหารือร่วมกับ นายจ้าง

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการจะเป็นไปตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการดังต่อไปนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 97(1) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีอำนาจหน้าที่ “ร่วมหารือกับนายจ้างเพื่อจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง” อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างตามหลักการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี ซึ่งการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างดังกล่าวจะเป็นเรื่องการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างเท่านั้นกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการดำเนินการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างในเรื่องอื่นได้

สำหรับกระบวนการในการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างเพื่อจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างนั้น กฎหมายได้กำหนดกระบวนการดังกล่าวขึ้น โดยให้นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการในกรณีดังต่อไปนี้¹⁴

1. อย่างน้อย 1 ครั้ง ทุกระยะเวลา 3 เดือน
2. เมื่อกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการทั้งหมดร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร
3. เมื่อสภาพแรงงานร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร

¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 97

การประชุมปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนี้ หากนายจ้างไม่จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือดังกล่าว นายจ้างอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษ จำคุกทางอาญาไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 153 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายก่อให้เกิดกระบวนการ ปรึกษาหารือร่วมระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการในลักษณะ บังคับ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการประชุมปรึกษาหารือดังกล่าวนี้มีลักษณะ เช่นเดียวกันกับกรณีการประชุมปรึกษาหารือร่วมระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการค่าจ้างตาม มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่อาจจะแตกต่างกันในเนื้อหาหรือ เรื่องที่จะประชุมปรึกษาหารือที่มีขอบเขตกว้างกว่าเรื่องการจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง เช่น พิจารณา คำร้องทุกข์ของลูกจ้าง หรือหาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบกิจการ และหาก พิจารณาเปรียบเทียบกับการประชุมปรึกษาหารือร่วมระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 แล้วจะเห็นได้ว่า การประชุมดังกล่าวกฎหมายจะกำหนดรูปแบบและวิธีการ ต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการประชุมปรึกษาหารือดังนี้ นายจ้างต้องแจ้งกำหนดการประชุมและ ระเบียบวาระการประชุมให้กรรมการทราบอย่างน้อยสามวันก่อนถึงวันประชุม¹⁵ และกำหนดให้ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนระดับบังคับบัญชาและผู้แทนลูกจ้างระดับปฏิบัติการเข้าร่วม ประชุมด้วยจึงจะเป็นองค์ประชุม รวมถึงการกำหนดให้มติของที่ประชุมคณะกรรมการให้ถือเสียง ข้างมาก กรรมการหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุม ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด¹⁶

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีว อนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 15

¹⁶ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีว อนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 17

2.2 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 97 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีอำนาจหน้าที่ “ให้คำปรึกษาหารือและเสนอแนะความเห็นแก่นายจ้างในการจัดสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง” อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะส่งผลให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาในด้านสวัสดิการแรงงานของนายจ้าง ซึ่งเป็นอีกกระบวนการหนึ่งในการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้าง อันจะนำไปสู่กระบวนการจัดสวัสดิการสำหรับลูกจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นย่อมต้องทราบหรือมีข้อมูลความต้องการสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ ของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ ซึ่งการให้คำปรึกษาหารือและเสนอแนะดังกล่าวจะขยายตัวเป็นการนำไปสู่สิทธิในการตัดสินใจร่วมกัน (Co-determination) ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการควรใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสวัสดิการแรงงานที่จะเสนอขอให้นายจ้างจัดนั้นเหมาะสมหรือจำเป็นแค่ไหนอย่างไร โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของกำลังทรัพย์ของนายจ้าง ภาวะเศรษฐกิจ และความจำเป็นของลูกจ้าง รวมถึงควรคำนึงถึงจำนวนลูกจ้างที่จะได้รับประโยชน์จากสวัสดิการนั้น ๆ มากพอสมควร และคุ้มกับรายจ่ายของนายจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้นเพื่อจัดสวัสดิการนั้นหรือไม่ และที่สำคัญการให้คำปรึกษาและเสนอแนะดังกล่าว มิใช่การยื่นข้อเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ข้อเสนอดังกล่าวจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับการนำข้อมูลและเหตุผลมาชี้แจงเพื่อให้เกิดการยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการกับนายจ้างในฐานะฝ่ายจัดการและความจริงใจของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้การจัดสวัสดิการบังเกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.3 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 97(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีอำนาจหน้าที่ “ตรวจตรา ควบคุม ดูแล การจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง” อำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมการบริหารงานในการจัดการด้านสวัสดิการแรงงานมากยิ่งขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง เพราะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามข้อ 2.1 และ

ข้อ 2.2 ที่เป็นลักษณะการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือ (Participation by consultation) และการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการแนะนำ (Participation by suggestion) การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างดังกล่าวมีลักษณะในเชิงของการติดตามประเมินผลการจัดสวัสดิการของนายจ้าง แต่ไม่ใช่ลักษณะของการจับผิดการกระทำของนายจ้างเพราะการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคีที่ดีนั้นควรจะอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจต่อกัน (Mutual trust)

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 คำว่า “ตรวจตรา” หมายความว่า พิจารณาดูให้รอบคอบถี่ถ้วน¹⁷ คำว่า “ควบคุม” หมายความว่า ดูแล , กำกับดูแล , กักขัง¹⁸ คำว่า “ดูแล” หมายความว่า เอาใจใส่ , ปกป้องรักษา , ปกครอง¹⁹ ดังนั้น การตรวจตรา ควบคุม ดูแล การจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างจึงหมายความถึง การที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเอาใจใส่ดูแลการจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างอย่างรอบคอบถี่ถ้วน เพื่อให้สวัสดิการดังกล่าวมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง อันเป็นการลดช่องว่างในการทำงานระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ

ทั้งนี้ การตรวจตรา ควบคุม ดูแล การจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการควรเป็นในลักษณะเชิงบวก เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสวัสดิการที่นายจ้างจัดขึ้น หรือปรับปรุงให้มีความเหมาะสมตรงกับความต้องการของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ อันจะเป็นการระงับความขัดแย้งทางด้านแรงงานอีกวิธีหนึ่ง และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นไปในทิศทางที่ดีซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองฝ่ายจะทำให้เกิดการปรองดองผลประโยชน์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นายจ้างไม่ต้องประสบปัญหาในการจัดการ เช่น ลูกจ้างมีระเบียบวินัยการทำงานสูง การลาออกน้อย ขณะเดียวกันลูกจ้างก็ได้รับการคุ้มครองและปรับปรุงมาตรฐานการทำงานให้ดีขึ้น

2.4 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 97(4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 97 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีอำนาจหน้าที่ “เสนอข้อคิดเห็น และแนวทางในการจัดสวัสดิการที่เป็นประโยชน์สำหรับลูกจ้างต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน” อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

¹⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2538), หน้า 318.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 308.

สอดคล้องกับการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศกับฝ่ายรัฐบาลในเรื่องที่ประชาชนมีส่วนได้เสีย โดยให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามที่กล่าวในบทที่ 3

โดยที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นองค์การทวิภาคีที่เป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบกิจการที่สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานในระดับล่างที่เกิดขึ้นจริง อันจะเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่จะนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย หรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ โดยคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการสามารถเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการมายังคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้ ผ่านทางกองสวัสดิการแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการหากมีกระบวนการที่รองรับให้กิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นจริงแล้ว จะทำให้นโยบายระดับชาติด้านสวัสดิการแรงงานมีลักษณะที่มาจาก การยอมรับของประชาชนขึ้นไปสู่ฝ่ายปกครอง (bottom up) แทนที่ลักษณะของการกำหนดโดยฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวลงไปสู่ประชาชน (top down) อันจะเป็นการตอบสนองของความต้องการของลูกจ้างได้เป็นอย่างดี

3. การควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีความสำคัญต่อลูกจ้างในสถานประกอบกิจการอย่างมาก เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับสวัสดิการแรงงานที่เป็นเรื่องสภาพความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของลูกจ้าง โดยอาศัยการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี รูปแบบการปรึกษาหารือร่วมและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ประกอบกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นผู้แทนของลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการจึงมีความจำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์แก่ลูกจ้าง นายจ้าง และประเทศชาติ ที่มุ่งหวังจะให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและเป็นธรรม นายจ้างมีลูกจ้างที่มีคุณภาพในการทำงานให้แก่ นายจ้าง และเกิดความสงบสุขขึ้นในวงการแรงงานและสังคมที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง

บทที่ 5

ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

การศึกษาเรื่อง “คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541” ในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ที่ผ่านมานั้นจะเป็นการศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะ คือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare Committee) และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (Welfare Committee in the place of business) แต่ในการศึกษาบทที่ 5 นี้จะเป็นการศึกษาปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยจะเพิ่มวิธีการศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) ขึ้นจากการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary Research) สำหรับปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะแบ่งทำการศึกษาออกเป็นสองส่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะทำการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ในฐานะที่เป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวดังที่ได้กล่าวในบทที่ 3 และบทที่ 4 ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจะอยู่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น ความไม่ชัดเจนของกฎหมายโดยสามารถแบ่งออกได้ 2 ส่วน ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คือ มาตรา 78 วรรคสอง

มาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 92 มาตรา 93 มาตรา 95 และมาตรา 120 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใด หรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานได้ เนื่องจากนับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 3 ปีเศษ รัฐบาลยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับให้นายจ้างจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างหรือกำหนดมาตรฐานในการจัดสวัสดิการซึ่งสวัสดิการแรงงานที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างนั้นเป็นไปตามที่กำหนดโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลกำหนดให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้ยังคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับสวัสดิการแรงงานที่กำหนดให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างเป็นสวัสดิการพื้นฐานนั้นครอบคลุมในเรื่อง น้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม และบริการด้านการรักษาพยาบาลตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2

การขาดกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารและบังคับใช้กฎหมายได้ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคือ หากนายจ้างไม่จัดสวัสดิการตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ให้แก่ลูกจ้างแล้ว การลงโทษนายจ้างผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ได้รับโทษทางอาญานั้นอาจจะกระทำมิได้ เนื่องจากหากตีความกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้วมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีเจตนารมณ์เพียงว่าให้นำแต่เฉพาะการจัดสวัสดิการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. 2541 เท่านั้น มิได้หมายความว่าให้นำเอาบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 มาใช้บังคับด้วย ดังนั้น จะนำเอาบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ตามข้อ 8 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 อันเป็นเรื่องบทกำหนดโทษโดยเฉพาะมาใช้บังคับมิได้ จึงถือได้ว่าการกระทำของนายจ้างที่ไม่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ จึงลงโทษนายจ้างไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 2 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 452/2540 อันเป็นหลักสำคัญของกฎหมายอาญาคือ เมื่อไม่มีกฎหมาย ก็ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ (nullum crimen, nulla poena, sine lege) ซึ่งหมายความว่า จะมีความผิดและลงโทษได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง พ.ศ. โดยผ่านกระบวนการตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานได้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งออกตามความในมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้นายจ้างจัดสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับลูกจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างในสถานประกอบกิจการทุกประเภทจัดให้มีน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม บัณฑิตในการปฐมพยาบาล และในกรณีที่เป็นสถานที่ทำงานที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มีพยาบาลประจำและแพทย์มาตรวจรักษาลูกจ้างเป็นครั้งคราว ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้างลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 เป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่ในส่วนที่เป็นข้อกำหนดให้นายจ้างจัดแพทย์และพยาบาลที่แก้ไขจากสถานที่ทำงานอุตสาหกรรมเป็นสถานที่ทำงานทุกประเภท เนื่องจากควรกำหนดครอบคลุมกิจการทั้งหมดเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน เพราะงานอื่น ๆ ก็มีโอกาสเสี่ยงในการเกิดอันตรายได้² ซึ่งขณะนี้ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

² กองสวัสดิการแรงงาน, "รายงานการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 4/2541," 25 กันยายน 2541 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

หากพิจารณาถึงเนื้อหาของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับลูกจ้าง โดยผ่านกระบวนการพิจารณาเสนอความเห็นของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้วภาพโดยรวมของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวจะไม่มีแตกต่างจากสวัสดิการแรงงานที่กำหนดให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง เมื่อปี พ.ศ. 2515 แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐานการจัดสวัสดิการแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และจะพบว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศมิได้กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการแรงงานดังกล่าวนั้นออกมาในรูปของอนุสัญญา (Convention) ไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะแฝงอยู่ในอนุสัญญาระบบอื่นๆ และปรากฏในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendations) เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานบางฉบับซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 120 ว่าด้วยสุขภาพอนามัยในงานพาณิชยกรรม ค.ศ. 1964 (Convention No.120 concerning Hygiene in Commerce and Offices : 1964) กำหนดว่าในงานพาณิชยกรรมนายจ้างต้องจัดให้มีการปฐมพยาบาล ตู้หรือกล่องยาและอุปกรณ์สำหรับการปฐมพยาบาล³

2. อนุสัญญาฉบับที่ 156 ว่าด้วยลูกจ้างกับความรับผิดชอบในครอบครัว ค.ศ. 1981 (Convention No. 120 concerning Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women Workers : Workers with family Responsibilities : 1981) กำหนดว่าให้ดำเนินการมาตรการพัฒนาหรือส่งเสริมบริการชุมชน ไม่ว่าจะในภาครัฐหรือเอกชน เช่น การเลี้ยงดูบุตรและบริการครอบครัวต่างๆ โดยสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ⁴

3. ข้อเสนอแนะฉบับที่ 102 ว่าด้วยสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับลูกจ้าง ค.ศ.1956 (Recommendation No. 102 concerning Welfare Facilities for Workers: 1956) เสนอแนะให้มีการจัดตั้งโรงอาหาร มาตรฐานของโรงอาหาร คุณภาพของอาหาร สวัสดิการเกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจในหรือใกล้สถานที่ทำงาน รวมถึงนันทนาการต่าง ๆ ในวันหยุด และได้แนะนำเรื่องที่นั่งพักสำหรับคนงานขณะทำงาน ที่นั่งพักขณะพักผ่อน และห้องพักในช่วงเปลี่ยนกะกับเสนอให้มีการสนับสนุนด้านนันทนาการ ตลอดจนจัดหาที่ทำกิจกรรมต่างๆ สวัสดิการเกี่ยวกับการขนส่งพนักงานไป-กลับจากสถานที่ทำงาน กรณีที่บริการขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอ หรือสถานที่ทำงานอยู่ไกล ได้เสนอแนะให้จัดบริการรถรับ – ส่ง การจัดหาที่จอดรถให้พนักงาน การจ่ายค่ารถ

³ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919 – 1991 Volume II (1963-1991) (Geneva, 1992), pp. 773-776.

⁴ Ibid., pp. 1244-1247.

4. ข้อแนะนำฉบับที่ 115 ว่าด้วยที่อยู่อาศัยของคนงาน ค.ศ. 1961⁵ (Recommendation No.115 concerning Workers' Housing : 1961) เสนอแนะให้มีนโยบายระดับชาติ และควรตั้งองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย โดยมีทั้งการก่อสร้างที่อยู่อาศัย การพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงแหล่งเสื่อมโทรม ตลอดจนการบริหารโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับลูกจ้าง และสนับสนุนให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยจะช่วยให้คนงานก่อสร้างมีงานทำเพิ่มมากขึ้น⁶

5. ข้อแนะนำฉบับที่ 120 ว่าด้วยสุขภาพอนามัยในงานพาณิชย์กรรม ค.ศ. 1964 (Convention No. 120 concerning Hygiene in Commerce and Offices : 1964) เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานในงานพาณิชย์กรรมให้ถูกสุขลักษณะ เช่น แสงสว่าง น้ำสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ส้วม การปฐมพยาบาล⁷

จากอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างข้อผูกพันให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การคุ้มครองต่อผู้ใช้แรงงานของประเทศสมาชิก อันเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดของประเทศไทยแล้วยังมีความแตกต่างที่ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีขอบเขตที่กว้างกว่าและครอบคลุมในด้านอื่น ๆ เช่น ที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในปี พ.ศ. 2537 นั้น ได้กำหนดการจัดสวัสดิการที่มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการจัดที่พักชั่วคราวและหอพัก การจัดที่นั่งทำงาน การจัดสถานที่รับประทานอาหาร การจัดสถานที่เลี้ยงดูบุตรของลูกจ้าง และการจัดสถานที่ผลิตเปลี่ยนเสื้อผ้า⁸ ซึ่งจะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น

⁵ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919 – 1991 Volume I (1919-1962) (Geneva,1992), pp. 610-624.

⁶ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919 – 1991 Volume II (1963-1991), pp. 734-757.

⁷ International Labour Office, International Labour Conventions and Recommendations 1919 – 1991 Volume II (1963-1991), pp. 777-790.

⁸ มูลนิธิอารมณณ์ พงศ์พจน์ และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน (AFFLI), กฎหมายแรงงานไทย...ใครกำหนด? (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, เมษายน 2538), หน้า 42.

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาจเป็นเพราะขาดกระบวนการรองรับให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ในเชิงวิชาการด้านสวัสดิการแรงงาน เช่น การขาดหน่วยงานตุลาการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับกรณีของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงาน เรื่อง ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบต่อค่าจ้างหรือครอบครัว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายเป็นส่วนของการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ดังต่อไปนี้

(1) การออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานสามารถมีคำสั่งทางปกครองวินิจฉัยค่าของลูกจ้างได้เพียงว่า เป็นกรณีที่นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือลูกจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าให้แก่ลูกจ้างได้ แม้จะวินิจฉัยได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบต่อค่าจ้างหรือครอบครัวก็ตาม เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากการออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างซึ่งถึงแก่ความตาย ตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง” ข้อจำกัดในการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานดังกล่าว อาจจะมีผลกระทบต่อนายจ้างที่จะต้องวางเงินต่อศาลเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่นายจ้างประสงค์จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และผลกระทบต่อลูกจ้างที่ต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า หากนายจ้างไม่ยอมจ่ายเงินดังกล่าวหลังจากที่คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งก็มีใช่เป็นการฝ่าฝืนหรือ

ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน อันเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ไม่ว่าจำเป็น และเป็นภาระแก่ฝ่ายลูกจ้าง และเป็นอุปสรรคต่อนายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

(2) วิธีพิจารณาทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงาน ปัญหาด้านวิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนี้เป็นกรณีที่ขาดความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีได้มีการบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานเกี่ยวกับสิทธิตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างชัดเจนเท่าใดนัก ภายใน 30 วันนับแต่วันที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการและระยะเวลาอุทธรณ์คำวินิจฉัยในกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยดังที่กล่าวในบทที่ 3

ปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้าง นายจ้าง และคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนคือ นายจ้างและลูกจ้าง ที่ป้องกันมิให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ (abuse power) รวมถึงผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ขาดแนวทางและหลักการในการปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลต่อความมั่นใจในการใช้อำนาจของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน

หากพิจารณาเปรียบเทียบการใช้อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานที่ใช้อำนาจทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานเกี่ยวกับสิทธิการได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของลูกจ้าง⁹ กฎหมายได้บัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครองในชั้นพนักงานตรวจแรงงานที่สำคัญตามหลักกระบวนการต้องยึดหลักเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้องตามวัตถุประสงค์ อันเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว (right to speedy conduct of proceeding) โดยการพิจารณาที่ล่าช้าเกินไปอาจทำให้ประโยชน์ของคู่กรณีเสียหายได้ การพิจารณาทางปกครองจึงควรกระทำโดยรวดเร็วตามความเหมาะสมของกรณี¹⁰ ซึ่งกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจมีคำสั่งภายในเวลาดังกล่าวได้ ให้พนักงานตรวจแรงงานขอขยายเวลาต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมอบหมายพร้อมด้วยเหตุผล และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครอง

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 123

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ: มานนคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน 2540), หน้า 269.

แรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมอบหมายอาจพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว¹¹ รวมถึงการกำหนดการใช้อำนาจในการปฏิบัติการตามหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้¹²

(ก) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้างค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด และทะเบียนลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(ข) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(ค) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ตาม (ก) พนักงานตรวจแรงงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อนายจ้างหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และให้นายจ้างหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก และไม่ขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน¹³

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบการใช้อำนาจของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ใช้อำนาจทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนด¹⁴ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจวางระเบียบการพิจารณาวินิจฉัย และชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์¹⁵ ซึ่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้วางระเบียบการพิจารณาวินิจฉัย และชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่ง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่

¹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124

¹² พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 139

¹³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 140

¹⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 41 (1)-(4)

¹⁵ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 41 (6)

ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงการกำหนดการใช้อำนาจในการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจนดังต่อไปนี้¹⁶

(ก) เข้าไปในสถานที่ทำงานของนายจ้าง สถานที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือสำนักงานของสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงานในระหว่างเวลาทำการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารได้ตามความจำเป็น

(ข) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ทั้งนี้ ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวก และตอบหนังสือสอบถามชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งสิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องแก่กรรมการแรงงานสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม การขาดวิธีพิจารณาทางปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายอย่างชัดเจนนั้น อาจไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเท่าใดนัก เพราะวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายกลาง กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 2 แต่ในความเป็นจริงแล้วการขาดความชัดเจนย่อมนำมาสู่ความลักลั่นในการปฏิบัติหน้าที่ได้ และอาจส่งผลต่อความเป็นกลางและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ระยะเวลาในการดำเนินการวินิจฉัยที่มีได้มีการกำหนดไว้อย่างเช่นกรณีการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่มีได้มีเช่นเดียวกับพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่อาจมีผลกระทบต่อการพิสูจน์ความจริงโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในส่วนของ การตรวจสอบข้อเท็จจริง

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการคือ มาตรา 96 มาตรา

¹⁶ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 43

97 และมาตรา 98 รวมถึงประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการหาหรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมายังกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการบริหารและบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.2.1 ความหมายของ “สถานประกอบกิจการ” เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สถานประกอบกิจการ” ไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดความหมายของคำดังกล่าวไว้ในประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 4 วรรคสองว่า “สถานประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปด้วย” อันเป็นการกำหนดในกฎหมายลำดับรอง จึงอาจมีปัญหาในเรื่องการยอมรับได้ และอาจเป็นการกำหนดที่เกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนด

ความหมายของ “สถานประกอบกิจการ” ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะเกี่ยวพันกับการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามที่กฎหมายกำหนดคือ “สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปให้นายจ้างจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ” หากนายจ้างมีสำนักงานสาขาหลายแห่ง หรือโรงงานหลายแห่ง หรือหน่วยงานหลายแห่งแล้ว นายจ้างจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นกี่คณะ รวมถึงกรณีที่สถานประกอบกิจการมีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541 แต่ไม่มีคณะกรรมการลูกจ้างครบทุกสำนักงาน สาขา หรือโรงงาน หรือหน่วยงาน นายจ้างจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการอีกหรือไม่

อย่างไรก็ตาม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้วางแนวการพิจารณากรณีดังกล่าวว่า จะต้องพิจารณาถึงสถานที่ตั้งของสาขาหรือหน่วยงานของนายจ้างแต่ละแห่งที่ตั้งอยู่แยกต่างหากออกจากกันถ้ามีลูกจ้างครบ 50 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแห่งหนึ่งคณะ เพื่อให้เป็นตัวแทนของลูกจ้างในการร่วมหารือในการจัดสวัสดิการที่ไม่เหมือนกัน จึงให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นในแต่ละแห่งที่เป็นหน่วยงานของนายจ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้างในแต่ละแห่ง¹⁷ แต่ในกรณีที่สำนักงานสาขา หรือหน่วยงานแต่ละแห่งมีลูกจ้างไม่ถึง 50 คน แต่เมื่อรวมทุกแห่งแล้วมีลูกจ้างครบ 50 คน นายจ้างก็ไม่ต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

¹⁷ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, "หนังสือที่ รส 0610/07347," 5 ตุลาคม 2542.

สำหรับกรณีคณะกรรมการลูกจ้างนั้น หากนายจ้างมีสำนักงานสาขาหรือหน่วยงานหลายแห่งซึ่งแต่ละแห่งมีลูกจ้างครบ 50 คน แต่ไม่มีคณะกรรมการลูกจ้างครบทุกแห่ง การจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น ต้องพิจารณาว่ากรณีที่สถานประกอบกิจการมีสำนักงานและโรงงานหลายแห่งมีการแยกการบริหารเป็นของแต่ละแห่งหรือไม่ หากสถานประกอบกิจการที่มีสำนักงานและโรงงานหลายแห่ง โดยการบริหาร และการจัดการของแต่ละสาขาและโรงงานขึ้นอยู่กับสำนักงานใหญ่กำหนดทุกประการ ในเมื่ออำนาจบังคับบัญชาได้รวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานใหญ่ที่เดียวประกอบกับมีคณะกรรมการลูกจ้างเพียงแค่ชุดเดียวครอบคลุมสำนักงานและโรงงานทุกแห่งแล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นมาอีกเพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนกัน ในทางกลับกันสถานประกอบกิจการที่มีสำนักงานและโรงงานหลายแห่งและแต่ละแห่งมีการแยกการบริหารเป็นของแต่ละแห่งซึ่งมีคณะกรรมการลูกจ้างไม่ครบทุกแห่ง กรณีดังกล่าวนี้ สำนักงานหรือโรงงานใดที่ไม่มีคณะกรรมการลูกจ้างและมีจำนวนลูกจ้างครบ 50 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้น¹⁸

1.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 96 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการต้องมาจากการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด ส่งผลให้การจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไม่สามารถกระทำด้วยวิธีอื่นได้ เช่น การแต่งตั้ง การกำหนดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการได้ ในกรณีที่หมดเวลาการรับสมัครเลือกตั้งแล้ว แต่มีผู้สมัครไม่ครบตามที่กำหนดไว้จะต้องดำเนินการอย่างไร รวมถึงกรณีที่ไม่มีลูกจ้างประสงค์จะรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ กรณีดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างในการที่จะโน้มน้าวจิตใจลูกจ้างให้เห็นถึงความสำคัญ และประโยชน์ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการอาจกระทำได้โดยการประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อรูปแบบต่างๆ ในระยะแรกอาจเริ่มต้นจากพนักงานในฝ่ายบุคคลหรือหัวหน้างานในแผนกต่างๆ เป็นผู้เริ่มลงสมัครเพื่อรับเลือกตั้งก่อนก็ได้ อย่างไรก็ตาม นายจ้างควรแสดงท่าทีหรือมีทัศนคติที่ดีและให้ความร่วมมือตลอดจนการอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการด้วย¹⁹

¹⁸ กองนิติการ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายแรงงาน ครั้งที่ 15/2541," 17 ธันวาคม 2541 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹⁹ กองนิติการ, "หนังสือที่ รส 0605/2648," 6 พฤศจิกายน 2541.

สำหรับระยะเวลารับสมัครนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการขยายระยะเวลารับสมัครผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งด้วย ดังนั้น ในกรณีที่หมดเวลารับสมัครเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งอาจขยายเวลารับสมัครออกไปหากมีเหตุจำเป็นเพื่อให้การเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องแจ้งให้นายจ้างและพนักงานตรวจแรงงานทราบโดยเร็วเช่นเดียวกับการประกาศกำหนดเวลารับสมัคร²⁰

นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งไป แต่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่เหลือยังมีจำนวนไม่น้อยกว่า ที่กฎหมายกำหนดคือ ไม่น้อยกว่า 5 คน จะต้องเลือกตั้งใหม่ให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้แต่แรก หรือไม่ หรือสามารถให้ลูกจ้างที่ได้คะแนนเสียงลดหลั่นมาเป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนตำแหน่งที่ว่างลง เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 96 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย 5 คน ประกอบกับประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 19 วรรคสอง กำหนดให้การเลือกตั้งกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนตำแหน่งที่ว่างใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการทั้งคณะโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อสถานประกอบกิจการได้กำหนดจำนวนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการว่ามีเท่าไรแล้ว จะต้องยึดถือจำนวนดังกล่าวเป็นองค์คณะของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เมื่อมีกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการพ้นจากตำแหน่งย่อมส่งผลให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไม่ครบองค์คณะจำเป็นต้องเลือกตั้งกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลงเพื่อให้เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย รวมถึงไม่สามารถใช้วิธีการอื่นใดนอกจากตามที่ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้แล้ว เช่น การจัดให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงถดถอยไปขึ้นเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้²¹

1.2.3 การกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ โดยนายจ้างไม่ต้องจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นอีก ตามมาตรา 96 วรรคสาม แห่ง

²⁰ กองนิติการ, "หนังสือที่ รส 0605/0068," 19 มกราคม 2542.

