



บทที่ ๒

บททั่วไป

การศึกษากระบวนการเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) เนื่องจากกระบวนการของความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทั้งในฐานะส่วนบุคคลและในฐานะขององค์กร นายจ้างต่อองค์กรของฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งความสัมพันธ์และความขัดแย้ง ทั้งปวงด้วย การศึกษาความรู้พื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์จะทำให้เข้าใจถึงมูลเหตุของข้อพิพาทแรงงานลักษณะของข้อพิพาทแรงงาน และความจำเป็นที่จะต้องระงับข้อพิพาทแรงงานต่างชนิดกันด้วยวิธีการต่างกันดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

๑ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

๑.๑ การแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations)

๑.๑.๑ ความหมาย

แรงงานสัมพันธ์หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงานเริ่มตั้งแต่การรับลูกจ้างเข้าทำงาน จนถึงเมื่อลูกจ้างออกจากงาน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้าง สภาพการทำงาน และผลประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับ เช่น การบรรจุ การย้ายงาน ค่าจ้างหรือเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา โบนัส หรือเงินตอบแทนพิเศษอื่น ๆ การฝึกอบรม การให้การศึกษา สุขภาพอนามัย การเจ็บป่วย การว่างงาน วินัย การเลื่อนขั้น การเข้ามีส่วนร่วมถือหุ้นของสถานประกอบการ

การนัดหมาย การเคหะ เวลาพัก ค่าตอบแทนขณะป่วย การประสบอันตราย การ
สูงอายุ การสูญเสียความสามารถในการทำงาน การเลิกจ้าง การตอบแทนหลังเลิก
จ้าง รวมตลอดถึงกระบวนการ การเจรจาต่อรอง และในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ
การทางอุตสาหกรรมสัมพันธ์ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายจัดการกับสหภาพ
แรงงาน ในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย^๑

ทั้งนี้หมายความรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ในสถาน
ประกอบการธุรกิจส่วนตัว เช่น ตามร้านขายของเล็ก ๆ ก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องการแรง
งานสัมพันธ์ด้วยเช่นกัน^๒ และการแรงงานสัมพันธ์ในความหมายอย่างกว้างย่อมมีความ
หมายรวมถึงความสัมพันธ์ของบุคคลที่ ๓ ได้แก่รัฐเข้าไปด้วย เพราะรัฐมีบทบาทสำคัญ
ในการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและ
ฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ยุติลงด้วยดี ด้วยวิธีการ
ต่าง ๆ ดังจะกล่าวในบทต่อไป

ในความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมมีส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความขัด
แย้งซึ่งกันและกัน เพราะในสังคมผู้ใช้แรงงานมีการติดต่อด้านอาชีพการงานกันอย่าง
แพร่หลายตามลักษณะของสังคมอุตสาหกรรม (Industrial Society) การ
สื่อสารติดต่อกันโดยปราศจากหลักมนุษยสัมพันธ์ที่ดีย่อมมีโอกาสที่จะไม่เข้าใจกัน

^๑ ธีรชัช อรุณสุข, แนวความคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสัมพันธ์, (ฝ่าย
ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์, กองแรงงานสัมพันธ์, กรมแรงงาน, ๒๕๒๖), หน้า
๓-๕.

^๒ สุวิทย์ จงเจริญ, ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แรงงาน, (กรม
แรงงาน, ๒๕๑๙), หน้า ๙๒.

หรือบาดหมางใจกันได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิสัยของมนุษย์ซึ่งเป็นปุถุชนย่อมมีจิตใจที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนั้นบุคคลที่ต้องเกี่ยวข้องกันทางด้านแรงงานนี้ ยังมีความแตกต่างกันทางด้านความรู้ การศึกษา ทัศนคติ ความเชื่อถือ ตลอดจนอาจแตกต่างกันในทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม หรือขนบธรรมเนียมประเพณีด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้วิถีชีวิตหรือแบบแผนแห่งการดำเนินชีวิตของบุคคลไม่เหมือนกัน และไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย อย่างไรก็ตามความขัดแย้งทางด้านแรงงานถือว่าเป็นผลอย่างหนึ่งของความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม ซึ่งมีใช้สิ่งชั่วร้ายที่จะต้องขจัดคัดเป่าหรือทำลายล้างให้สิ้นไปเสียทีเดียว หากแต่ทุกฝ่ายต้องหาทางประสานกันเพื่อมิให้ความขัดแย้งนั้นรุนแรงยิ่งขึ้น หรือรักษาความขัดแย้งนั้นไว้ให้อยู่ในระดับปกติธรรมดาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งทางด้านแรงงานเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความไม่เข้าใจกัน ความอ่อนแอ หรือความยากลำบาก ที่ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจะต้องเผชิญอยู่ อันจะต้องป้องกันและแก้ไขเยียวยากันต่อไป *

๑.๑.๒ มูลเหตุของความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยทั่วไปเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุดังนี้

- ๑) ข้อเท็จจริงพื้นฐานของการทำธุรกิจ นายจ้างย่อมมีเป้าหมายที่จะแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ รายได้จะต้องสูงกว่ารายจ่ายให้ได้มากที่สุด นายจ้างถือว่าลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต (Cost of Production) มากกว่าเป็นหุ้นส่วนการผลิต (Partner of Production)

* สุชาติ หล่อโลหการ, วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องสภาพแรงงานในประเทศไทย, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗),

ฉะนั้น เมื่อใดที่นายจ้างจ่ายเงินสำหรับต้นทุนการผลิตมากเท่าใด ในขณะที่อัตราการผลิตและการจำหน่ายยังมีอัตราคงที่เท่าเดิม โอกาสที่จะได้รับกำไรสูงสุดย่อมจะลดลง ดังนั้นจึงเกิดความพยายามหาวิธีชดเชยและลดต้นทุนการผลิตส่วนที่ไม่จำเป็น หรือยังไม่จำเป็นต้องจ่ายในขณะนั้นให้ได้มากที่สุด อันจะเป็นผลให้สวัสดิการและรายได้ของลูกจ้างจะต้องอยู่ในอัตราที่จำกัดเฉพาะเท่าที่จำเป็นต้องจ่ายและสามารถจ่ายให้ได้ แต่ในทางตรงกันข้ามลูกจ้างกลับคิดว่าตนเองน่าจะมีส่วนในความสำเร็จของธุรกิจด้วยและตนมีความสำคัญในกิจการนั้น ๆ มากกว่าที่จะเป็นเพียงต้นทุนการผลิต ฉะนั้น จึงสมควรที่จะได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์ที่นายจ้างได้รับด้วย อัตราค่าจ้างและสภาพการทำงาน ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนจึงสมควรอยู่ในอัตราที่น่าพึงพอใจ ด้วยทัศนคติที่ต่างกันนี้ย่อมเกิดช่องว่างของความคิดของทั้ง ๒ ฝ่ายขึ้น เมื่อมีการเรียกร้องขอให้แก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างต่างฝ่ายต่างตั้งต้นจากทัศนคติของตนซึ่งเป็นจุดที่อยู่ตรงข้ามกัน ปัญหาของกรณีนี้คือจุดใดที่ผลประโยชน์ของทั้ง ๒ ฝ่ายจะสามารถประสานกันและได้รับการแบ่งอย่างยุติธรรม

