

วิเคราะห์ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ

การเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยตรงมากไปหรือไม่

รัฐวิสาหกิจได้เริ่มประสบปัญหายุ่งยากทางด้านการจ้างงานมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 ในอดีตผู้บริหารระดับสูงบางคนมีความเข้าใจว่า ถ้าฝ่ายบริหารได้ดำเนินการบริหารงานเกี่ยวกับพนักงานให้เป็นไปตามข้อบังคับและระเบียบแบบแผน โดยให้พนักงานได้รับผลตอบแทนไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้แล้ว ก็ไม่ควรที่จะมีปัญหาทางด้านการจ้างงานเกิดขึ้น แต่ภายหลังจากที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเดือนตุลาคม 2516 แล้ว สถานการณ์ทางด้านการจ้างงานได้เปลี่ยนแปลงไป ลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจได้แสดงความต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ และการบริหารงานโดยมีสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนในการเรียกร้องต่อรองกับฝ่ายบริหาร

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการที่จะเรียกร้องต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ลูกจ้างจะต้องแจ้งขอเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ เพื่อจะได้มีการเจรจาต่อรอง และเมื่อสามารถตกลงกันได้ก็จะเขียนเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งมีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันให้มีผลใช้บังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ ถ้ามิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน<sup>1</sup> ในข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - 2519 ได้มีการ

<sup>1</sup>กรมแรงงาน, "พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2518), หน้า 8.

เรียกร้องเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก ในการยื่นขอเรียกร้องนั้นส่วนมากเป็น  
 เรื่องขอเพิ่มค่าจ้าง ค่าครองชีพ สวัสดิการ และขอให้ฝ่ายบริหารปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ  
 ต่าง ๆ การเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมักจะคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เนื่องจากลูกจ้าง  
 พนักงานต้องการที่จะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ เท่าเทียมกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่  
 กิจการมีลักษณะใกล้เคียงกันหรือประเภทเดียวกัน นอกจากนี้การเรียกร้องมักจะเกิดขึ้น  
 บ่อยครั้งและขอเรียกร้องมักจะคล้ายกับขอเรียกร้องเดิม บางครั้งการเรียกร้องมีระยะ  
 ห่างจากการเรียกร้องครั้งก่อนไม่ถึงหนึ่งปี ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และก่อให้เกิด  
 ผลิตผลเสียหายแก่กิจการอีกด้วย ตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้นพอสรุปได้ว่า การเรียกร้อง  
 เกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจค่อนข้างจะมากไป ทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความเบื่อ-  
 หหน่ายและไม่พยายามที่จะทำความเข้าใจกับลูกจ้าง ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ฝ่ายบริหารไม่  
 ยอมเปิดการเจรจากับฝ่ายลูกจ้าง ทำให้การเรียกร้องยืดเยื้อไปจนถึงขั้นนัดหยุดงาน เป็น  
 ผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนในการ  
 เรียกร้อง ผู้นำของสหภาพแรงงานควรจะพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่าจะเรียกร้องใน  
 เรื่องอะไรบ้าง และขอเรียกร้องเหล่านั้นเป็นความต้องการของลูกจ้างส่วนมากหรือไม่  
 เพราะถ้าขอเรียกร้องไม่ครอบคลุมถึงผลประโยชน์ของลูกจ้างส่วนมากหรือไม่ได้รับความ  
 เห็นชอบจากลูกจ้างส่วนมากแล้ว เมื่อทำการเรียกร้องจนสามารถตกลงกับฝ่ายบริหาร  
 เรียบร้อยแล้วก็จะมีการเรียกร้องเกิดขึ้นอีกได้ดังที่ปรากฏอยู่เสมอ แม้ว่าลูกจ้างพนักงาน  
 จะมีสิทธิตามกฎหมายในการเรียกร้อง แต่ก็ไม่ควรจะให้มีการเรียกร้องบ่อยครั้งจนเกินไป  
 และไม่ควรที่จะมุ่งให้ได้ผลตามขอเรียกร้องเสมอไป ควรจะมีความยืดหยุ่น มีการผ่อนปรน  
 บ้าง และรับฟังเหตุผลของฝ่ายบริหารพอสมควร เพื่อที่จะช่วยให้การเจรจาต่อรองสามารถ  
 ตกลงกันได้ด้วยดีโดยมิต้องใช้มาตรการนัดหยุดงาน

การเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างทำให้กระทบกระเทือนรายจ่ายของรัฐ

การเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจในระหว่าง พ.ศ. 2516 -  
 2519 ที่ผ่านมานั้น ปรากฏว่าฝ่ายบริหารมักจะตกลงยินยอมตามขอเรียกร้อง และในการ

เรียกกรองแต่ละครั้งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอเพิ่มอัตราค่าจ้าง เงินเดือน ค่าครองชีพ และสวัสดิการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของกิจการ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจต้องประสบกับการขาดทุน เช่น การรถไฟ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประสบกับการขาดทุนก็เนื่องจากการจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างพนักงาน คั้งที่ประธานคณะกรรมการรถไฟได้กล่าวไว้ว่า สาเหตุสำคัญที่การรถไฟขาดทุนคือ ปัญหาเรื่องค่าแรงงาน ซึ่งนับตั้งแต่ได้มีการปรับปรุงอัตราค่าแรงงานคนงานและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานฉบับใหม่ การรถไฟต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นถึงเดือนละ 9 ล้านบาท หรือประมาณปีละ 108 ล้านบาท<sup>2</sup> ดังนั้นเพื่อที่จะให้กิจการดำรงอยู่ต่อไปรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุน เป็นผลให้รัฐบาลต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งโดยปกติรัฐมีงบประมาณสำหรับช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว และเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายของรัฐคือ ส่วนที่เป็นรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ<sup>3</sup>

รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายความว่า รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจำแนกออกเป็น 10 หมวด คือ

1. หมวดเงินเดือน
2. หมวดค่าจ้างประจำ
3. หมวดค่าจ้างชั่วคราว
4. หมวดค่าตอบแทน
5. หมวดค่าใช้สอย
6. หมวดค่าวัสดุ
7. หมวดค่าครุภัณฑ์

<sup>2</sup> สยามรัฐ (9 พฤศจิกายน 2518): 1

<sup>3</sup> รัฐสภาสาร 25 (มีนาคม 2520): 10.



8. หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
9. หมวดเงินอุดหนุน
10. หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

อีกประการหนึ่ง การเรียกร้องขอเงินเพิ่มของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจะเป็นผลทำให้อัตราค่าบริการต่าง ๆ สูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจะต้องหาเงินให้เพียงพอกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้การเรียกร้องของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจะทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจต้องเสียอัตราค่าบริการสูงขึ้นด้วย

### รัฐวิสาหกิจควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือไม่เพียงใด

ปัญหาที่ว่ารัฐวิสาหกิจควรอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือไม่นั้น เป็นปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่ว ๆ ไปในกลุ่มสหภาพแรงงานและผู้ที่สนใจในปัญหาค้านแรงงาน นับตั้งแต่มีกฎหมายแรงงานฉบับ พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มิบทบัญญัติรับรองสิทธิของแรงงานที่ก่อตั้งกันขึ้นเป็นสหภาพแรงงาน และเป็นตัวแทนของแรงงานในการเจรจาตกลงเงื่อนไขในการทำงานกับนายจ้าง จนกระทั่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ 2515 (ตามความในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103) ได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานในวงจกรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อยู่เสมอมา และเมื่อมีการตั้งกรรมการร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในปี 2517 กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งผู้นำจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหลายคนเป็นกรรมการพิจารณาการร่างกฎหมาย รวมทั้งเป็นกรรมการในด้านอื่น ๆ จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งผู้นำแรงงานจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เข้าร่วมอยู่เสมอ นั้น เป็นการแสดงว่ายอมรับสถานภาพของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ

สำหรับกฎหมายแรงงานซึ่งใช้อยู่ในัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นเหตุผลการประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น มาตรา 4 ระบุไว้ว่า



"พระราชบัญญัติให้มีบังคับแก่

1. ราชการส่วนกลาง
2. ราชการส่วนภูมิภาค
3. ราชการส่วนท้องถิ่น
4. ราชการของกรุงเทพมหานคร
5. กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"<sup>4</sup>

ตามมาตรานี้หมายความว่า รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ มาตรา 23 ยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า กิจการดังต่อไปนี้ เช่นการรถไฟ การท่าเรือ การประปา การโทรศัพท์ เมื่อมีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ให้ส่งข้อพิพาทนั้นเข้าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และต่อมาภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงมา 1 ฉบับ เป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 กำหนดกิจการตามมาตรา 23 (8) เพิ่มขึ้น<sup>5</sup> ตามกฎกระทรวงฉบับนี้รวมกิจการทุกประเภทของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ห้ามมิให้คัดหยุดงานหรือปิดงานจ้าง ดังนั้นเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2520 มิให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า "พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2497 รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นการภายในไม่อยู่ภายใต้บังคับของ

<sup>4</sup> กรมแรงงาน, "พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2518), หน้า 2.

<sup>5</sup> สุภชัย มณีสไพบูลย์, "สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ 1 (มกราคม 2520): 9.

กฎหมายแรงงาน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์คงมีฐานะ เช่นเดียวกับบริษัทเอกชน จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย  
แรงงาน"<sup>6</sup>

มตินี้ได้มีข้อโต้แย้งอย่างกว้างขวาง ทั้งจากสหภาพแรงงาน บุคคลที่สนใจปัญหา  
แรงงาน และสื่อมวลชน เช่นสยามรัฐได้วิจารณ์ไว้ว่า "การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนี้  
เพราะว่ารัฐบาลพยายามที่จะแบ่งแยกสหภาพแรงงานออกเป็นภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ"<sup>7</sup>  
ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการไม่สมควร อีกทั้งเป็นการละเมิดข้อบัญญัติของ ILO  
(International Labour Organization) อีกด้วย ในฐานะที่ประเทศไทยเป็น  
สมาชิกของ ILO มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 จึงขอเสนอข้อบัญญัติที่สำคัญของ ILO ไว้  
2 ข้อ เพื่อประกอบการพิจารณาคือ ข้อบัญญัติที่ 87 เมื่อปี พ.ศ. 2491 ได้กำหนดเกี่ยวกับ  
การจัดตั้งสมาคมและการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน ที่ประชุม ILO ได้รับรองสิทธิ  
ดังกล่าว และขอให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและปฏิบัติตาม ยิ่งกว่านั้นในข้อย่อยที่ 5  
และ 6 ยังได้ระบุไว้ว่า สหภาพแรงงานทั้งหลายมีสิทธิที่จะร่วมกันดำเนินการจัดตั้ง สหพันธ์  
และสมาพันธ์แรงงานของตนขึ้นโดยไม่จำกัด ขอบเขตจากผู้ใด ทั้งนี้เพราะเสรีภาพในการ  
จัดตั้งองค์การของตนนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐบาลสมัยนายธานินทร์ ฯ ละเมิด  
ด้วยการแกมาตรา 119-120 ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ข้อบัญญัติที่ 98 ให้การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งดำเนินการสหภาพ ฯ และใน  
การทำการเจรจาต่อรองข้อบัญญัติข้อนี้เพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างเข้าแทรกแซงชมชู่ หรือ  
ชักขวางการดำเนินการของสหภาพและการดำเนินการเจรจาต่อรอง ข้อบัญญัตินี้ได้มีข้อ  
ยกเว้นไว้ในข้อย่อยที่ 6 ว่า ในการที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ ประเทศต่าง ๆ อาจจำกัด