²¹ กองนิติการ, "หนังสือที่ รส 0605/0068," 19 มกราคม 2542.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การกำหนดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในกรณีที่สถานประกอบกิจการได้จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแล้ว ต่อมาภายหลังมีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้น คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการจะต้องล้มเลิกไปหรือไม่ รวมถึงกรณีที่กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการบางคนพ้นจากตำแหน่ง จะให้กรรมการลูกจ้างเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งได้หรือไม่ นั้น ตามประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ข้อ 18 และข้อ 19 ได้กำหนดถึงเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไว้อย่างชัดเจนอยู่ 5 กรณี คือ

- ตามวาระ ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกิน 2 ปี
- ตาย
- ลาออก
- เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความ

ผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ดังนั้น เมื่อให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นแล้วต่อมาภายหลังมีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ไม่มีผลทำให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการต้องล้มเลิกไป และมีได้เป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 96 วรรคสาม “ในกรณีที่สถานประกอบกิจการมีคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนต้องเป็นกรณีที่สถานประกอบกิจการมีคณะกรรมการลูกจ้างเดิมอยู่แล้วก่อนที่จะมีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกันขึ้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ²² และการที่กรรมการสวัสดิการพ้นจากตำแหน่ง 1 คน นายจ้างจะดำเนินการให้กรรมการลูกจ้างจำนวน 1 คน มาเป็นกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยไม่ดำเนินการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงไม่สามารถกระทำได้ แม้มาตรา 96 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการได้

²² กองนิติการ, "หนังสือที่ รส 0605/0068," 19 มกราคม 2542.

ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายเพียงแต่เฉพาะกรณีที่สถานประกอบกิจการนั้นไม่เคยมีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมาก่อนแต่ได้มีคณะกรรมการลูกจ้างอยู่ก่อนแล้ว หรือกรณีที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการได้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และสถานประกอบกิจการนั้นได้มีคณะกรรมการลูกจ้างอยู่ในขณะที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งต่างกับกรณีนี้ที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการยังมีวาระอยู่และมีได้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ²³

1.2.4 การจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่และกิจกรรมที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคือ การปรึกษาหารือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยการบังคับในลักษณะที่ควบคุมความถี่ของการจัดประชุม หากนายจ้างไม่จัดให้มีการประชุมตามที่กฎหมายกำหนดอาจมีความผิดและอาจได้รับโทษ การกำหนดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้เนื่องจากขาดเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายนายจ้างตามหลักการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี เช่น นายจ้างสามารถกำหนดระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการใช้เป็นการภายในเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดในประเด็นว่านายจ้างจะเป็นประธานในการประชุมและแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นเลขานุการ 1 คน และการเชิญประชุม การบันทึกรายงานการประชุม เรื่องที่จะเข้าประชุม การลงมติในที่ประชุมได้เพียงใดนั้น การจัดการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เป็นหน้าที่ของนายจ้าง ดังนั้น นายจ้างอาจเป็นผู้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการใช้เป็นการภายในตามประเด็นดังกล่าวได้ แต่การกำหนดระเบียบดังกล่าวควรใช้กระบวนการแรงงานสัมพันธ์ร่วมด้วย โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบดังกล่าว

ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างของคณะกรรมการระดับทวิภาคีอื่นที่จัดตั้งตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานคือ คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 แล้ว จะเห็นความแตกต่างว่ากฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมดังต่อไปนี้

²³ กองนิติการ, "หนังสือที่ รส 0605/1583," 2 มิถุนายน 2543

(1) นายจ้างต้องเก็บหลักฐานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกรรมการ สำเนา บันทึก หรือรายงานการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ไว้ในสถานประกอบการ ไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบได้²⁴

(2) นายจ้างต้องจัดให้คณะกรรมการประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และจะต้องไม่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ โดยแจ้งกำหนดการประชุมและระเบียบวาระการประชุมให้กรรมการทราบเป็นการล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อนถึงวันประชุม²⁵

(3) นายจ้างต้องชี้แจงนโยบาย และแนวทางดำเนินงานตลอดจนความรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อที่ประชุมคณะกรรมการในการประชุมครั้งแรก²⁶

(4) ในกรณีเกิดอุบัติเหตุจนเป็นเหตุให้ลูกจ้างหรือบุคคลภายนอกสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต ให้เรียกประชุมคณะกรรมการโดยมิชักช้า เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันแก้ไขต่อนายจ้างต่อไป²⁷

(5) นายจ้างต้องรับมติ ผลการประชุมหรือข้อเสนอของคณะกรรมการสวัสดิการ ในสถานประกอบการ และดำเนินการแก้ไขโดยมิชักช้า ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขได้ นายจ้างต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการเพื่อกำหนดระยะเวลาและแผนการดำเนินงานเป็นลายลักษณ์อักษร²⁸

(6) นายจ้างต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งในหน้าที่ประจำและหน้าที่ในฐานะกรรมการ²⁹

²⁴ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 21

²⁵ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 15

²⁶ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 16

²⁷ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 20

²⁸ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 13

²⁹ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 23

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ยังได้กำหนดบทคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังนี้

(1) การปฏิบัติหน้าที่หรือการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้าง ซึ่งนายจ้าง ต้องจ่ายค่าจ้างให้ตามปกติ³⁰

(2) ห้ามมิให้นายจ้างขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในฐานะหน้าที่ของการเป็นกรรมการตลอดจนห้ามกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการไม่สามารถทำงานในหน้าที่ประจำปกติต่อไปได้³¹

การขาดเครื่องมือและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะจะมุ่งหวังให้นายจ้างดำเนินการให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมอย่างเต็มที่ไม่ได้ อันจะทำให้การบริหารและบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ซึ่งจะเกิดเหตุการณ์ที่นายจ้างจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการขึ้นและจัดให้มีการประชุมตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเกรงว่าถ้าตนไม่ดำเนินการอาจจะมีคามผิดและอาจได้รับโทษเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการในสถานประกอบกิจการนั้น จากการศึกษาภาคสนามโดยการสอบถามนายจ้างและลูกจ้างในสวนความเหมาะสมของกฎหมายปรากฏว่า

(1) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายกับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปนั้น ร้อยละ 60.0 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 17.5 และลูกจ้างร้อยละ 42.5 ร้อยละ 10.6 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 2.6 และลูกจ้างร้อยละ 8.0 แต่มีข้อเสนอแนะว่าควรใช้กับสถานประกอบกิจการตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ร้อยละ 16.2 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 7.2 และลูกจ้างร้อยละ 9.0

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมาจากลูกจ้างฝ่ายเดียวนั้น ร้อยละ 35.3 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 6.4 และลูกจ้างร้อยละ

³⁰ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 22

³¹ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ข้อ 24

28.9 ร้อยละ 33.2 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 12.8 และลูกจ้างร้อยละ 20.4 ร้อยละ 21.7 ไม่แน่ใจ ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่าควรมาจากลูกจ้างและนายจ้าง ร้อยละ 69.8 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 24.7 และลูกจ้างร้อยละ 45.1 และจำนวนกรรมการที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 5 คนนั้น ร้อยละ 80.9 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 23.0 และลูกจ้างร้อยละ 57.9 เห็นด้วย ร้อยละ 4.3 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 1.3 และลูกจ้างร้อยละ 3.0

(3) วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยการเลือกตั้งนั้น ร้อยละ 53.2 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 10.6 และลูกจ้างร้อยละ 42.6 ร้อยละ 11.9 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 9.8 และลูกจ้างร้อยละ 2.1 แต่ร้อยละ 19.6 เสนอแนะว่าควรให้มาจากการแต่งตั้ง โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 11.9 และลูกจ้างร้อยละ 7.7

(4) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น ร้อยละ 73.6 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 19.6 และลูกจ้างร้อยละ 54.0 ร้อยละ 7.2 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 3.4 และลูกจ้างร้อยละ 3.8 ซึ่งร้อยละ 14.0 เสนอแนะว่าควรเป็นคราวละเกิน 2 ปี โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 6.8 และลูกจ้างร้อยละ 7.2

(5) การให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น ร้อยละ 58.7 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 18.7 และลูกจ้างร้อยละ 40.0 ร้อยละ 16.2 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 3.8 และลูกจ้างร้อยละ 12.4 และร้อยละ 12.8 ไม่แน่ใจ

ตารางที่ 5.1 ความเหมาะสมของกฎหมาย

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
1. ขอบเขตการบังคับใช้ - การใช้กับสถาน ประกอบกิจการที่มี ลูกจ้างตั้งแต่ 50 คน ขึ้นไป — $\bar{x} = 3.78$ S.D. = 0.96 ระดับสูง	3.8	13.6	17.4	17.5	42.5	60.0	3.4	5.5	8.9	2.6	8.0	10.6	1.7	1.3	3.0

ตารางที่ 5.1 ความเหมาะสมของกฎหมาย (ต่อ)

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
2. องค์ประกอบ															
- มาจากลูกจ้างฝ่ายเดียว	0.5	6.3	6.8	6.4	28.9	35.3	7.2	14.5	21.7	12.8	20.4	33.2	2.1	0.9	3.0
- จำนวนกรรมการที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 5 คน $\bar{x} = 3.5$ S.D. = 0.93 ระดับปานกลาง	1.7	6.0	7.7	23	57.9	80.9	1.3	5.5	6.8	1.3	3.0	4.3	3.0	1.0	4.0
3. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง $\bar{x} = 3.84$ S.D. = 0.90 ระดับสูง	4.3	17.0	21.3	10.3	42.6	53.2	4.3	9.3	13.6	9.8	2.1	11.9	-	-	-
4. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการคราวละไม่เกิน 2 ปี $\bar{x} = 386$ S.D. = 0.68 ระดับสูง	1.3	8.5	9.8	19.6	54.0	73.6	4.7	4.7	9.4	3.4	3.8	7.2	-	-	-
5. การให้สถานประกอบกิจการที่มีคณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ	2.1	7.3	9.4	18.7	40.0	58.7	2.5	10.3	12.8	3.8	12.4	16.2	1.7	1.3	3.0

$\bar{x} = 3.5$ S.D. = 0.93 ระดับปานกลาง														
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