๒) ปัญหาเรื่องอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการ

(Authority to make decision) นายจ้างทั่วไปถือว่าตนเป็นเจ้าของกิจการ และมีความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัย (Risk) ซึ่งหากธุรกิจขาดทุน ตนอาจต้องล้มละลาย แต่ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ดังนั้นการบริหารงานควรอยู่ในอำนาจของนายจ้างซึ่งมีประสบการณ์และความรับผิดชอบสูงกว่า แต่ฝ่ายลูกจ้างเห็นว่าตนควรมีส่วนร่วมในการบริหารด้วย โดยเฉพาะในด้านเกี่ยวกับสภาพและเงื่อนไขการทำงาน เช่น ปัญหาการใช้เครื่องจักรกลแทนแรงงานคน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ของผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น ^๑

^๑ โกวริทย์ บุรพธาณินทร์, "แนวคิดเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์," วารสารแรงงานสัมพันธ์, (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ กันยายน, ๒๕๑๔), หน้า ๑๗-๑๘

๓) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ทราบว่ามิกฎหมายกำหนดในเรื่องนั้น ๆ ไว้ ย่อมเป็นเหตุให้อีกฝ่ายไม่พอใจ เพราะฝ่ายนั้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันอาจก่อความเสียหาย ให้อีกฝ่าย

๔) ความแตกต่างกันของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างทางด้าน ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ศาสนา อุปนิสัย และโลกทัศน์ ส่วนตัว

๕) ความกดดันทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะใน ภาวะที่ค่าครองชีพมีอัตราสูงชันมากหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ผลิตน้ำมัน หรือเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กระทบกระเทือนถึงฐานะและความเป็นอยู่ของทั้งฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง กล่าวคือ ภาวะเงินเฟ้อทำให้อัตราค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น อำนาจซื้อ ของลูกจ้างลดลง หากไม่มีการปรับปรุงค่าจ้างแรงงาน จะทำให้เกิดการเรียกร้อง ค่าแรงงานเพิ่มได้ ทำให้ภาวะการขายสินค้าในตลาดเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะมีผล ต่อการวางแผนการผลิตสินค้าของฝ่ายนายจ้าง นายจ้างอาจต้องเสนอขอลดจำนวน วันทำงานลงเพื่อชลอการผลิตและเป็นการตัดรายจ่ายเป็นต้น^๑

๑.๒ ข้อพิพาทแรงงาน (Labour Dispute)

๑.๒.๑ ความหมาย

การวินิจฉัยว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทแรงงานหรือไม่ เป็นปัญหา แรกที่จะต้องพิจารณาเนื่องจากข้อพิพาทที่มีใช้ข้อพิพาทแรงงานย่อมจะต้องระงับและ

^๑ สุชาติ หล่อโลหการ, วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง สหภาพแรงงานในประเทศไทย, หน้า ๑๖

วินิจฉัยโดยกฎหมายอื่น จะนำวิธีการตลอดจนใช้สิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
แรงงาน เช่น การนัดหยุดงาน การปิดงาน มาใช้ไม่ได้ การวินิจฉัยนี้ขึ้นอยู่กับ
กับการให้คำจำกัดความความหมายของ "ข้อพิพาทแรงงาน" ว่า ให้ความความ
กว้างเพียงใด

ศาสตราจารย์ PH. Casselman ให้ความหมายว่าข้อพิพาทแรงงาน
คือ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้าง เกี่ยวกับค่าจ้าง สภาพการทำงาน
การรับรองสหพันธ์และหรือเรื่องอื่น ๆ ^๑

ตามความหมายนี้ ข้อพิพาทแรงงานมีความหมายกว้างมาก หมายความว่า
ถึงข้อพิพาทในทุก ๆ สาขาที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

Kurt Braun อธิบายความหมายของข้อพิพาทแรงงานว่าหมายความว่า
ถึงความขัดแย้งอันเกี่ยวกับข้อความ (term) อายุการทำงาน (tenure) หรือ
เงื่อนไขการจ้าง หรือเกี่ยวกับสมาคมหรือตัวแทนของคณะบุคคลในการเจรจา
กำหนด การรักษา การเปลี่ยนแปลง การเสาะหา เพื่อเตรียมข้อความหรือ
เงื่อนไขการจ้างงาน ^๒

ข้อพิพาทแรงงานตามความหมายของ Braun เป็นความหมายที่แคบ
กว่าของ Casselman เพราะมีความหมายเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสภาพการ
จ้างและการร่วมเจรจาต่อรองเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

^๑ PH. Casselman, Labor Dictionary, (New York :
Philosophical Library, Inc., 1949) p. 189

^๒ Kurt Braun, Labour Dispute and there Settlement,
(Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1955), pp. 27-28.