<sup>6</sup>สยามจกหมายเหตุ (12-18 สิงหาคม 2520): 11.

<sup>7</sup>สยามรัฐ (16 สิงหาคม 2520): 4.

สิทธิดังกล่าวของข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานบริหารของรัฐก็ได้ แต่ไม่สามารถใช้นัยแห่งข้อ  
ยกเว้นนี้ไปจำกัดสิทธิพนักงานอื่น ๆ ซึ่งอาจมีสภาพการจ้างเหมือนกับข้าราชการ<sup>8</sup>

ในทางปฏิบัติมีหลายประเทศได้กำหนดข้อยกเว้นขึ้นสำหรับข้าราชการ ทหาร  
ตำรวจ ผู้ควบคุมเรือนจำเท่านั้น ไม่มีประเทศใดนำไปเป็นเหตุตัดสิทธิของพนักงานรัฐ-  
วิสาหกิจให้ออกจากกฎหมายแรงงาน การกระทำของรัฐบาดชุกนายชาตินิทร ๆ ทำให้  
เกิดความสับสนในวงการแรงงาน เมื่อมีการเลือกตั้งกรรมการในสภาที่ปรึกษาเพื่อ  
พัฒนาแรงงานแห่งชาติ ฝ่ายสมาคมนายจ้างสำคัญผิดไปว่า ในปัจจุบันไม่มีสหภาพแรงงาน  
รัฐวิสาหกิจแล้ว ดังนั้นผู้แทนของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่ควรได้รับเลือกเป็น  
กรรมการฝ่ายแรงงานในสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ นอกจากนี้ทางฝ่าย  
ผู้นำของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ยืนยันว่า "ถ้าทางราชการดำเนินการให้เลิก ضم  
สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเมื่อใด ทางสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็พร้อมที่จะดำเนินคดี  
ให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องนี้"<sup>9</sup> สำหรับทางฝ่ายรัฐบาลก็ได้ยืนยันที่จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาด  
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือไม่ให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน  
ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐบาล และนับวันจะ  
ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สหภาพแรงงานได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิขั้นมูลฐาน  
ของตนกลับคืนมาแม้ว่าจะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะการประกาศ  
กฎอัยการศึก

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 คณะรัฐมนตรีในชุด  
ของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาปัญหาอีกครั้งหนึ่งเมื่อ  
ต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2520 และมีมติให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับ

<sup>8</sup> สยามรัฐ (6 ธันวาคม 2520): 12.

<sup>9</sup> สยามรัฐ (2 กันยายน 2520): 5.



ธุรกิจเอกชน<sup>10</sup> ทำให้เหตุการณ์วุ่นวายที่เริ่มก่อตัวขึ้นสงบลงได้ จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีที่ให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือไม่นั้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อน ในกรณีที่จะไม่ให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ก็จะต้องมีเหตุผลอันสมควรมากกว่าที่เคยกระทำมาแล้ว และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นภายหลัง เช่นตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ "หลังจากที่อเมริกาได้เข้าครอบครองญี่ปุ่นไว้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย เช่นเดียวกับกองทัพสัมพันธมิตรได้กระทำในประเทศเยอรมันตะวันตก เพื่อสร้างเสริมพลังประชาธิปไตยของประชาชนไว้ต้านทานอำนาจทุนขนาดใหญ่ซึ่งมีส่วนผลักดันประเทศเข้าสู่สงคราม ต่อมาเมื่อสหภาพแรงงานได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วก็ได้มีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. 2491 มีกฎหมายแรงงานต่างหากสำหรับข้าราชการและพนักงานของรัฐ ห้ามมิให้พนักงานเหล่านี้นัดหยุดงาน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ พนักงานของรัฐกลับก่อตั้งสหภาพแรงงานของตนเองขึ้นอย่างเข้มแข็งและเหนียวแน่นกว่าเดิม โดยได้เข้าร่วมอยู่ในสหพันธ์แรงงานโซเกียว (Sokyo) ซึ่งสนับสนุนพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่นอย่างเปิดเผย"<sup>11</sup>

สำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ในภาวะที่กำลังประสบกับปัญหาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะปัญหาด้านแรงงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมีส่วนกระทบกระเทือนไปถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ด้วยนั้น จำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไขให้เหมาะสมที่สุด ในภาวะเช่นนี้สมควรที่จะให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ต่อไป เพราะการที่จะสลายพลังของสหภาพแรงงานโดยแยกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจออกไปนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย แต่กลับจะเป็นแรงกระตุ้นให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวกันอย่าง

<sup>10</sup> สยามรัฐ (3 มกราคม 2520): 12.

<sup>11</sup> สยามรัฐ (6 ธันวาคม 2520): 7.