- หมายเหตุ 1. น.จ. หมายความว่า นายจ้าง
2. ล.จ. หมายความว่า ลูกจ้าง

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม
1. ขอบเขตการบังคับใช้ ควรใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ <ul style="list-style-type: none"> - ต่ำกว่า 50 คน - ตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป - ตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป - ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป - อื่น ๆ \bar{x} = ไม่มี S.D. = ไม่มี ใช้ \bar{x} = Mode = ขอบเขตการบังคับใช้ ตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป	2.1 17.0 7.2 1.7 1	7.7 48.1 9.0 3.8 2.4	9.8 65.1 16.2 5.5 3.4
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการ <ul style="list-style-type: none"> - มาจากลูกจ้างฝ่ายเดียว - มาจากลูกจ้างและนายจ้าง - จำนวนน้อยกว่า 5 คน - จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน - อื่น ๆ \bar{x} = ไม่มี S.D. = ไม่มี ใช้ \bar{x} = Mode = องค์ประกอบของคณะกรรมการ มาจากลูกจ้างและนายจ้าง	3.4 24.7 2.1 20.4 1.3	25.5 45.1 4.3 53.2 2.5	28.9 69.8 6.4 73.6 3.8
3. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการควรมาจาก <ul style="list-style-type: none"> - การเลือกตั้ง - การแต่งตั้ง - อื่น ๆ \bar{x} = ไม่มี S.D. = ไม่มี	13.2 11.9 3.8	60.4 7.7 3.0	73.6 19.6 6.8

ใช้ $\bar{x} = \text{Mode} =$ วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการมาจาก การเลือกตั้ง (ร้อยละสูงสุด)			
---	--	--	--

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย (ต่อ)

ข้อเสนอแนะ	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม
4. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ควรเป็น			
- คราวละไม่เกิน 2 ปี	22.1	63.9	86.0
- คราวละเกิน 2 ปี	6.8	7.2	14.0
\bar{x} = อยู่ในช่วง คราวละ ไม่เกิน 2 ปี (เพราะคำตอบเป็นช่วง)			

2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

สำหรับปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนนี้จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง

จากการศึกษาข้างต้นจะเห็นว่า คณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างโดยตรงและอาจก่อให้เกิดปัญหาได้คือ คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จัดตั้งและต้องดำเนินการปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ส่วนคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจะมีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับนายจ้างโดยตรงก็ต่อเมื่อลูกจ้างยื่นคำขอให้วินิจฉัยตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างที่เกิดขึ้นจะเป็นกรณีของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

จากข้อมูลการจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยกองสวัสดิการแรงงาน³² จะเห็นได้ว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป มีจำนวนทั้งสิ้น 4,687 แห่ง ได้จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแล้ว 3,782 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 80.69 และใน

³² ข้อมูล ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545

อีก 75 จังหวัดที่เหลือซึ่งมีสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป มีจำนวนทั้งสิ้น 10,692 แห่ง ได้จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการแล้ว 7,424 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 69.44

ตารางที่ 5.3 ข้อมูลการจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เดือนมกราคม พ.ศ. 2545

จังหวัด	จำนวนสถานประกอบกิจการ		ร้อยละ
	ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป	จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ	
1. กรุงเทพมหานคร	4,687	3,782	80.69
2. 75 จังหวัดที่เหลือ	10,692	7,424	69.44

ที่มา : กองสวัสดิการแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

แม้กฎหมายจะได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่นายจ้างไม่จัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไว้ ก็ยังมีนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ แต่นายจ้างที่ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามกฎหมายนั้น จากการศึกษาภาคสนามโดยการสอบถามนายจ้างและลูกจ้างในส่วนของการทำงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายจะเห็นได้ว่า

(1) การจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ร้อยละ 78.7 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 23.4 และลูกจ้างร้อยละ 55.3 ร้อยละ 1.7 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.8 และลูกจ้างร้อยละ 0.7 และร้อยละ 6.8 ไม่แน่ใจ

(2) การจัดประชุมร่วมหารือตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น ร้อยละ 77.0 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 23.0 และลูกจ้างร้อยละ 54.0 ร้อยละ 2.6 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.8 และลูกจ้างร้อยละ 1.8 และร้อยละ 7.7 ไม่แน่ใจ

(3) การส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานนั้น ร้อยละ 66.0 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 20.9 และลูกจ้างร้อยละ 45.1 ร้อยละ 0.9 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.4 และลูกจ้างร้อยละ 0.5 และร้อยละ 14.9 ไม่แน่ใจ

(4) การดำเนินการในด้านสวัสดิการแรงงานตามมติที่ประชุม นั้น ร้อยละ 57.9 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 15.7 และลูกจ้างร้อยละ 42.2 ร้อยละ 3.0 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.8 และลูกจ้างร้อยละ 2.2 และร้อยละ 25.1 ไม่แน่ใจ

ตารางที่ 5.4 การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของ คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
1. การจัดให้มีคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด $\bar{x} = 3.99$ S.D. = 0.58 ระดับสูง	3.0	8.9	11.9	23.4	55.3	78.7	1.3	5.5	6.8	0.8	0.7	1.7	0.4	0.5	0.9
2. การจัดประชุมหารือตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด $\bar{x} = 3.93$ S.D. = 0.66 ระดับสูง	2.1	9.0	11.1	23.0	54.0	77.0	1.7	6.0	7.7	0.8	1.8	2.6	1.3	0.4	1.7
3. การส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงาน $\bar{x} = 3.97$ S.D. = 0.68 ระดับสูง	3.0	14.0	17.0	20.9	45.1	66.0	4.3	10.6	14.9	0.4	0.5	0.9	0.4	0.9	1.3
4. การดำเนินการในด้านสวัสดิการแรงงานตามมติที่ประชุม $\bar{x} = 3.80$ S.D. = 0.73 ระดับสูง	2.1	11.1	13.2	15.7	42.2	57.9	9.8	15.3	25.1	0.8	2.2	3.0	0.4	0.5	0.9

หมายเหตุ 1. น.จ. หมายความว่า นายจ้าง

2. ล.จ. หมายความว่า ลูกจ้าง

ดังนั้น โดยสรุปแล้วปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างนั้น จึงเป็นกรณีที่นายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ตลอดจนแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายในการปรึกษาหารือร่วมกัน และทัศนคติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการว่าเป็นการลงทุนที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการเลือกตั้งที่มีรายละเอียดมากและไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลือง

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้างนั้นจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง คือ จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เนื่องจากคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างที่ทำหน้าที่ปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน ส่วนคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจะมีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับลูกจ้างโดยตรงก็ต่อเมื่อลูกจ้างยื่นคำขอให้วินิจฉัยตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

จากการศึกษาภาคสนามโดยการสอบถามนายจ้างและลูกจ้างในส่วนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการจะเห็นได้ว่า

(1) คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ ร้อยละ 51.5 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 12.8 และลูกจ้างร้อยละ 38.7 ร้อยละ 29.8 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 4.7 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 2.1 และลูกจ้างร้อยละ 2.6

(2) คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการสามารถนำข้อกฎหมายต่างๆ มาปรับใช้ในการดำเนินงาน ร้อยละ 51.1 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 12.8 และลูกจ้างร้อยละ 38.3 ร้อยละ 31.5 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 6.0 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 2.6 และลูกจ้างร้อยละ 3.4

(3) นายจ้างให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 55.7 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 20.9 และลูกจ้างร้อยละ 34.8 ร้อยละ 31.5 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 1.7 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.4 และลูกจ้างร้อยละ 1.3

(4) นายจ้างเข้าร่วมประชุมหารือกับคณะกรรมการด้วยตนเอง ร้อยละ 63.0 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 20.8 และลูกจ้างร้อยละ 42.2 ร้อยละ 17.9 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 3.0 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 1.3 และลูกจ้างร้อยละ 1.7

(5) ลูกจ้างให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 56.2 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 14.0 และลูกจ้างร้อยละ 42.20 ร้อยละ 30.2 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 0.9 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.4 และลูกจ้างร้อยละ 0.5

(6) กรรมการสวัสดิการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ร้อยละ 53.2 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 12.8 และลูกจ้างร้อยละ 40.4 ร้อยละ 31.5 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 2.1 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.8 และลูกจ้างร้อยละ 1.3

(7) ความร่วมมือในระบบทวิภาคีภายในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 50.2 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 14.9 และลูกจ้างร้อยละ 35.3 ร้อยละ 36.6 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 0.9 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.3 และลูกจ้างร้อยละ 0.6

(8) นายจ้างให้การสนับสนุนและดำเนินการตามมติของที่ประชุมเป็นอย่างดี ร้อยละ 52.3 เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 16.6 และลูกจ้างร้อยละ 35.7 ร้อยละ 31.1 ไม่แน่ใจ และร้อยละ 1.7 ไม่เห็นด้วย โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 0.5 และลูกจ้างร้อยละ 1.2

ตารางที่ 5.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
1. คณะกรรมการมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ $\bar{x} = 3.71$ S.D. = 0.78 ระดับสูง	4.3	8.9	13.2	12.8	38.7	51.5	9.4	20.4	29.8	2.1	2.6	4.7	0.4	0.5	0.9
2. คณะกรรมการสามารถนำข้อกฎหมายต่างๆ มาปรับใช้ในการ	2.1	7.7	9.8	12.8	38.3	51.1	11.1	20.4	31.5	2.6	3.4	6.0	0.4	1.3	1.7

ดำเนินงาน $\bar{x} = 3.71$ S.D. = 0.78 ระดับสูง																
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 5.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (ต่อ)

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
3. นายจ้างให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ $\bar{x} = 3.86$ S.D. = 0.74 ระดับสูง	4.7	11.9	16.6	20.9	34.8	55.7	3.0	22.1	25.1	0.4	1.3	1.7	-	0.9	0.9
4. นายจ้างเข้าประชุมหารือกับคณะกรรมการด้วยตนเอง $\bar{x} = 3.87$ S.D. = 0.74 ระดับสูง	3.4	11.5	14.9	20.8	42.2	63.0	3.0	14.9	17.9	1.3	1.7	3.0	0.4	0.9	1.3
5. ลูกจ้างให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ $\bar{x} = 3.77$ S.D. = 0.70 ระดับสูง	2.6	9.3	11.9	14.0	42.2	56.2	11.9	18.3	30.2	0.4	0.5	0.9	-	0.9	0.9
6. กรรมการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ $\bar{x} = 3.72$ S.D. = 0.75 ระดับสูง	2.6	9.3	11.9	12.8	40.4	53.2	12.3	19.2	31.5	0.8	1.3	2.1	0.4	0.9	1.3
7. ความร่วมมือในระบบทวิภาคีภายในสถานประกอบกิจการ $\bar{x} = 3.67$ S.D. = 0.74	2.9	7.7	10.6	14.9	35.3	50.2	10.6	26.0	36.6	0.3	0.6	0.9	0.4	1.3	1.7