ให้ความหมายของข้อพิพาทแรงงานว่าหมายถึงข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
 อันเกิดจากเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน อันได้แก่กำหนดวันและเวลาทำงาน
 ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับ
 การจ้างหรือการทำงาน ซึ่งมีความหมายจำกัดเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง
 เท่านั้น

๑.๒.๒ การจำแนกประเภทข้อพิพาทแรงงาน

การจำแนกประเภทของข้อพิพาทแรงงาน จำแนกได้ ๒ ประเภทดังนี้

๑.๒.๒.๑ ข้อพิพาทร่วม (Collective Dispute) และข้อพิพาทส่วน
 บุคคล (Individual Dispute)

๑.๒.๒.๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ (Right Dispute) และข้อพิพาท
 เกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interest Dispute)

ข้อพิพาทร่วม (Collective Dispute) หมายถึงข้อพิพาทอันเกิด
 ขึ้นร่วมกันในจำนวนลูกจ้างส่วนมาก กล่าวคือ มีผู้เกี่ยวข้องมาก ข้อพิพาทลักษณะนี้มัก
 เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับกลุ่มลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน^๑
 ข้อพิพาทชนิดนี้มักจะมีสาเหตุมาจากสภาพและเงื่อนไขการจ้างเป็นส่วนรวม

ข้อพิพาทส่วนบุคคล (Individual Dispute) หมายถึงข้อพิพาท
 ที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างคนใดคนหนึ่งและลูกจ้างคนใดคนหนึ่งเท่านั้น อันอาจเกิด

^๑ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, การเจรจาต่อรองร่วม,
 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔๔-๑๕๐

จากความสามารถในการปฏิบัติงานหรือเงื่อนไขตามสัญญาจ้างส่วนบุคคลของลูกจ้าง
ผู้นั้นเป็นส่วนตัว^๑

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ (Right Dispute) หรืออาจเรียกว่าข้อพิพาท
ทางกฎหมาย (Legal Dispute) หมายถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้ การตีความ
ตามสัญญา เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินรางวัลตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง หรือการตีความ
ตามกฎหมาย เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าล่วงเวลา สิทธิลาคลอด หรือหน้าที่ที่
ต่างฝ่ายต่างมีต่อกัน (obligation) เช่น นายจ้างจะต้องดูแลให้ความปลอดภัยใน
การทำงานต่อลูกจ้าง^๒

ข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interests Dispute) หรืออาจ
เรียกว่าข้อพิพาททางเศรษฐกิจ หมายถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการให้ และการรับผล
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นการโต้แย้ง ต่อรองกันระหว่างคู่กรณี เพื่อ
กำหนดเงื่อนไขและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิด
จากการเรียกร้องของสหภาพแรงงานหรือตัวแทนหรือองค์กรของลูกจ้างในรูปแบบต่าง ๆ^๓

ข้อพิพาทส่วนบุคคล เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเสมอ แต่ข้อพิพาทร่วมอาจ
เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือผลประโยชน์ก็ได้ เช่น เมื่อเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความ

^๑ International Labour office, Conciliation and Arbitration procedures in Labour Dispute, (Switzer Land, CH-1211 Geneva 22, 1980) p. 5-6

^๒ ร.ต. หิรัญ ศิษฏโกวิท, วิทยานิพนธ์เรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงาน, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๒๐

^๓ ILO., Conciliation and Arbitration Procedures in Labour Dispute, p. 7-9.

ระยะเวลาการจ้างของสัญญาจ้างที่ทำร่วมกัน เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิ แต่ถ้าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อกำหนดสภาพและเงื่อนไขการจ้างก็จะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ซึ่งจะต้อง เป็นข้อพิพาทร่วมเสมอ^๑

๑.๒.๓ วิธีระงับข้อพิพาทแรงงานแต่ละชนิด

ข้อพิพาทด้านสิทธิหรือข้อพิพาทส่วนบุคคล เกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิของอีกฝ่าย หรืออีกฝ่ายไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือมีปัญหาโต้เถียงกันว่าได้มีการปฏิบัติตามหน้าที่แล้วหรือไม่ วิธีการระงับข้อพิพาทชนิดนี้ทำได้โดยการวินิจฉัยและชี้ขาดโดยบุคคลที่สาม ซึ่งอาจเป็นอนุญาโตตุลาการที่เป็นคนกลาง โดยคู่กรณีตกลงกันให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เสนอข้อพิพาทหรือร้องขอความเป็นธรรมต่อศาลแรงงานให้เป็นผู้วินิจฉัยและบังคับให้เป็นไปตามคำชี้ขาดนั้น

ข้อพิพาทด้านผลประโยชน์ ซึ่งโดยสภาพเป็นข้อพิพาทร่วมไม่ได้มีพื้นฐานจากการโต้แย้งความถูกต้องตามกฎหมายหรือข้อสัญญาจ้าง แต่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมของสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจส่วนรวม และเกี่ยวข้องกับความสามารถของคู่กรณีในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ซึ่งตนจะได้รับจากอีกฝ่าย ข้อพิพาทนี้จะเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ในการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อกำหนดสภาพ และเงื่อนไขการจ้าง ในส่วนที่เกินจากมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด วิธีการระงับข้อพิพาทชนิดนี้ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้คู่กรณีได้ปฏิบัติไว้แล้ว เนื่องจากรัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลที่จะเกิดขึ้นหากเกิดการนัดหยุดงานหรือปิดงาน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ซึ่งจะได้บรรยายหลักเกณฑ์และวิธีการโดยละเอียดในบทต่อไป

^๑ Ibid, p. 5

๑.๓ คู่มือในข้อพิพาทแรงงาน

คู่มือในข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จำกัดอยู่เพียง นายจ้างและลูกจ้างหรือตัวแทน หรือองค์กรโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลทั้ง ๒ ฝ่ายเท่านั้น

๑.๓.๑ นายจ้าง

นายจ้าง หมายถึงผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้าง เข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และ หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทน ในกรณีที่นายจ้าง เป็นนิติบุคคล หมายความถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มี อำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย^๑

๑.๓.๒ ลูกจ้าง

๑.๓.๒.๑ ความหมายของลูกจ้างโดยทั่วไป

ลูกจ้าง หมายถึงผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้าง ลูกจ้างในข้อพิพาทแรงงานมีความหมายรวมถึงสหภาพแรงงานด้วย

๑.๓.๒.๒ ความหมายของสหภาพแรงงาน (Trade Union)

สหภาพแรงงาน (Trade Union) เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็น ตัวแทนของลูกจ้าง เพื่อแสวงหาและคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของลูกจ้าง เกี่ยวกับสภาพการ จ้าง โดยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) และส่งเสริมความสัมพันธ์ อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกันด้วย^๒

สหพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) ให้ ความหมายของสหภาพแรงงานว่า

^๑พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘, มาตรา ๕.

^๒พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘, มาตรา ๕.