เหี่ยวแ่นยิ่งขึ้น แม้ว่าสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจะมีความเข้มแข็งมากก็ตาม แต่ถ้การดำเนินงานของสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้พยายามให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลก็ควรที่จะให้สิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน ดังนั้นการให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในสถานการณ์ปัจจุบันย่อมมีผลดีมากกว่าผลเสีย

### ควรมห้ามการนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจหรือไม่

การนัดหยุดงานเกิดขึ้นเนื่องจากลูกจ้างหลาย ๆ คนพร้อมกันหยุดทำงานที่จะต้องทำให้แก่นายจ้าง เพื่อเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติสิ่งใดตามที่ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานเหล่านั้นต้องการ

กล่าวโดยทั่วไป การนัดหยุดงานมี 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการเรียกร้องในสิ่งที่ควรจะได้และมีเหตุผลอันสมควร ทั้งผู้นัดหยุดงานก็พยายามปฏิบัติให้อยู่ในวิถีทางของกฎหมาย การนัดหยุดงานประเภทนี้เมื่อทำไปแล้วก็มีทางที่จะยุติข้อพิพาทลงได้ด้วยดี อีกประการหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการเรียกร้องในสิ่งที่นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติได้ และหยุดงานโดยไม่คำนึงถึงขั้นตอนของกฎหมาย การนัดหยุดงานในทำนองนี้จะยุติข้อพิพาทได้ยากแม้ว่าข้อพิพาทจะยุติแล้ว ความสัมพันธ์ที่มีต่อนายจ้างจะเสื่อมเสียไป ยากที่จะแก้ไขให้เหมือนเดิมได้<sup>12</sup>

ประเทศทางตะวันตกได้ให้เสรีภาพในการนัดหยุดงานมาก ตามประวัติศาสตร์ของการแรงงานมีการนัดหยุดงานมาหลายร้อยปีแล้ว ลูกจ้างทั่วไปจึงรู้หลักการใช้วิธีการนัดหยุดงานและใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองเท่านั้น มีลูกจ้างจำนวนน้อยรายที่จะใช้การนัดหยุดงานไปถึงขั้นบังคับรัฐบาลหรือบุคคลที่สาม ใน

<sup>12</sup>ชดินทร์ อมรธรรม, "การนัดหยุดงาน" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน) [ม.ป.ป.] หน้า 8.

ปัจจุบันกฎหมายในประเทศเหล่านั้น ก็จะไม่ห้ามหรือข้อจำกัดในการนัดหยุดงานไว้เลย หากมีเงื่อนไขและเงื่อนไขที่จะนัดหยุดงานก็มักจะปรากฏในข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ทำขึ้นเป็นเอกเทศ

สำหรับประเทศอื่นรวมทั้งประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มมีการนัดหยุดงานขึ้นในภายหลัง ประเทศเหล่านี้มักจะเขียนข้อห้ามและข้อจำกัดการนัดหยุดงานไว้ในกฎหมาย เพราะในแต่ละประเทศมักจะมีควมจำเป็นในเรื่องความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และความมั่นคงของประเทศ แต่ข้อจำกัดนั้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ เพราะแต่ละประเทศเกรงว่าลูกจ้างซึ่งยังใหม่ต่อวิธีการนัดหยุดงานจะกระทำการโดยไม่ถูกต้อง

อย่างไรก็ดี แม้จะออกเป็นกฎหมายข้อบังคับห้ามการนัดหยุดงานหรือวางขอบเขตไว้เพียงใดก็ตาม เป็นเรื่องที่ห้ามกันได้ยาก ถ้ามีสิ่งกระตุ้นทำให้ลูกจ้างเกิดความต้องการซึ่งได้อย่างรุนแรง ลูกจ้างก็สามารถที่จะพร้อมกันนัดหยุดงาน โดยมีได้คำนึงถึงข้อจำกัดของกฎหมาย ฉะนั้นจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การนัดหยุดงานเป็นสิทธิของลูกจ้างที่สามารถจะกระทำได้ แต่ควรอยู่ในขอบเขตอันสมควร การนัดหยุดงานไม่ควรจะถูกนำมาใช้จนกว่าจะได้มีการเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย และการใช้มาตรการอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อจะทำการนัดหยุดงานก็จะต้องแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้า

ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2516-2518 ปรากฏว่าการนัดหยุดงานส่วนใหญ่มิได้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้เป็นปัญหาที่รัฐบาลเจ้าหน้าที่ทางราชการ นายจ้างซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงต้องร่วมกันคิดที่จะหาวิธีแก้มัญหาการนัดหยุดงานที่ไม่ถูกต้องกฎหมาย ฉะนั้นจึงได้มีข้อห้ามและข้อจำกัดในการนัดหยุดงานกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพื่อป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการสาธารณูปโภคได้ถูกห้ามมิให้ทำการนัดหยุดงาน ตามมาตรา 23 เพราะว่าการนัดหยุดงานในกิจการ



สาธารณูปโภคจะมีผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวมและเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามก็ตี  
 ปรากฏว่าได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในกิจการสาธารณูปโภคและรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น  
 อยู่เนือง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาว่า ควรห้ามการนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น  
 อาจพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