ระดับสูง															
----------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 5.5 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (ต่อ)

ข้อมูล	เห็นด้วยอย่างยิ่ง			เห็นด้วย			ไม่แน่ใจ			ไม่เห็นด้วย			ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง		
	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม	น.จ.	ล.จ.	รวม
8. นายจ้างให้การสนับสนุนและดำเนินการตามมติของที่ประชุมเป็นอย่างดี $\bar{x} = 3.75$ S.D. = 0.76 ระดับสูง	3.0	10.6	13.6	16.6	35.7	52.3	8.9	22.2	31.1	0.5	1.2	1.7	0.4	0.9	1.3

หมายเหตุ 1. น.จ. หมายความว่า นายจ้าง

2. ล.จ. หมายความว่า ลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาภาคสนามพบว่ามีความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 17.9 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 9.4 และลูกจ้างร้อยละ 8.5

2. ดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างจริงจัง ร้อยละ 25.5 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 4.3 และลูกจ้างร้อยละ 21.2

3. จัดอบรมเชิงปฏิบัติการในสถานประกอบกิจการเพื่อให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และลูกจ้างสามารถดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานได้อย่างถูกต้อง ร้อยละ 68.5 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 22.1 และลูกจ้างร้อยละ 46.4

4. ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการแรงงานแก่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 70.2 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 22.6 และลูกจ้างร้อยละ 47.6

5. สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานภายในสถานประกอบกิจการ เช่น สนับสนุนวิทยากร โสภิตทัศนูปกรณ์ ชุดนิทรรศการ ร้อยละ 62.1 โดยสามารถแยกเป็นนายจ้างร้อยละ 19.6 และลูกจ้างร้อยละ 42.5

6. ด้านอื่นๆ เช่น เงินช่วยเหลือ การดูงาน ร้อยละ 3.0 โดยสามารถแยกเป็น นายจ้างร้อยละ 0.8 และลูกจ้างร้อยละ 2.2

ตารางที่ 5.6 ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ

ข้อความ	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม
1. ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้	9.4	8.5	17.9
2. ดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง	4.3	21.2	25.5
3. จัดอบรมเชิงปฏิบัติการในสถานประกอบการ	22.1	46.4	68.5
4. ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการแรงงานแก่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ	22.6	47.6	70.2
5. สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานภายในสถานประกอบการ	19.6	42.5	62.1
6. ด้านอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ การดูงาน	0.8	2.2	3.0

ตารางที่ 5.7 ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐเรียงตามลำดับ

ความต้องการ	นายจ้าง	ลูกจ้าง	รวม
1. ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการแรงงานแก่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ	22.6	47.6	70.2
2. จัดอบรมเชิงปฏิบัติการในสถานประกอบการ	22.1	46.4	68.5
3. สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานภายในสถานประกอบการ	19.6	42.5	62.1
4. ดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง	4.3	21.2	25.5
5. ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้	9.4	8.5	17.9
6. ด้านอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ การดูงาน	0.8	2.2	3.0

ดังนั้น โดยสรุปแล้วปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้างนั้น จึงเป็นกรณีที่ลูกจ้างขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ตลอดจนแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายในการปรึกษาหารือร่วมกันเช่นเดียวกันกับปัญหาของนายจ้าง ซึ่งส่งผลต่อความมั่นใจของลูกจ้างในการทำงานร่วมกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กล่าวในที่นี้คือ พนักงานตรวจแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายโดยตรง (แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานตรวจแรงงานจะมีบทบาทในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายมากกว่า) พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีฐานะเป็นตัวประสานเชื่อมโยงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับนายจ้างและลูกจ้างย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาดังกล่าว ย่อมต้องพิจารณาในระดับองค์กรเป็นลำดับแรก เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากจะเป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะต้องเป็นไปตามนโยบายขององค์กรที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ด้วย ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยตรงคือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีนโยบายด้านสวัสดิการแรงงานที่จะสร้างมาตรฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยส่งเสริมการจัด สวัสดิการแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานจึงสามารถแบ่งออกได้ 2 ด้านหลักคือ การควบคุมดูแลให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้าง และการส่งเสริมให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมายกำหนดในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่จะทำให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้าง ในการจัดสวัสดิการแรงงาน อันเป็นการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมายกำหนดได้อีกทางหนึ่งตามรูปแบบการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จำนวน 4 รูปแบบคือ

1. การส่งเสริมสวัสดิการที่พักอาศัย
2. การส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์
3. การส่งเสริมการจัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง
4. การส่งเสริมสวัสดิการอื่นๆ

ดังนั้น สรุปแล้วปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเอง อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติกฎหมายบางประการที่ขาดความชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้น

2. ในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นในส่วนของกระบวนการส่งเสริมดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ความรู้ด้านสวัสดิการแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง หากนายจ้างและลูกจ้างขาดความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน อาจทำให้นายจ้างและลูกจ้างมองสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องไกลตัวหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะเศรษฐกิจ หากเศรษฐกิจตกต่ำจะส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการแรงงานเพราะนายจ้างมองว่าสวัสดิการแรงงานเป็นรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นและเป็นภาระแก่นายจ้าง หรือบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการส่งเสริมไม่ว่าจะเป็นภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจในด้านสวัสดิการแรงงาน และบุคลิกของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ จะประกอบด้วยปัญหาสองส่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจะเป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขาดความชัดเจนในบางประการ เช่น วิธีพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่มีได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องคือนายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีประเด็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าวเหมือนกัน คือ การขาดความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐได้ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับ (Jus Cogens) อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาของเอกชนหรือหลักอิสระส่วนเอกชน (Privatautonomy) โดยกำหนดในรูปของการคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานที่รัฐเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นต้นว่า ค่าตอบแทนในการทำงาน เวลาทำงาน วันหยุด วันลา เวลาพัก ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ นอกจากนี้หากนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะได้รับการลงโทษทางอาญาเพื่อเป็นบทบังคับมิให้มีการใช้แรงงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และบทลงโทษดังกล่าวก็คือว่าเป็นการให้ความสำคัญต่อลูกจ้างตามที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตามขอบเขตของมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานฉบับหนึ่ง ที่บัญญัติขึ้นใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดการคุ้มครองแรงงานต่างๆ รวมถึงการคุ้มครองเรื่องสวัสดิการแรงงานไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 7 ตั้งแต่มาตรา 93 ถึงมาตรา 99 เนื่องจากสวัสดิการแรงงานเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และนำความผาสุกมาสู่ตัวลูกจ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการทำให้ลูกจ้างอยู่ดีนายจ้างอยู่ได้ และสวัสดิการนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมในระดับชุมชน

สวัสดิการแรงงานจึงมีความหมายในระดับกว้างคือ บริการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นสำหรับลูกจ้างหรือคนงานโดยนายจ้าง หรือโดยองค์การลูกจ้างหรือกลุ่มอาสาสมัครที่ต่างพยายามจัดสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ลูกจ้างอยู่ดีกินดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งอาจจะครอบคลุมถึงครอบครัวของลูกจ้างให้ได้รับความสุขด้วย โดยบริการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่จัดให้มีขึ้นนั้นอาจจัดขึ้นในสถานประกอบการหรือบริเวณใกล้เคียงที่ทำงานก็ได้ ทั้งนี้ สวัสดิการแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล เพราะตราบไต่ที่สถานประกอบการยังจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงาน โดยถึงผลสำเร็จของงานและผลผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

รวมถึงกำไรสูงสุดในการประกอบการ และสร้างขวัญและกำลังใจของลูกจ้างผู้ทำการผลิตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ดังนั้น สิ่งที่จะสร้างขวัญและกำลังใจให้กับลูกจ้าง นอกเหนือจากค่าจ้างจึงได้แก่ การจัดสวัสดิการแรงงาน นอกจากนี้ยังช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างลดปัญหาและข้อขัดแย้ง ช่วยให้กิจการดำเนินไปอย่างราบรื่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงานขึ้น คือ การนำหลักการแรงงานสัมพันธ์ในระบบไตรภาคี (Tripartite System) และระบบทวิภาคี (Bipartite System) มาใช้ในการบริหารแรงงานด้านสวัสดิการแรงงาน อันเป็นการพัฒนาการจัดสวัสดิการแรงงานของประเทศไทย ในรูปของคณะกรรมการได้แก่

1. คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานเป็นองค์กรไตรภาคีที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ด้านสวัสดิการแรงงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในลักษณะเดียวกันกับสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กรณีค่าชดเชยพิเศษตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นองค์กรทวิภาคีที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างแต่ละสถานประกอบกิจการในการปรึกษาหารือร่วมกับนายจ้างในเรื่องการจัดสวัสดิการ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสวัสดิการ ในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ การนำหลักการแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวมาปรับใช้ในการคุ้มครองแรงงานด้านสวัสดิการนั้นสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) รวมถึงตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น ประเทศปากีสถานที่มีองค์กรไตรภาคีด้านสวัสดิการแรงงาน คือ Workers' Welfare Fund

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะนั้มีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายซึ่งได้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่

ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 93(2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.