สหภาพแรงงาน เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นถาวรและสืบเนื่องกัน โดยคนงาน เพื่อที่จะคุ้มครองการทำงานของเขา เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานโดยผ่านวิธีการร่วมเจรจาต่อรอง เพื่อหาวิธีการที่จะทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนงานดีขึ้นและกำหนดวิธีการ เพื่อให้ลูกจ้างได้แสดงออกถึงทัศนคติของเขาในด้านที่เกี่ยวกับปัญหาของสังคม^๑ ซึ่งอาจขยายความได้ว่า

๑) สหภาพแรงงานจะต้องเป็นองค์กรที่ถาวรและสืบต่อเนื่องกัน เพราะกิจการของสหภาพแรงงานกว้างขวางมิใช่เพียงเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เนื่องจากต้องแก้ปัญหาให้สมาชิกได้ทันทีเมื่อมีการร้องขอและปัญหาต่าง ๆ จะแก้ไขได้ยากหากขาดความต่อเนื่องของสถาบันดังกล่าว สหภาพแรงงานจึงต้องจดทะเบียนและมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำใด ๆ ของกรรมการสหภาพที่ทำในนามสหภาพย่อมถือว่าเป็นการแสดงออกของสมาชิกทุกคนในสหภาพแรงงานนั้น สหภาพแรงงานจึงแตกต่างจากองค์การชั่วคราว (Temporary Organization) ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างตามความจำเป็น

๒) จุดมุ่งหมายของสหภาพแรงงานก็เพื่อคุ้มครองการทำงานของลูกจ้าง ตลอดจนการปรับปรุงสภาพการทำงานของลูกจ้างในด้านต่าง ๆ โดยเป็นผู้เรียกร้องในสิ่งที่ลูกจ้างไม่อาจเรียกร้องเองได้โดยลำพัง^๒ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่พิทักษ์รักษาความเป็นธรรม คือการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานให้มีความปลอดภัยและรู้สึกปลอดภัยในการทำงาน เพื่อมิให้นายจ้างกลั่นแกล้งลงโทษโดยไม่มีเหตุผล^๓

^๑โกวิท บุรพธานินทร์, "แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์", วารสารแรงงานสัมพันธ์, (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ กันยายน ๒๕๑๘), หน้า ๒๓.

^๒สหภาพแรงงาน, วารสารสภา, (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘), หน้า ๔๒.

^๓อนันต์ ชุมวิสูตร, วิทยานิพนธ์เรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามกฎหมายแรงงาน, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑) หน้า ๗๔

๓) สหภาพแรงงานต้องใช้วิธีการร่วมเจรจาต่อรองเป็นเครื่องมือ ในการขอปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานและผลของการร่วมเจรจาต่อรองเป็นเครื่องมือ ผูกมัดให้คู่กรณีทั้ง ๒ ฝ่ายปฏิบัติต่อกันตามข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) ที่เกิดจากการร่วมเจรจาต่อรองนั้น ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างโดยการขู่เชิญบังคับ ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการร่วมเจรจาต่อรอง

๔) สหภาพแรงงานต้องแสวงหาวิธีการดำเนินการให้ชีวิตของ คนงานดีขึ้น เช่น สหภาพจัดสวัสดิการให้สมาชิกในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ จัดสหกรณ์ออมทรัพย์ จัดสร้าง ที่พักให้เช่าซื้อ ให้การฝึกอบรมอาชีพ ให้การศึกษากฎหมายและปัญหาสังคมแก่สมาชิก เป็นต้น^๑

๒. วิวัฒนาการด้านแรงงานสัมพันธ์

๒.๑ วิวัฒนาการของประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในช่วงต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประมาณ พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้เริ่มมีการขยายตัวของขบวนการแรงงานโดยมีจำนวนลูกจ้าง กรรมกร เพิ่มขึ้น และ ลูกจ้างได้รวมกลุ่มก่อตั้งองค์กรขึ้น เรียกว่าสหอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทย (Central Union of Labour, CUL) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ (ค.ศ. ๑๙๔๗) มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวจีน สหอาชีพะกรรมกรแห่งประเทศไทยประกาศอย่างชัดเจนในการเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์สหบาล กรรมกรแห่งโลก (WFTU) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ (ค.ศ. ๑๙๔๙) ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงพยายามควบคุมและลดบทบาทของสหอาชีพะกรรมกรแห่ง ประเทศไทย โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหบาลกรรมกรไทย (Thai National Trade Union Congress, TNTUC) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) และเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมกรรมกร

^๑โกวิท บุรพธามินทร์, "แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์", วารสารแรงงานสัมพันธ์, (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ กันยายน ๒๕๑๔), หน้า ๒๓-๒๔.

แห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ (ค.ศ. ๑๙๕๑) จากนั้น รัฐบาลก็ดำเนินการปราบปราม
จับกุมผู้นำของสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย จนในที่สุดองค์กรดังกล่าวต้องล้มเลิกไป ต่อมา
ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ (ค.ศ. ๑๙๕๔) รัฐบาลสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคม เสรีแรงงานแห่งประเทศไทย
ไทย (The Free Workmen's Association of Thailand) (FWAT) เพื่อรวบรวม
กรรมกรคนจีนเข้าด้วยกันและพยายามดึงกรรมกรที่ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามา เป็นพวกรัฐบาล ใน
ช่วงนี้แม้จะมีองค์กรลูกจ้างกรรมกรเกิดขึ้น แต่องค์กรดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการรวมตัวแบบสมาคม
โดยยังไม่มีกฎหมายแรงงานรองรับให้มีฐานะอย่างสหภาพแรงงาน^๑

กระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี
ได้ออกกฎหมายแรงงานฉบับแรกขึ้น เรียกว่า พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ (ค.ศ. ๑๙๕๖)
ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวมเรื่องว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เช่น กำหนดชั่วโมงการทำงาน วันหยุด
พักผ่อน การจ่ายค่าล่วงเวลา และว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ได้มีบทบัญญัติยอมรับสหภาพแรงงานว่า
เป็นองค์การที่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ หลังจากนั้นได้มี
กรรมกรขอจดทะเบียนก่อตั้งสหภาพแรงงานอย่างมากมาย แต่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.
๒๔๙๙ ประกาศใช้ได้ไม่นานก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม
พ.ศ. ๒๕๐๑ โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ให้ยกเลิกการอนุญาตให้มีการ
จัดตั้งสหภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงาน กับวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรง
งาน พ.ศ. ๒๔๙๙ (ค.ศ. ๑๙๕๖) และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลขึ้นวินิจฉัย
ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแทน^๒ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ (ค.ศ. ๑๙๖๑) รัฐบาลสมัย
จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรง
งาน พ.ศ. ๒๕๐๔ ยกเลิกข้อ ๔ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ และกำหนดวิธีระงับข้อพิพาท

^๑อารมณี พงศ์พงษ์, "กรรมกร", ความรู้เกี่ยวกับขบวนการกรรมกร, (สหพันธ์
สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU), ๒๕๒๒), หน้า ๔๕-๕๗.