ก. เหตุผลที่ควรห้ามนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็น  
 กิจการของรัฐซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบริการประชาชนในกิจการที่เอกชนไม่  
 สามารถจะบริการประชาชนได้ หรือเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศ หรือเป็นกิจการ  
 ที่ต้องใช้เงินทุนมาก เช่นกิจการประเภทสาธารณูปโภคถ้ายอมให้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น  
 ก็จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการต้องเดือดร้อน เกิดความเสียหายแก่กิจการอันเป็นเหตุให้  
 เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เช่นการนัดหยุดงานของ  
 การรถไฟทำให้การรถไฟเสียหายวันละประมาณ 2 แสนถึง 4 แสนบาท<sup>13</sup> อีกตั้งเป็น  
 ปัญหายุ่งยากของรัฐบาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วนั้นจึงควรห้ามนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจ  
 เพื่อเป็นการช่วยป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และจะช่วยขจัดปัญหายุ่งยาก  
 ดังกล่าวอีกด้วย

ข. เหตุผลที่ไม่ควรห้ามนัดหยุดงาน เหตุผลที่ไม่ควรห้ามนัดหยุดงานก็เพราะ  
 ว่า การนัดหยุดงานเป็นอาวุธสำคัญที่ลูกจ้างจะเอามาใช้เป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรอง  
 กับนายจ้าง ถ้าลูกจ้างไม่มีสิทธิที่จะนัดหยุดงานแล้ว การเจรจาต่อรองก็จะไม่มีความหมาย  
 และการห้ามนัดหยุดงานก็จะเป็นการริกรอนสิทธิขั้นมูลฐานของลูกจ้าง อนึ่ง การห้ามนัด  
 หยุดงานจะทำให้ฝ่ายนายจ้างไม่พยายามปรับปรุงตัวเองและนายจ้างอาจจะเอาเปรียบ  
 ลูกจ้าง บางครั้งลูกจ้างอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ก็ไม่สามารถที่จะเรียกร้อง  
 สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นได้ เพราะฝ่ายลูกจ้างไม่มีเครื่องมือในการเจรจาต่อรอง ถ้าให้มี  
 การนัดหยุดงานลูกจ้างก็จะสามารถเรียกร้องต่อรองกับนายจ้างได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็น  
 ธรรม หรือเมื่อต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสวัสดิการ แต่

<sup>13</sup> สยามรัฐ (15 พฤศจิกายน 2518): 16.

การเรียกร้องต่องานและการนัดหยุดงานก็ควรอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและนายจ้างก็จะไม่สามารถเอาเปรียบลูกจ้างได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว รัฐบาลในหลายประเทศก็เริ่มผ่อนปรนการที่ห้ามนัดหยุดงาน โดยจะห้ามหยุดงานเฉพาะในเวลาที่มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เท่านั้น เช่นในประเทศอังกฤษเกือบจะไม่ได้ห้ามการนัดหยุดงาน นอกจากเวลาประกาศภาวะฉุกเฉิน<sup>14</sup>

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า การนัดหยุดงานจะห้ามหรือจำกัดโดยกฎหมายมิได้ แม้ว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะช่วยกำหนดขอบเขตของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่กฎหมายก็ไม่สามารถที่จะกำหนดความพอดีของทุกเรื่องได้ และไม่สามารถกำหนดความต้องการของคนได้ เรื่องการนัดหยุดงานจึงไม่อาจใช้กฎหมายแต่อย่างเดียว จะต้องอาศัยความรู้จักความพอดีของทุกฝ่ายเป็นสำคัญอีกด้วย ถ้ามีการลงโทษผู้นัดหยุดงานไปแล้วก็มีใ้ว่าจะสามารถลดหรือป้องกันการนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมายได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้นทุกฝ่ายควรที่จะหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การนัดหยุดงานลดน้อยลง แทนที่จะอาศัยข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งจะได้อธิบายแนวทางในการที่จะหลีกเลี่ยงการนัดหยุดงาน ดังนี้คือ

1. นายจ้างควรกำหนดระเบียบการจ้างให้เหมาะสม ปรับปรุงอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างให้พอเหมาะกับค่าครองชีพและเท่าเทียมกันในงานอื่นซึ่งมีลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกัน ปรับนโยบายและแก้ไขการบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้างเท่าที่จะสามารถทำได้ ในกรณีที่มีการเรียกร้องเกิดขึ้นฝ่ายนายจ้างจะต้องเจรจากันด้วยเหตุผล และพิจารณาให้ตามข้อเรียกร้องเท่าที่จะทำได้

<sup>14</sup>พร อุดมพงษ์, "คำบรรยายในวิชาสัมมนาแรงงาน," (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 20 กรกฎาคม 2519).

2. ทางฝ่ายลูกจ้างควรพยายามหลีกเลี่ยงการใช้วิธีนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือในการเรียกร้อง ก่อนที่จะหยุดงานควรได้รับความเห็นชอบจากสหภาพแรงงานเสียก่อน ซึ่งจะทำให้มีการเจรจาตามขั้นตอนและไม่เสียเปรียบฝ่ายบริหาร

3. ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ของทางราชการจะต้องช่วยให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างตกลงกันได้โดยเร็ว เพื่อยุติข้อพิพาทซึ่งจะต้องให้ทั้งสองฝ่ายได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้จะต้องพยายามให้ทั้งสองฝ่ายได้รู้และเข้าใจวิธีการเรียกร้อง วิธีการเจรจาต่อรอง วิธีการนัดหยุดงานที่ถูกกฎหมาย

### ข้อพิพาทแรงงานในรัฐวิสาหกิจควรมีการบังคับชี้ขาดทุกกรณีหรือไม่

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานหรือการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นมาตรการในการระงับข้อพิพาทแรงงานวิธีหนึ่ง นอกเหนือจากวิธีอื่น เช่น การประนีประนอม ข้อพิพาทแรงงานหรือการเจรจาต่อรอง วิธีการชี้ขาดนี้จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ได้ทันทีและประหยัดเวลาในการแก้ปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้