2541 เรื่อง การเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่อง การวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานกรณีค่าชดเชยพิเศษเนื่องจากนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้างหรือครอบครัว ที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบางประการ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 93(2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นจะเกี่ยวข้องกับฐานะที่ปรึกษาในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับ อันอาจส่งผลกระทบต่อการลงโทษนายจ้างผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคือ ไม่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้จึงลงโทษนายจ้างไม่ได้ ตามมาตรา 2 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นจะเกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาทางปกครองข้อพิพาทด้านแรงงาน เรื่อง ค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น อันมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณีคือ

(1) การออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานที่ไม่สามารถออกคำสั่งกำหนดจำนวนเงินค่าชดเชยพิเศษให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างได้ อันเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ไม่มีจำเป็นและเป็นภาระแก่ฝ่ายลูกจ้าง และเป็นอุปสรรคต่อนายจ้างในการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

(2) วิธีพิจารณาทางปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานที่ขาดความชัดเจนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้าง นายจ้าง และคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานจะมีผลกระทบค่อนข้างน้อย เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับเพียงแค่ 3 ปีกว่า ประกอบกับความรู้ด้านสวัสดิการแรงงานของนายจ้างและลูกจ้างที่มีค่อนข้างน้อย ส่งผลให้นายจ้างและลูกจ้างคิดว่าสวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องไกลตัว รวมถึงการที่ข้อพิพาทด้านแรงงานกรณีมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ยังมีจำนวนไม่มาก

2. ปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้นจะแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายซึ่งได้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้นจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่อง การกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่อง อำนาจหน้าที่ และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่อง การประชุมหารือร่วมกับนายจ้าง และประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งจะเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของ “สถานประกอบกิจการ” ที่ขาดความชัดเจน

(2) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เพราะมีขั้นตอนในการเลือกตั้งมากและยุ่งยาก อันเป็นภาระต่อนายจ้าง

(3) การกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ที่ก่อให้เกิดความสับสนในการทำหน้าที่ เพราะการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการและคณะกรรมการลูกจ้างมีความแตกต่างกัน

(4) การจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ที่ขาดเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วม

ทั้งนี้ จากการศึกษาภาคสนามโดยการสอบถามนายจ้างและลูกจ้างพบว่า ความเหมาะสมของกฎหมายนั้นโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงกล่าวคือ นายจ้างและลูกจ้างผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายกำหนดไว้ดีแล้วในเรื่องดังต่อไปนี้คือ เรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เรื่องวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และเรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง รวมถึงเรื่องการทำคณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการด้วย แต่ก็มีข้อเสนอแนะให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสวัสดิการมาจากนายจ้างและลูกจ้าง และมาจากการแต่งตั้ง รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการให้มีความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น

ในส่วนปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในส่วนคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้น นายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาสำคัญเหมือนกัน คือ การขาดความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน อันเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการ ในรูปแบบการปรึกษาหารือร่วมและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้าง ซึ่งจากการศึกษาภาคสนามโดยการสอบถามนายจ้างและลูกจ้างพบว่า ส่วนใหญ่มีความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐในการให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการแรงงานแก่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และต้องการให้มีการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการในสถานประกอบกิจการด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่พบปัญญัตติเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายมากกว่าบทบัญญัติของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน อาจมีสาเหตุมาจากความใกล้ชิดของนายจ้างและลูกจ้างกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีมากกว่า รวมถึงผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย จึงส่งผลให้เรื่องคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นเรื่องใกล้ตัวนายจ้างและลูกจ้าง แม้จะมีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายพอสมควร แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีคุณประโยชน์ต่อวงการแรงงานของประเทศไทยมาก เพราะจะเป็นเครื่องมือและมาตรการทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างขึ้น เนื่องจากองค์กรต่างๆ ทางด้านแรงงานของลูกจ้างในประเทศไทยยังขาดความเข้มแข็งที่จะดำเนินการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายรับรองกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างขึ้นในปี พ.ศ. 2518 คือ คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องของความสมัครใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในประเทศต่างๆ เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน ทั้งนี้ ในประเทศไทยหากสถานประกอบกิจการใดไม่จัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นก็อาจจะไม่เกิดกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างขึ้น ดังนั้น การบังคับให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่ อย่างน้อยก็ทำให้นายจ้างกับลูกจ้างได้หันหน้ามาพูดคุยกัน แม้จะเป็นการนำหลักการแรงงานสัมพันธ์มากำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ตาม โดยมีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จแล้วคือ คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ซึ่งในระยะแรกก็มีปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสองคณะคือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานและคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

2.1 แนวทางและมาตรการต่างๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานคือ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1.1 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อสร้างกิจกรรมทางวิชาการรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานตามมาตรา 93 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยการกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานอย่างเป็นทางการรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน อันจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานนั้นมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแก้ไขปรับปรุงในลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการค่าจ้างตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2.1.2 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนวิธีพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านแรงงานตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานคือ เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดจำนวนเงินค่าชดเชยพิเศษให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง เช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานตรวจแรงงานตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยการแก้ไขมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(2) เพิ่มอำนาจในการกำหนดระเบียบสำหรับการวินิจฉัยกรณีมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ในลักษณะเดียวกันกับอำนาจในการกำหนดระเบียบสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 41 (6) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยการแก้ไขมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.2 แนวทางและมาตรการต่างๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.1 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้เกิดเครื่องมือและมาตรการทางกฎหมายช่วยสนับสนุนกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำหลักการที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 มาปรับใช้ในส่วนของการประชุมหารือที่นายจ้างต้องแจ้งกำหนดการประชุมและระเบียบวาระการประชุมให้กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการทราบอย่างน้อยสามวันก่อนถึงวันประชุม และการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการโดยนายจ้างคือนายจ้างต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ทั้งในหน้าที่ประจำและหน้าที่ในฐานะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ รวมถึงการกำหนดห้ามนายจ้างกระทำการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการไม่สามารถทำงานต่อไปได้

2.2.2 แก้ไขปรับปรุงประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น และสะดวกต่อนายจ้างในการปฏิบัติตาม ที่จะไม่เป็นภาระแก่นายจ้างเกินสมควร แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย โดยการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับให้เหมาะสมกับลักษณะและสภาพของสถานประกอบกิจการได้ รวมถึงการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับคะแนนเสียงเรียงตามลำดับ เพื่อเป็นบัญชีรายชื่อสำรองสำหรับในกรณีที่กรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งใหม่

2.2.3 เพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างโดยผ่านทางคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างควรจัดดำเนินการอบรมให้นายจ้างและลูกจ้างมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อแนวความคิดของกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับนายจ้างโดยคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ให้ได้ทราบว่าเป็นเรื่องของการปรึกษาหารือกันเท่านั้นมิใช่การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือร่วม และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการกับ

นายจ้างเป็นแนวคิดของทางตะวันตกที่มีได้เกิดขึ้นมาจากวัฒนธรรมของประเทศไทย จึงอาจมี ปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ซึ่งควรเสริมด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านต่างๆ เช่น การจัด วิทยากร การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ รวมถึงการยกระดับการศึกษาของลูกจ้างก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่ ควรส่งเสริม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านสวัสดิการแรงงาน

จากข้อเสนอแนะที่กล่าวมาข้างต้นจะส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ สวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ยิ่งขึ้น โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เช่น การอบรม รวมถึงการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมประชาสัมพันธ์. กองความมั่นคงทางสังคม. ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม.
นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2522.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. การบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทกรพิมพ์, 2539.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กองสวัสดิการแรงงาน. คณะกรรมการสวัสดิการในสถาน
ประกอบกิจการ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ร่ำไทยย เพรส จำกัด, 2541.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิศิษฏ์สรรจร, 2542
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518)
หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาฎีกา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติบรรณาการ, 2541.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2542.
- โกวิท บวรพานินทร์. การสร้างความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์สวย,
2533.
- คณิต ณ นคร. คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา. วารสารอัยการ 3 (มกราคม
2533) : 52-65.
- คณิต ณ นคร. ผู้เสียหายในคดีอาญา. วารสารอัยการ 1 (มกราคม 2521) : 45-56.
- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 93 ตอนที่ 134 (ฉบับพิเศษ). (วันที่ 21 ตุลาคม 2519)
- จุฬี ศรีสะอาด. กองวิชาการและแผนงาน. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร :
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2536.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.
- ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) และการปรับ
แผนฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, 2541.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาปกครองของไทย. วารสารกฎหมายปกครอง 11 (ตุลาคม 2535) : 1-12.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. องค์กรแบบคณะกรรมการ. วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน 2526) : 51-62.
- นิคม จันทรวินิจ. ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์ เอกสารประกอบวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรม. กรุงเทพมหานคร : คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520 (อัดสำเนา)
- นิติการ, กอง. รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายแรงงาน ครั้งที่ 15/2541 วันที่ 17 ธันวาคม 2541. กรุงเทพมหานคร : กอนนิติการ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- นิติการ, กอง. หนังสือที่ รส 0605/2648 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2541. กรุงเทพมหานคร : กอนนิติการ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- นิติการ, กอง. หนังสือที่ รส 0605/0068 ลงวันที่ 19 มกราคม 2542. กรุงเทพมหานคร : กอนนิติการ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- นิติการ, กอง. หนังสือที่ รส 0605/1583 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2543. กรุงเทพมหานคร : กอนนิติการ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 104 (วันที่ 3 มิถุนายน 2518)
- ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนพิเศษ 71 ง (วันที่ 19 สิงหาคม 2541)
- ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก. (วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541)

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156. (วันที่ 4 กันยายน 2534)
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 31 ก. (วันที่ 7 เมษายน 2543)
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 47. (ฉบับพิเศษ). (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2518)
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. (วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)
- มัลลิกา คุณวัฒน์. การบริหารงานในระบบไตรภาคีกับบทบาทของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาลในประเทศไทย. 75 ปีแห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 71. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.
- มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน (AAFLI). กฎหมายแรงงานไทย...ใครกำหนด?. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2538.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรเจริญทัศน์ อจท. จำกัด, 2538.
- รังสฤษฏ์ จันทรัตน์. การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.
- รังสฤษฏ์ จันทรัตน์. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. วารสารการบริหารคน 2 (เมษายน 2526) : 50-57.
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่พิเศษ 71 ง. (วันที่ 19 สิงหาคม 2541)
- วิจิตร ระวิวงศ์. สวัสดิการแรงงานในประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สวัสดิการแรงงาน : สื่อสร้างประสิทธิภาพและความสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527 (อัดสำเนา)
- วิจิตร ระวิวงศ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525 (อัดสำเนา)
- วิชัย วิวิตเสวี. วิธีพิจารณาทางปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 374-384. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.