^๒ไพศาล กุมาลย์วิสัย, "กฎหมายที่น่าสนใจ", บทบัญญัติ, (เล่มที่ ๒๓ ตอน ๔
ตุลาคม ๒๕๐๔), หน้า ๘๔๘.

แรงงานขึ้นใหม่แทน โดยกำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเข้าดำเนินการให้ความช่วยเหลือคู่กรณีในการเข้าเจรจากันและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหากการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จและนายจ้างอาจปิดงานและลูกจ้างอาจนัดหยุดงานได้ในที่สุด เว้นแต่เป็นกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐกำหนด^๑ แต่ในช่วงนี้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ ซึ่งมีผลผลัดกันให้ยกเลิกสหภาพแรงงาน ก็ยังคงใช้บังคับอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ลูกจ้างอาจรวมกันยื่นข้อเรียกร้องได้ แต่การรวมกันเพื่อจัดตั้งองค์กรลักษณะสหภาพแรงงานยังมีกฎหมายห้ามอยู่เช่นเดิม

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ คณะปฏิวัติโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ และ ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย กำหนดหลักเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์เพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งต่อมาในปีเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ กำหนดวิธีการยื่นข้อเรียกร้อง, วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานของรัฐ และวิธีการชี้ขาดโดยสมัครใจ โดยอนุญาโตตุลาการ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ในกิจการที่กฎหมายห้ามมิให้ปิดงาน และนัดหยุดงาน ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯ, และในกิจการสถานประกอบการทั่วไป กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างใช้สิทธิปิดงาน และลูกจ้างใช้สิทธินัดหยุดงานได้ และนอกจากนี้ยังอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมนายจ้าง และสมาคมลูกจ้าง เพื่อการรวมตัวของนายจ้างและลูกจ้างได้ด้วย

ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ (ค.ศ. ๑๙๗๕) รัฐบาลสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ และให้การรับรองการจัดตั้งองค์การลูกจ้างลักษณะสหภาพแรงงานขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่กระนั้นหลังจากนี้ก็มีมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดย พลเรือเอกสัจจ ชลอมอยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูป

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕๖.

การปกครองแผ่นดิน และมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เรื่องการห้ามนัดหยุดงาน และปิดงาน^๑ ใช้บังคับอีกจนถึงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงได้ยกเลิกไป^๒

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีวิวัฒนาการด้านการแรงงานสัมพันธ์จากอดีตจนถึงปัจจุบันประมาณ ๓๖ ปี (นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐-๒๕๒๖) แต่ในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๘ รวม ๑๗ ปี สหภาพแรงงานไม่ได้รับการรับรองให้จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย และระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๔ สิทธิการนัดหยุดงานและการปิดงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจต่อรองในการเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างถูกรีดรอนไปอีก ๔ ปีเศษ โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๘ ฉะนั้น หากหักเวลาที่การแรงงานสัมพันธ์ต้องหยุดชะงักทั้ง ๒ ช่วง นี้ไปจะเหลือเวลาที่มีวิวัฒนาการจริง ๆ เพียง ๑๔ ปีเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสภาพการรวมตัวของลูกจ้างเป็นองค์กรถาวร เพื่อการร่วมเจรจาต่อรอง ก็จะทำให้เห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ^๓ แสดงถึงความตื่นตัวในการใช้สิทธิของลูกจ้างผ่านองค์กรตัวแทนยังมีน้อย ซึ่งอาจมีสาเหตุดังต่อไปนี้

^๑ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดและห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก ลงวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๘

^๒ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดและห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก และเรื่องแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๔.

^๓นวลจันทร์ ทัศนชัยกุล และอมรฤทธิ เอมะปาน, "ปัญหาลูกจ้างกับสหภาพแรงงานศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์", วารสารแรงงานสัมพันธ์, (ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๑๑-๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๔), หน้า ๑๔-๒๒.

๑) เนื่องจากประเทศไทยมีวิวัฒนาการในการรวมตัวของลูกจ้าง เป็นสหภาพแรงงานน้อย และต้องหยุดชะงักด้วยเหตุผลทางการเมืองบ่อยครั้ง

๒) นายจ้างไม่เห็นประโยชน์ของการรวมตัวกันของลูกจ้าง เป็นสหภาพแรงงานโดยเห็นว่าสหภาพแรงงาน เป็นเครื่องมือที่สร้างพลังให้แก่ลูกจ้าง เพื่อเรียกร้องสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น สหภาพทำให้นายจ้างบริหารงานและจัดการเกี่ยวกับลูกจ้างได้น้อยลง และหากเป็นสหภาพแรงงานประเภทกิจการชนิดเดียวกัน (Industrial Union) ซึ่งรวมลูกจ้างในสถานประกอบการที่ดำเนินกิจการประเภทเดียวกัน เข้าเป็นสมาชิกสหภาพด้วยแล้ว นายจ้างย่อมเห็นว่าสหภาพเป็นบุคคลภายนอกที่ก้าวเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของนายจ้างได้ และโดยส่วนรวมนายจ้างยังเห็นว่าสหภาพทำให้เกิดการชłodตัวทางด้านเศรษฐกิจ การผลิต และการแข่งขันทางการค้าไม่เป็นไปตามธรรมชาติ เพราะเกิดความขัดแย้งทางแรงงานสัมพันธ์ เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น^๑

๓) การยื่นข้อเรียกร้องไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยสหภาพแรงงานเสมอไป เพราะพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ อนุญาตให้ลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องได้แม้ไม่มีสหภาพแรงงาน ดังนั้น ความจำเป็นที่ต้องรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงน้อยลง

๔) สถานประกอบการส่วนมากเป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กยากที่จะรวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานได้^๒

^๑โกวิทย์ บุรพธานินทร์, "แนวคิดเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์," วารสารแรงงานสัมพันธ์, (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ กันยายน ๒๕๑๔), หน้า ๑๘.

^๒ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, "การแรงงานและแรงงานสัมพันธ์" บทความที่ ๓ จาก เอกสารประกอบในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "การจ้างงานในทศวรรษหน้า : ต่อภาวะในเมืองและชนบท" ๒๒-๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๔, (สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๗.



นอกจากนี้ ลูกจ้างทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความรู้สึกร่วมในการรวมตัวกัน ซึ่งโดยหลักการสหภาพจะต้องหาสมาชิกให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เสียงของคนงานเป็นเสียงเดียวกัน จึงจะมีพลังและอำนาจในการต่อรอง แต่จากสภาพที่เป็นจริง สหภาพมีสมาชิกที่สนใจและเป็นสมาชิกจริง ๆ น้อย การรวมตัวของสมาชิกในการนัดหยุดงานแต่ละครั้งเป็นการระดมกำลังเพียงชั่วคราวครั้งชั่วคราว คนงานมิได้เป็นสมาชิกของสหภาพจริง ๆ เมื่อเลิกการนัดหยุดงานหรือข้อพิพาทบรรเทาลง คนงานก็ไม่สนใจกิจกรรมของสหภาพและไม่มีส่วนร่วมกับสหภาพอีก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สหภาพที่มีอยู่ปัจจุบันขาดสมาชิกถาวรอันนำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนรายได้ การดำเนินการใด ๆ จึงมีปัญหาดิตยคติเสมอ^๑

๒.๒ วิวัฒนาการของประเทศฟิลิปปินส์

พื้นฐานของวิวัฒนาการสหภาพแรงงานในฟิลิปปินส์เริ่มด้วยการรวมตัวกัน เพื่อเรียกร้องเสรีภาพจากการปกครองของประเทศสเปน และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นประเทศอเมริกาปกครอง เมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๘ ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาปกครองได้ก่อตั้งกรมแรงงาน (Bureau of Labour) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๐๘ กฎหมายอนุญาตให้ตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ ในช่วง ค.ศ. ๑๙๒๐ และ ๑๙๓๐ บทบาทของสหภาพแรงงานจะถูกกำหนดโดยการเมืองมากกว่าจะมีบทบาทการต่อสู้เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานที่แท้จริง

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราช รัฐบาลพยายามก่อตั้งระบบแรงงานสัมพันธ์ขึ้นโดยก่อนที่จะมีระบบการระงับข้อพิพาทแรงงานอย่างในปัจจุบัน ได้มีการใช้ระบบการชี้ขาดโดยบังคับ (Compulsory Arbitration System) โดยศาลอุตสาหกรรม (Court of Industrial Relations) เช่นเดียวกับที่ใช้ในประเทศมาเลเซีย ซึ่งก่อตั้งในปี ๑๙๓๖ และจัดให้มีการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน โดยส่วนรวมของระบบนี้รัฐเป็นผู้ควบคุมการแรงงานสัมพันธ์ โดยใช้ศาลแรงงานเป็นผู้ชี้ขาด จึงเกิดความมั่นคงทางแรงงานสัมพันธ์สูง

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ ช่วงนี้มีสหภาพแรงงานเริ่มก่อตั้ง และเข้มแข็งมากมาย เช่น

^๑สหภาพแรงงาน, วารสารสภา (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙), หน้า ๔๔.

Congress of Labour Organization ตั้งในปี ๑๙๕๑ Philippines
Trade Union Council ตั้งในปี ๑๙๕๔

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ รัฐออกกฎหมาย Industrial Peace Act กำหนดให้มีการชี้ขาดโดยบังคับใช้แทนการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) โดย Court of Industrial Relations มีอำนาจในการจัดการตัดสินชี้ขาด เฉพาะข้อพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมที่สำคัญ (Vital Industries) อาทิ การขนส่ง การติดต่อสื่อสาร การผลิตน้ำมัน เชื้อเพลิง แก๊ส กิจการการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก การธนาคาร โรงพยาบาล โรงเรียน วิทยาลัย เป็นต้น ในช่วงนี้ การร่วมเจรจาต่อรองได้รับความนิยมนอย่างมาก กล่าวได้ว่าในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๓-๑๙๗๒ รัฐได้เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวด้านแรงงานสัมพันธ์โดยเสรี ตามแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๐ มีอัตราการนัดหยุดงานสูงและมีการเคลื่อนไหวด้านแรงงานสัมพันธ์อย่างรุนแรง ในที่สุดประธานาธิบดี มาร์กอส ก็ได้ประกาศกฎัยการศึกในเดือนกันยายนปี ค.ศ. ๑๙๗๒ และประกาศห้ามการปิดงาน นัดหยุดงานในอุตสาหกรรมสำคัญ^๒ (Vital Industries) และจัดตั้ง Tripartite National Labour Relations Commission ซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นคณะผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ไม่สามารถยุติได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการโดยสมัครใจ ซึ่งระบุให้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทในสัญญาตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (Collective Agreement) คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่คล้ายกับ Court of Industrial Relations ระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีการชี้ขาด แต่การปฏิบัติงานลดรูปแบบที่เป็นทางการด้านกฎหมายลง

^๑ Rules and Regulation Implementing, Presidential Decree No. 823, Philippine Labour Law and Regulation.

^๒ General Order No. 5 September 21, 1972.

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ ประธานาธิบดีได้ยกเลิกกฎหมายการศึกษา ซึ่งประกาศ
ใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ และออกกฎหมาย Labour Relations Bill คินสิทธิการ
ปิดงานและการนัดหยุดงานให้นายจ้างและลูกจ้างอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามการนัด
หยุดงานและการปิดงานที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน
และการมืงงานท่า (The Minister of Labour and Employment) จะนำข้อพิพาท
เสนอต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (The Labour Relations Commission)
เพื่อการชี้ขาดโดยบังคับต่อไป^๑

ประเทศฟิลิปปินส์มีวิวัฒนาการด้านการแรงงานสัมพันธ์นับถึงปัจจุบันเป็น
เวลาประมาณ ๓๗ ปี (ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๖-๑๙๘๓) แต่ในช่วง ค.ศ. ๑๙๗๒-๑๙๘๑
การแรงงานสัมพันธ์ถูกกีดกันด้วยกฎหมายการศึกษาเป็นเวลา ๙ ปี วิวัฒนาการการแรงงาน
สัมพันธ์ในช่วงที่รัฐให้เสรีภาพจริงจึงมีเพียง ๒๘ ปี ซึ่งอยู่ในระยะเวลาที่ไม่ต่างจาก
ประเทศไทยมากนัก เมื่อเทียบกับวิวัฒนาการการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่มีความ
เจริญทางด้านอุตสาหกรรมสูง เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

๒.๓ วิวัฒนาการของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ ๑๙
อุตสาหกรรมหลักมี ๒ ชนิดคือ เหมืองแร่ และการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญคือ
น้ำมันปาล์ม ชา กาแฟ ยางพารา การแรงงานสัมพันธ์จึงเริ่มจากอุตสาหกรรมหลัก
ทั้ง ๒ นี้ มาเลเซียประสบปัญหาด้านเชื้อชาติ เนื่องจากประชากรประกอบด้วยชาว
มาเลย์ ๕๐% ส่วนมากมีอาชีพในชนบท ชาวจีน ๔๐% มีอาชีพในวงการอุตสาหกรรม

^๑ Johannes Schregle, Negotiating Development Labour Relations in Southern Asia, (Switzerland: International Labour Office CH-1211 Geneva 22, 1982) p. 39-43

และการค้า ชาวอินเดีย ๑๐% ทำงานด้านการเพาะปลูก กรรมกร จีนและอินเดีย หลังไหลเข้าประเทศในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ นี้เอง ดังนั้นนโยบายการบริหารแรงงาน สัมพันธ์ของมาเลเซียจึงผูกพันอยู่กับปัญหาด้านเชื้อชาติด้วยเสมอ

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ผู้อพยพชาวจีนได้รวมกลุ่มกันตั้งสมาคมเรียกว่า The Chinese Engineering Mechanics' Association เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ และอาชีพของชาวจีน ต่อมารัฐได้ก่อตั้งกรมแรงงานขึ้นในปี ๑๙๑๑ ทำหน้าที่เป็น ผู้ดูแลผู้อพยพ ชาวอินเดียซึ่งทำงานในภาคเกษตรกรรม และต่อมาในปี ๑๙๑๒ รัฐได้ออก Labour Code ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Protective Labour Legislation) เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้างแรงงานด้าน เกษตรกรรม

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ รัฐได้ประกาศใช้ Trade Union Bill แต่เกิด สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในช่วงนั้น จึงยังไม่มีโอกาสได้บังคับใช้ จนหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ จึงได้มีการจัดตั้ง Department of the Registrar of Trade Unions ทำหน้าที่จดทะเบียนสหภาพแรงงานให้เป็นสหภาพแรงงานโดยชอบด้วย กฎหมาย และมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำให้คำปรึกษาแก่สหภาพแรงงานในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ แต่ต่อมาไม่นานมีเหตุการณ์ด้านการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและพรรค คอมมิวนิสต์มาลายัน (The Malayan Communist Party) เกิดความรุนแรงและ ใช้อาวุธต่อสู้กัน จนรัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีผลถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ รัฐได้ตรา กฤษฎีกาการว่าจ้าง (Employment Ordinance) ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นมา เพื่อคุ้มครองการทำงาน ของกรรมกรตามความจำเป็นพื้นฐาน และยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้มีการเคลื่อนไหวของ สหภาพแรงงานโดยอิสระและเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ จึงมี

การประกาศใช้ Trade Union Ordinance ฉบับใหม่ โดยกำหนดการจัดการ
 ลงทะเบียนและกิจกรรมของสหภาพแรงงานไว้และยังคงมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน
 ตามกฤษฎีกานี้ นายทะเบียนมีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการขอลง
 ทะเบียนสหภาพด้วย

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ รัฐได้ตรากฎหมาย The Industrial Relations
 Act กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของกรรมกร สหภาพแรงงาน และนายจ้าง
 องค์การนายจ้าง การให้การรับรองสหภาพแรงงาน ในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง
 การจัดการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงานและการปิดงาน

กฎหมายแรงงานทั้ง ๓ ฉบับนี้ ยังคงเป็นส่วนสำคัญของการแรงงาน
 สัมพันธ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน แม้ภายหลังจะมีการแก้ไขบ้างก็ตาม ^๑

๒.๔ วิวัฒนาการของประเทศไทยอังกฤษ

การแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยอังกฤษวิวัฒนาการมาจากผลของการ
 ปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรม และคนงานจากภาคเกษตรกรรม
 หลังไหลเข้ามาในเมืองเพื่อทำงานรับจ้างในราว ค.ศ. ๑๗๗๕ มีคนงานเพิ่มจำนวน
 ขึ้นมากมาย แต่ในช่วงนั้นการรวมกลุ่มของกรรมกรยังไม่เป็นที่ยอมรับ ดังจะเห็นได้
 จากพระราชบัญญัติหลายฉบับในช่วงปี ค.ศ. ๑๗๘๔-๑๘๐๐ รัฐตรากฎหมาย Combination
 Acts ถือว่าการรวมกลุ่มเป็นการคบคิดกันเพื่อจำกัดเสรีภาพทางการค้า เป็นความผิด
 และมีโทษจำคุก ^๒ กระทั่ง ค.ศ. ๑๘๒๔ จึงได้มีการยกเลิก Combination Acts
 การรวมกลุ่มของกรรมกรชั่วคราว และการปฏิเสธไม่ยอมทำงานในฐานะคู่สัญญา
 ไม่ถือเป็นการผิดกฎหมาย แต่การแทรกแซงของสหภาพแรงงานหรือองค์การถาวรที่มี
 ระเบียบข้อบังคับสมบูรณ์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การแรงงานสัมพันธ์ในช่วงนี้

^๑ Ibid, p. 28-32

^๒ เมธี ดุลย์จินดา, แรงงานสัมพันธ์ ตอน ๑, (กรุงเทพมหานคร:
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐), หน้า ๔๔

นายจ้างและลูกจ้างพยายามหันหน้ามาเจรจากัน เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาข้อพิพาท มีการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (Joint Voluntary Machinery) เพื่อตัดสินคดีสำคัญหลายเรื่อง เช่น จัดการกับข้อพิพาทของกรรมกร ผลิตถุงเท้าในเมือง Nottingham ในปี ค.ศ. ๑๘๖๐ และหาข้อยุติให้การสไตรค์ของกรรมกรก่อสร้างในเมือง Wolverhampton ในปี ค.ศ. ๑๘๖๔^๑ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ รัฐได้ตรา Trade Union Act รับรองฐานะและสิทธิของสหภาพแรงงานเป็นครั้งแรก และในปี ๑๘๗๕ มี Conspiracy and Protection of Property Act ว่าด้วยการคบคิด และการคุ้มครองความมีระเบียบเรียบร้อย ซึ่งกล่าวถึงความผิดและโทษทางอาญาของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง (breaks a contract of service or hiring) ในอันที่จะเป็นการคุกคาม หรือเป็นอันตรายต่อ สวัสดิภาพในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในสังคมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นการปรามการกระทำของฝ่ายลูกจ้างให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่ก่อความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม ทำให้บทบาทโดยชอบด้วยกฎหมายของสหภาพแรงงานและกรรมกรมีมากขึ้น ในช่วงนี้คณะกรรมการร่วม (Joint Voluntary Machinery) มีบทบาทด้านให้คำแนะนำเพื่อระงับข้อพิพาทแก่คู่กรณีด้วยวิธีการที่ทั้ง ๒ ฝ่ายสมัครใจ ซึ่งได้มีส่วนผลักดันให้เกิดการบัญญัติกฎหมาย The Conciliation Acts ปี ค.ศ. ๑๘๙๖ ในที่สุดศาลอุตสาหกรรม (The Industrial Tribunal) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๑๔ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะเสนอข้อพิพาทใด ๆ ที่เห็นสมควรเสนอต่อศาลได้

ปี ค.ศ. ๑๙๗๔ รัฐออกกฎหมาย Trade Union and Labour Relations Act กำหนดเรื่องสหภาพและข้อบังคับของสหภาพแรงงาน รับรองและประกันว่าสหภาพแรงงานสามารถมีบทบาทและทำกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ได้ทุกด้าน^๒

^๑ILO., Conciliation and Arbitration Procedure in Labour Dispute, p.56.

^๒สิริลักษณ์ เกตุศรีเมฆ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์สหราชอาณาจักรอังกฤษ ปี ๑๙๗๗, สถาบันฝึกอบรมแรงงาน กรมแรงงาน.

ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ รัฐออกกฎหมาย The Employment Protection Act กำหนดให้สหภาพแรงงานมีส่วนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและร่วมปรึกษาหารือ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานพร้อมกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาลได้^๑ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ The Advisory Conciliation and Arbitration Service เป็นองค์กรช่วยเหลือคู่พิพาทในด้านการประนีประนอม การชี้ขาด การบริการซึ่งคำปรึกษา การสอบสวนคู่กรณี (ซึ่งก่อนหน้านี้หน้าที่เหล่านี้เป็นของ The Department of Employment และ The Commission on Industrial Relations โดยองค์กรนี้เป็นอิสระจากรัฐ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมและขึ้นตรงต่อ The Confederation of British Industry (The National Employer's Organization)^๒ และจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเรียกว่า Central Arbitration Committee จัดตั้งหน่วยงานที่พิจารณาอุทธรณ์การปรับลด สหภาพแรงงานที่มีคุณสมบัติครบถ้วน

อาจสรุปได้ว่าวิวัฒนาการของสหภาพแรงงานและการรวมตัวของลูกจ้าง ในประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และประเทศไทย เริ่มและวิวัฒนาการ ภายใต้การชี้นำของรัฐในช่วงต้น เช่น การที่สหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย (Central Union of Labour) ของประเทศไทยไม่ได้รับอนุญาตให้ต่อทะเบียนต่อไป และผู้นำของสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยถูกจับกุมในข้อหากระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลสนับสนุนให้มีการก่อตั้งสมาคมกรรมกรแห่งประเทศไทย (Thai National Trade Union Congress) ขึ้น ในเวลาใกล้เคียงกัน เพื่อให้ลูกจ้างกรรมกรมีจุดรวมที่รัฐเห็น

^๑ เรื่องเดียวกัน

^๒ A.G. Johnson : Collective bargaining and trade union recognition in the United Kingdom (ILO 1977) ข้อ 8

ขอบด้วย^๑ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ได้ประกาศภาวะฉุกเฉิน
 ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ และ ๑๙๗๒ เนื่องจากการต่อสู้ทางการเมืองกับพรรคคอมมิวนิสต์
 อาจกล่าวได้ว่า รัฐมุ่งจะรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ และมีปัญหาเกี่ยวกับการต่อสู้
 กับคอมมิวนิสต์มาตลอด จึงทำให้การเติบโตทางแรงงานสัมพันธ์ถูกจำกัด เนื่องจาก
 เกรงว่าจะถูกแทรกแซงโดยฝ่ายตรงข้าม จนกระทั่งรัฐจำเป็นต้องให้สิทธิเสรีภาพ
 แก่ประชาชนตามนโยบายการเมืองแบบประชาธิปไตย และเสรีนิยม ขบวนการ
 สหภาพแรงงานจึงกลับมามีบทบาทขึ้น ผลที่ตามมาจากการกดดันทางการเมืองต่อ
 องค์กรแรงงานทำให้การต่อสู้ทางแรงงานสัมพันธ์ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ขาดประสบการณ์
 และองค์กรของลูกจ้าง กรรมกรอยู่ในฐานะที่อ่อนแอตลอดมา ซึ่งต่างจากการแรงงาน
 สัมพันธ์ของประเทศอังกฤษในปัจจุบันซึ่งพัฒนามาจากการต่อสู้ขององค์กรแรงงานที่
 ยาวนานเกือบ ๒๐๐ ปี (ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๐๐-๑๙๘๓) จึงทำให้ระบบการร่วมเจรจา
 ต่อรองสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรของลูกจ้าง กรรมกร
 มีความเข้มแข็ง และพร้อมที่จะต่อสู้เรียกร้องตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนโดยถูกกฎหมาย
 เพราะองค์กรลูกจ้างมีประสบการณ์ มีพลัง เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่สมัครเป็นสมาชิก
 ของสหภาพแรงงาน และสหภาพมีฐานะทางสังคมและทางเศรษฐกิจที่มั่นคง สามารถมี
 เงินสนับสนุนจ่ายให้ลูกจ้างขณะนัดหยุดงานได้นาน อันทำให้อำนาจต่อรองกับนายจ้าง
 เท่าเทียมกัน

^๑ อารมณีย์ พงศ์พจน์, "ความรู้เกี่ยวกับขบวนการกรรมกรของสหพันธ์
 สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU)", กรรมกร, (กรุงเทพมหานคร:
 ห้างหุ้นส่วนจำกัดบพิธการพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๔๕-๖๔