ข้อขัดแย้งทางค่านแรงงานที่อาจนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงานนั้นสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประการหนึ่ง กับข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์อีกประการหนึ่ง ข้อขัดแย้งในเรื่อง "สิทธิ" นั้น เป็นส่วนที่คลุมถึงข้อขัดแย้งในเรื่องการตีความหรืออธิบายข้อตกลง ข้อขัดแย้งในเรื่องข้อตกลงหรือระเบียบประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาก่อน

ส่วนข้อขัดแย้งในเรื่อง "ผลประโยชน์" นั้น สืบเนื่องมาจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่าตนควรได้รับประโยชน์จากสภาพการจ้างมากกว่าเดิม หรือฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าตนยังเสียเปรียบในเรื่องสภาพการจ้างอยู่ ข้อพิพาทข้อขัดแย้งในลักษณะนี้หากไม่ได้รับการแก้ไขหรือประนีประนอมไกล่เกลี่ยให้ได้รับความพอใจแก่ทั้งสองฝ่ายแล้ว ผลลัพธ์อาจนำไปสู่การนัดหยุดงานหรือการปิดงานงคจ้างก็ได้



ทั้งข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิและข้อขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์สามารถนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงานที่ยืดเยื้อได้ การใช้วิธีระงับข้อพิพาทแรงงานวิธีอื่น เช่น การเจรจา ประนีประนอมกันเองก็ดี หรือการที่มีเจ้าหน้าที่คนกลางของรัฐบาลมาไกล่เกลี่ยก็ดี บางครั้งก็ไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ ทำให้ข้อพิพาทยืดเยื้อต่อไปอีก แต่ถ้านำวิธีการชี้ขาดมาใช้แล้วย่อมมีหลักเกณฑ์ที่จะทำให้คู่กรณีจำต้องยอมสูญเสียเสรีภาพบางประการไปบ้าง เพราะว่าการชี้ขาดแรงงานเป็นเรื่องการยอมรับให้คนกลางมาทำหน้าที่ตัดสินและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว ภายหลังจากที่ผู้ชี้ขาดได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานตลอดจนการตีความแล้ว ก็จะมีคำวินิจฉัยออกมา คำวินิจฉัยของผู้ชี้ขาดย่อมถือว่ามีความหมายต่อคู่กรณีซึ่งจะต้องผูกมัดและปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น

การชี้ขาดเกี่ยวกับข้อขัดแย้งทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วนั้น จะได้นำมาพิจารณา ดังนี้

ก. การชี้ขาดในเรื่องข้อขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น มักจะเป็นข้อขัดแย้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ วันหยุด ชั่วโมงการทำงาน ข้อขัดแย้งเหล่านี้เป็นปัญหาของทั้งสองฝ่าย ซึ่งถ้าสามารถตกลงกันเองได้แล้วก็จะ เป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพราะว่าการรวมเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีในเรื่องนี้เป็นมาตรฐาน อันเดียวที่จะทำให้คู่กรณีต่อรองหรือประนีประนอมได้ และหากว่าการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ละฝ่ายก็สามารถใช้วิธีการนัดหยุดงานหรือปิดงานได้ แต่ถ้ามุ่งมั่นคำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการนัดหยุดงานหรือปิดงาน คู่กรณีก็อาจจะสมัครใจให้มีการตั้งผู้ชี้ขาด หรือในกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์กฎหมายก็จะควบคุมให้คู่กรณีนำข้อพิพาทเข้าสู่วิธีการชี้ขาด โดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ การชี้ขาดในเรื่องผลประโยชน์นั้นส่วนมากผู้ชี้ขาดจะทำหน้าที่เพียงเพื่อหมทวนหรือช่วยเหลือให้การรวมเจรจาต่อรองนั้นมีความหมายยิ่งขึ้นเท่านั้น

ข. การชี้ขาดในเรื่องข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิ ข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธินั้น โดยปกติได้แก่ข้อขัดแย้งในเรื่องกฎหมาย การตีความข้อตกลง และแนวปฏิบัติที่เคยใช้มาก่อน การชี้ขาดในเรื่องสิทธินั้น ผู้ชี้ขาดจะทำหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

ตัว ๆ ไป คือ ทำหน้าที่ในการแปลสัญญาและทำหน้าที่คล้ายระบบของศาล คือจะแปลสัญญาให้เคร่งครัดหรือยืดหยุ่นได้ โดยพิจารณาถึงสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น คำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดประเภทนี้จะเป็นการอธิบายกฎหมายอย่างเคร่งครัด มากกว่าการประนีประนอม

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วจะเห็นได้ว่า ข้อขัดแย้งในทางค่านางงานนั้นมีไว้ว่าทุก ๆ กรณีจะใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเข้าไปชี้ขาดได้อย่างเหมาะสมและเกิดผลดีเสมอไป เพราะในหลักความจริงนั้น การที่จะพิจารณาว่าการชี้ขาดเป็นเครื่องมือสารพัดประโยชน์ที่สามารถนำไปตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งทางค่านางงานที่คู่กรณีไม่สามารถแก้ไขโดยลำพังแล้ว ในบางกรณีก็เป็นการไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น กรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งวิธีการแก้ไขข้อขัดแย้งได้ดีที่สุดก็คือการร่วมเจรจาต่อรองกันเอง เพราะว่าการมีผู้เข้าไปชี้ขาดนั้น ปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานหรือแบบที่จะมาวัดความพอใจในเรื่องผลประโยชน์ทำได้ยากกว่า

โดยปกติ การอนุญาโตตุลาการชี้ขาดจะเป็นที่นิยมใช้ในกรณีข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับการตีความหรือใช้ปฏิบัติในข้อตกลงรวม (Interpretation or application of the collective agreement) แม้ว่าวิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานทำให้ข้อพิพาทแรงงานยุติโดยเร็วและช่วยประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่ายและลดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นก็ตาม สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ชี้ขาดจะต้องคำนึงอยู่เสมอก็คือ คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นควรเป็นคำตัดสินที่คู่กรณีสามารถนำไปปฏิบัติได้ เป็นคำตัดสินที่ให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย เพราะถ้าหากคำตัดสินนั้นสร้างความไม่พอใจให้แก่ทั้งสองฝ่ายแล้ว เมื่อเกิดข้อพิพาทในคราวต่อไปคู่กรณีอาจใช้วิธีการนัดหยุดงานหรือปิดงานแทนการให้มีการชี้ขาดก็ได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การชี้ขาดข้อพิพาทที่ประสบผลสำเร็จ คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาด เช่น ผู้ชี้ขาด Charles C. Killigsworth ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมีคำวินิจฉัยโดยการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่า

การปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการประสบผลสำเร็จ แม้ว่าในบางครั้งคำวินิจฉัยที่ชี้ขาดออกมาอาจทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจอย่างรุนแรงก็ตาม

แต่ก็ไม่มีส่วนหนึ่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทางด้านนายจ้างก็ไม่เคยที่จะไม่รับคำวินิจฉัยและไม่เคยนำคำวินิจฉัยนั้นขึ้นสู่ศาล ส่วนสหภาพแรงงานก็ไม่เคยใช้อำนาจทำการนัดหยุดงานมาประท้วงต่อคำชี้ขาด<sup>15</sup>

ฉะนั้นการที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งทางด้านแรงงานด้วยวิธีการชี้ขาดควรจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า ข้อขัดแย้งใดเหมาะสมที่จะใช้วิธีการชี้ขาดเข้าตัดสินปัญหา ไม่ควรใช้กับข้อขัดแย้งทุกกรณี เพราะบางกรณีถ้าใช้วิธีการอื่นแก้ไขปัญหาก็จะประสบผลดีมากกว่า อนึ่ง สำหรับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการรัฐวิสาหกิจ เพราะว่าข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้นอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน และภายหลังวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เนื่องจากขณะนั้นประเทศกอยู่ภายใต้กฎอัยการศึก จึงทำให้ลูกจ้างและนายจ้างต้องปฏิบัติตามมาตรา 25 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ กล่าวคือ ห้ามมิให้ลูกจ้างนัดหยุดงาน หรือนายจ้างปิดงานงคจ้าง ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้จะต้องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคณะบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นผู้ชี้ขาด

ด้วยเหตุนี้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ทุกกรณีจะต้องมีการชี้ขาด ซึ่งทำให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีเรื่องที่จะต้องทำการชี้ขาดมากขึ้น อาจจะทำให้การตัดสินชี้ขาดปัญหาทางด้านแรงงานเกิดความล่าช้าขึ้นได้ ดังนั้นภายหลังการปฏิรูปจึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถกระทำกรอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวปฏิกริยาจากลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน เช่น นายจ้างไม่จำเป็นที่จะต้องปิดงานงคจ้าง แต่นายจ้างก็สามารถที่จะเลิกจ้างได้ครั้งละ 2-3 คน และการที่สหภาพแรงงานจะฟ้องร้องไปยังคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ก็หวังผลได้ยาก เพราะคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

<sup>15</sup>โกวิทย์ บุรพชานินทร์, "การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2519), หน้า 12.





มีเรื่องที่จะตัดสินชี้ขาดเป็นจำนวนมาก ทำให้ปัญหาแรงงานได้รับการแก้ไขตามระบอบการแรงงานสัมพันธ์ ข้อพิพาทแรงงานจึงมักแสดงออกในรูปมาตรการกึ่งสไตรค์ซึ่งเป็นผลเสียต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และในกรณีที่เป็นข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย ถึงแม้ว่าการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีการชี้ขาดจะเป็นวิธีที่ใช้ได้ผลวิธีหนึ่งที่จะป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวายอันเนื่องมาจากการนัดหยุดงานก็ตาม แต่ก็ไม่ควรใช้บังคับกับข้อพิพาทแรงงานทุกกรณี ควรจะพิจารณาใช้บังคับตามความเหมาะสมแต่ละกรณี

### ควรมีคณะกรรมการหรือกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจหรือไม่

นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ได้มีปัญหาข้อพิพาทแรงงานและมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก เนื่องจากปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน เพราะว่าการกิจการรัฐวิสาหกิจส่วนมากมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเป็นอันมาก ดังนั้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดให้นำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในรัฐวิสาหกิจเข้าสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพื่อทำการชี้ขาด แต่เนื่องจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ปัญหาแรงงานของรัฐวิสาหกิจจึงมิได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว ทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจอยู่เสมอ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงควรมีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ โดยมีผู้แทนของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และผู้แทนของพนักงานลูกจ้างเข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย ซึ่งคณะกรรมการนี้จะได้มีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ ปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจก็จะได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที วิธีการแก้ปัญหาในรัฐวิสาหกิจโดยการตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะนี้ มีกฎหมายกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ระดับชาติสำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ เรียกว่า Public Corporation and National Enterprise Labour Relation Commission

ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่ายจากรัฐบาล ฝ่ายพนักงานลูกจ้าง และฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ประเมินประเมินไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจตามที่คูกรณีร้องขอหรือชี้ขาดข้อพิพาทในชั้นสุดท้าย โดยมีสภาพบังคับด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจสอบสวนวินิจฉัยกรณีที่มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมในรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เช่น ในประเทศออสเตรเลียได้จัดให้มีคณะกรรมการตุลาการขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า Public Service Arbitrator ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในกิจการของรัฐ และรัฐบาลศรีลังกาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โดยยอมรับการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานกับกิจการของรัฐ<sup>16</sup>

จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีหลายประเทศที่เห็นความสำคัญของปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจ และพยายามหาวิธีแก้อุญหาเหล่านั้นโดยการตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สำหรับรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ ซึ่งประเทศไทยน่าจะใช้วิธีนี้เช่นกัน

อนึ่ง ในเรื่องที่ดีควรจะมีกฎหมายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร เช่นรัฐบาลในสมัยปฏิรูปได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีไม่ให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยจะให้มีความหมายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจต่างหาก และได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานรวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงการแรงงานอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ถ้าจะให้มีความหมายเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจ กฎหมายนี้จะต้องให้สิทธิต่าง ๆ แก่ลูกจ้างพนักงานไม่น้อยกว่าที่ได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างพนักงานไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

<sup>16</sup>กรมแรงงาน, "ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ" (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2517), หน้า 71.

### สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ

ในการเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการต่าง ๆ ของลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 นั้น ทำให้ลูกจ้างพนักงานได้ตระหนักว่า การรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อต่อรองกับฝ่ายบริหารเป็นการช่วยให้ฝ่ายบริหารยอมรับฟังข้อเรียกร้องต่าง ๆ และทำให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูง ดังนั้นสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงพยายามรวมกันเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเพื่อที่จะให้มีการประสานงานกันได้ดีขึ้น เมื่อเกิดปัญหาทางด้านแรงงานในรัฐวิสาหกิจก็จะได้ร่วมมือให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินงานเพียงสหภาพเดียว สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้รวมตัวกันตั้งเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2517 ในตอนแรก ๆ ได้มีการประชุมเฉพาะในกลุ่มผู้นำของแต่ละสหภาพรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ไม่มีการตั้งประธานถาวร การประชุมแต่ละครั้งก็เลือกประธานชั่วคราว จนกระทั่งถึงต้นปี 2518 จึงได้มีการเลือกตั้งประธาน ตัวประธานนั้นจะต้องมีการเลือกตั้งทุก ๆ ปี มีการประชุมเดือนละ 2 ครั้ง

การจัดตั้งกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยกันจัดการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจและเป็นปัญหาที่เห็นว่าพอจะแก้ไขได้ในระหว่างกลุ่มสหภาพแรงงาน และเนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้ยอมให้สหภาพแรงงานได้รวมกันเป็นสหพันธ์แรงงานได้ ตามมาตรา 113 บัญญัติว่า "สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไป และแต่ละสหภาพแรงงาน

1. มีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันหรือไม่ หรือ

2. มีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือไม่

อาจรวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่าง



สหภาพแรงงาน และคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง"<sup>17</sup>

ดังนั้นประธานกลุ่มสหภาพแรงงานกลุ่มรัฐวิสาหกิจจึงได้คิดจัดตั้งเป็นสหพันธ์  
แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสิทธิที่จะจัดตั้งได้ตามมาตรา 113 (1) โดย  
ถือว่าลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีนายจ้างคนเดียวกัน คือรัฐบาล และยังไม่ได้รับอนุมัติให้จก  
ทะเบียน แต่ภายหลังวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับองค์การ  
ของลูกจ้างและนายจ้าง โดยมีคำสั่งของคณะปฏิรูป ฉบับที่ 46 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม  
พ.ศ. 2519 ยกเลิกมาตรา 119 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์  
2518 ซึ่งกล่าวว่า มาตรา 119 "สมาคมนายจ้างและสหพันธ์นายจ้างอาจจัดตั้งสภา  
องค์การนายจ้างเพื่อส่งเสริมการศึกษาและการแรงงานสัมพันธ์ได้" มาตรา 120  
"สหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานอาจจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างเพื่อส่งเสริมการศึกษา  
และการแรงงานสัมพันธ์ได้" คำสั่งของคณะปฏิรูปได้แก้ไขให้สภาองค์การลูกจ้างและสภา  
องค์การนายจ้างต้องจดทะเบียนก่อนนายทะเบียนแรงงาน และต้องมีสหภาพแรงงานเป็น  
สมาชิกขององค์การลูกจ้างอย่างน้อย 15 สหภาพ สภาองค์การนายจ้างต้องมีสมาคม  
นายจ้างไม่น้อยกว่า 5 แห่งเป็นสมาชิก จึงจะจัดตั้งและขอจดทะเบียนได้"<sup>18</sup>

<sup>17</sup>กรมแรงงาน, "พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518" (กรุงเทพ-  
มหานคร: กรมแรงงาน, 2518), หน้า 69.

<sup>18</sup>สุภชัย มนต์ไพฑูย์, "สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ," รัฐวิสาหกิจ  
1 (มกราคม 2520): 9.