- วิชัย เอื้ออังกณากุล. อำนาจบังคับบัญชาของนายจ้าง. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- วิชัย อริยะนันท์ทกะ. รัฐ สังคม เสรีนิยม และกฎหมาย. พบบัณฑิตย 47 (มีนาคม 2534) : 111-118.
- สุดาศิริ วดวงศ์. คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2543.
- สุดาศิริ วดวงศ์. คำบรรยายกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2544.
- สุรงค์รัตน์ วศินารมณ. สวัสดิการในองค์กร แนวคิดและวิธีการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : เม็ดทรายพริ้นติ้ง, 2540
- เสนาะ ตีเยาว์. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532
- สำนักงานประกันสังคม. แนวคิดและหลักการประกันสังคม. นนทบุรี : สำนักงานประกันสังคม, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. 2 ทศวรรษ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 21 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. แรงงานสัมพันธ์:ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.
- สิริพันธ์ พลรบ. คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532
- สุชาวดี พูลทรัพย์. การศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการของบริษัทข้ามชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญา สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- สรารุณ ศิริภาณูรักษ์. คณะกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สุวิทย์ ยิงวรพันธ์. ความหมายของสวัสดิการแรงงาน สรุปผลการสัมมนา เรื่อง สวัสดิการแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520 (อัดสำเนา)
- สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. หนังสือที่ รส 0610/07347 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2542. กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สวัสดิการแรงงาน, กอง. รายงานการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 4/2541 วันที่ 25 กันยายน 2541. กรุงเทพมหานคร : กองสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สวัสดิการแรงงาน, กอง. รายงานการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 2/2544 วันที่ 26 กันยายน 2544. กรุงเทพมหานคร : กองสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สวัสดิการแรงงาน, กอง. รายงานการประชุมคณะกรรมการกึ่งนกรองงาน ครั้งที่ 2/2544 วันที่ 6 กันยายน 2544. กรุงเทพมหานคร : กองสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535.

ภาษาอังกฤษ

International Labour Office. In the Service of Social Progress. Geneva, 1969.

International Labour Office. International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991 Volume I (1919-1962). Geneva, 1992.

International Labour Office. International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991 Volume II (1963-1991). Geneva, 1992.

International Labour Office. Special service of rural workers' organizations. Geneva, 1980.

International Labour Organization. Workers' participation in decisions within undertaking. Geneva, 1981.

M.V.Moorthy . Principle of Labour Welfare. General Printers & Publishers P.V.T. Limited. Calcutta, 1968.

Robert Heron and Caroline Vandenabeele. Tripartism : An introductory guide. Geneva, 1998.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถาม
เรื่อง
คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย 4 ลงใน () หรือช่องที่ท่านเห็นว่าเหมาะสมที่สุดในแต่ละข้อ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามและที่ทำงาน

1. ท่านมีสถานภาพเป็น

<input type="checkbox"/> นายจ้าง	
<input type="checkbox"/> ลูกจ้าง	
2. ท่านมีอายุ

<input type="checkbox"/> 15 – 20 ปี	<input type="checkbox"/> 21 – 30 ปี
<input type="checkbox"/> 30 – 40 ปี	<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ
3. ท่านทำงานในระดับ

<input type="checkbox"/> ปฏิบัติการ	<input type="checkbox"/> หัวหน้างาน
<input type="checkbox"/> บริหาร	<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ
4. ท่านจบการศึกษาในระดับ

<input type="checkbox"/> มัธยมศึกษาตอนต้น	<input type="checkbox"/> มัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นต้น
<input type="checkbox"/> ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	<input type="checkbox"/> อนุปริญญาหรือเทียบเท่า
<input type="checkbox"/> ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	<input type="checkbox"/> ปริญญาโท
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ	
5. ประเภทกิจการของสถานประกอบกิจการของท่าน

<input type="checkbox"/> การผลิต	<input type="checkbox"/> ก่อสร้าง
<input type="checkbox"/> ขนส่ง	<input type="checkbox"/> งานบริการ
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ.....	
6. จำนวนลูกจ้างในสถานประกอบกิจการของท่าน

<input type="checkbox"/> 50 – 99 คน	<input type="checkbox"/> 100 – 499 คน
<input type="checkbox"/> 500 คนขึ้นไป	
7. ลักษณะของสถานประกอบกิจการที่ท่านทำงานอยู่

<input type="checkbox"/> ทุกหน่วยงานรวมอยู่ที่เดียวกัน	<input type="checkbox"/> เป็นสำนักงานแยกต่าง
--	--

() เป็นโรงงาน / หน่วยงานผลิต / หน่วยงานก่อสร้างแยกลำพัง

() เป็นคลังสินค้า / โกดังแยกลำพัง () อื่น ๆ ระบุ.....

ตอนที่ 2 การติดตามประเมินผลงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ

ข้อถาม	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ก. ความเหมาะสมของกฎหมาย ท่านเห็นด้วยกับข้อกำหนด ดังกล่าวต่อไปนี้เพียงใด 1. ขอบเขตการบังคับใช้ การใช้กับสถานประกอบกิจการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป 2. องค์ประกอบ 2.1 มาจากลูกจ้างฝ่ายเดียว.. 2.2 จำนวนกรรมการที่กำหนด ไว้ไม่น้อยกว่า 5 คน..... 3. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการ โดยการเลือกตั้ง..... 4. วาระการดำรงตำแหน่งของ กรรมการ คราวละไม่เกิน 2 ปี..... 5. การให้สถานประกอบกิจการที่ มีคณะกรรมการลูกจ้างตาม กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสวัสดิ การในสถานประกอบกิจการไม่ ต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิ การในสถานประกอบกิจการ					

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน () หรือช่องที่ท่านเห็นว่าเหมาะสมที่สุดในแต่ละข้อ
ข้อเสนอแนะ : ท่านคิดว่า

1. ขอบเขตการบังคับใช้ ควรใช้กับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่

<input type="checkbox"/> ต่ำกว่า 50 คน	<input type="checkbox"/> ตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป
<input type="checkbox"/> ตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป	<input type="checkbox"/> ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ.....	
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการควร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

<input type="checkbox"/> มาจากลูกจ้างฝ่ายเดียว	<input type="checkbox"/> มาจากลูกจ้างและนายจ้าง
<input type="checkbox"/> จำนวนน้อยกว่า 5 คน ระบุ	คน
<input type="checkbox"/> จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน ระบุ	คน
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ.....	
3. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการควรมาจาก

<input type="checkbox"/> การเลือกตั้ง
<input type="checkbox"/> การแต่งตั้ง
<input type="checkbox"/> อื่น ๆ ระบุ
4. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการควรเป็น

<input type="checkbox"/> คราวละไม่เกิน 2 ปี	ระบุ
<input type="checkbox"/> คราวละเกิน 2 ปี	ระบุ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อถาม	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ข. การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ท่านเห็นว่าสถานประกอบกิจการของท่านดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ถูกต้องเพียงใด					
1. การจัดให้มีคณะกรรมการโดยวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด.....					
2. การจัดประชุมร่วมหารือกับคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด.....					
3. การส่งเสริม สนับสนุน กิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงาน.....					
4. การกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการแรงงาน.....					
5. การดำเนินการในด้านสวัสดิการแรงงาน ตามมติของที่ประชุม.....					

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วน
 ของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ (ถ้ามี โปรดระบุ).....

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

ข้อถาม	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
<p>ค. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ</p> <p>ท่านเห็นด้วยกับข้อความดังกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการของท่านเพียงใด</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. คณะกรรมการมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้..... 2. คณะกรรมการสามารถนำข้อกฎหมายต่างๆมาปรับใช้ในการดำเนินงาน..... 3. นายจ้างให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ..... 4. นายจ้างเข้าร่วมประชุมหารือกับคณะกรรมการด้วยตนเอง..... 5. ลูกจ้างให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ..... 6. กรรมการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์..... 7. ความร่วมมือในระบบทวิภาคีภายในสถานประกอบกิจการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี..... 8. นายจ้างให้การสนับสนุนและดำเนินการตามมติของที่ประชุมเป็นอย่างดี..... 					

ง. ความต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- () ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้
- () ดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างจริงจัง
- () จัดอบรมเชิงปฏิบัติการในสถานประกอบการเพื่อให้คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ และลูกจ้างสามารถดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานได้อย่างถูกต้อง
- () ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องสวัสดิการแรงงานแก่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ
- () สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านสวัสดิการแรงงานภายในสถานประกอบการ เช่น สนับสนุนวิทยากร โสตทัศนอุปกรณ์ ชุดนิทรรศการ ฯลฯ
- () อื่น ๆ โปรด

ระบุ.....

.....



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวิศศักดิ์ จันทรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2517 ที่กรุงเทพมหานคร เป็นบุตรของนายรังสฤษฏ์ จันทรัตน์ และนางสมศรี จันทรัตน์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา นิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2538 และสอบไล่ได้ ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาเมื่อสมัยที่ 50 ปีการศึกษา 2540 ประวัติการทำงานเริ่มต้นรับราชการในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท เมื่อปี พ.ศ. 2540 ปัจจุบันรับราชการที่กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตำแหน่ง นิติกร 5



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย