หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๒๕) รัฐบาลได้เน้นหลักการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในประเทศโดยให้การสนับสนุน และส่งเสริมการลงทุนแก่นักลงทุนของไทยและต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมในประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การขยายตัวด้านการผลิตทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิต เกิดความต้องการบุคคลากรและแรงงานจำนวนมาก เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงาน แรงงานส่วนหนึ่งจากภาคเกษตรกรรมจึงหลั่งไหลเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรม เมื่อการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ปัญหาแรงงานก็เริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้น ปัญหาแรงงานสัมพันธ์เป็นปัญหาแรงงานที่สำคัญยิ่งปัญหาหนึ่ง ซึ่งมีความผูกพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรม การเรียกร้องเพื่อสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างและนายจ้าง อันได้แก่ ค่าจ้าง ค่าครองชีพ สวัสดิการ โบนัส การลดจำนวนวันทำงาน ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสถานประกอบการต่าง ๆ นี้ หากรัฐไม่อาจหาวิธีแก้ไขและผ่อนคลายปัญหาโดยวิธีการที่ละเอียดอ่อนและเหมาะสมแล้ว อาจนำมาซึ่งข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงาน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการชลอตัวของการลงทุน แม้รัฐจะพยายามปรับปรุงและหาวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ปัญหา

ด้านแรงงานสัมพันธ์ก็ยังคงมีปริมาณสูง [๑]

วิทยานิพนธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาหลักการของกระบวนการเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน วิธีการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในต่างประเทศโดยทั่วไป เพื่อให้เข้าใจถึงนโยบายและวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจะได้นำความรู้มาพิจารณาวิเคราะห์กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ประเทศไทยใช้บังคับในปัจจุบันว่า ประเทศไทยนำวิธีการ

---

[๑] ตารางแสดงการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๕

เดือน ปี	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนครั้ง	จำนวนลูกจ้าง	จำนวนครั้ง	จำนวนลูกจ้าง	จำนวนวันหยุดงาน	จำนวนวันที่สูญเสีย
๒๕๑๖	๕๗๗	๑๘๙,๖๖๔	๕๐๑	๑๗๗,๘๘๗	๙๕๐	๒๙๖,๘๘๗
๒๕๑๗	๔๗๗	๑๓๕,๑๑๔	๓๕๗	๑๐๕,๘๘๓	๑,๒๓๐	๕๐๗,๖๐๗ ๑/๒
๒๕๑๘	๔๖๐	๑๘๗,๑๐๗	๒๔๑	๙๔,๗๔๗	๑,๖๖๔	๗๒๒,๙๔๖
๒๕๑๙	๓๔๐	๑๙๔,๔๖๙	๑๓๓	๖๕,๓๔๒	๙๐๐ ๗/๘	๔๙๕,๖๑๙ ๑/๒
๒๕๒๐	๖๑	๔๙,๖๗๓	๗	๔,๘๖๘	๑๒	๑๒,๓๓๑
๒๕๒๑	๑๕๖	๙๘,๒๔๗	๒๑	๖,๘๔๒	๓๔ ๓/๘	๘,๕๙๙ ๓/๔
๒๕๒๒	๒๐๕	๗๕,๔๖๘	๖๔	๑๖,๒๐๓	๑๑๙ ๑/๔	๓๓,๘๓๗ ๓/๔
๒๕๒๓	๑๗๔	๕๘,๔๖๑	๑๘	๓,๒๓๐	๔๔ ๑/๒	๕,๓๕๖ ๑/๒
๒๕๒๔	๒๐๖	๑๑๕,๗๗๔	๕๔	๒๒,๐๐๘	๒๖๓ ๑/๒	๑๗๓,๓๙๘
๒๕๒๕	๓๗๖	๑๐๐,๙๕๙	๒๒	๗,๐๖๑	๓๑๕	๑๑๖,๗๙๕

งานสถิติเดินสะพัด กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน, รายงานการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงาน พ.ศ. ๒๕๒๕, มีนาคม ๒๕๒๖

ระงับข้อพิพาทแรงงานนั้น ๆมาใช้ถูกต้องตรงตามหลักการพื้นฐานของวิธีการนั้น ๆ หรือไม่ และชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อาทิ การที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมักจะรีบร้อนใช้สิทธินัดหยุดงาน หรือใช้สิทธิปิดงานโดยเร็วในโอกาสแรกที่ทำได้ โดยมุ่งหวังที่จะอาศัยสิทธิดังกล่าวเป็นเครื่องมือบีบบังคับอีกฝ่ายให้ยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายตน โดยไม่สนใจวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานด้วยสันติวิธีตามที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตไว้ เช่น การตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้การแรงงานสัมพันธ์ของประเทศพัฒนาไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ คู่กรณีใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงานอย่างพร่ำเพรื่อและฟุ่มเฟือย โดยบางครั้งการใช้สิทธินัดหยุดงานดำเนินการโดยเร็วทันทีที่ยื่นข้อเรียกร้องเพื่อรอฟังผลการร่วมเจรจาต่อรอง อันเป็นการนัดหยุดงานที่ฝ่าฝืนกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อคู่กรณีอีกฝ่ายทันทีที่ยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งจะทำให้โอกาสที่การร่วมเจรจาต่อรองจะเป็นผลสำเร็จตกลงกันได้กลับน้อยลงไปอีก ทั้งนี้เนื่องจากการใช้นโยบายด้านการแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่รัดกุมพอ กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ อนุญาตให้กลุ่มของลูกจ้างจำนวนน้อย (ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง) สามารถที่ยื่นข้อเรียกร้องและดำเนินการร่วมเจรจาต่อรองจนถึงขั้นใช้สิทธินัดหยุดงานได้ ซึ่งการยื่นข้อเรียกร้องโดยกลุ่มของลูกจ้างที่มีจำนวนน้อยย่อมไม่ก่อให้เกิดพลังอำนาจในการต่อรองกับนายจ้าง และมีแนวโน้มที่จะทำให้กลุ่มของลูกจ้างดังกล่าวใช้ความรุนแรงและปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้ง่าย ทั้งนี้เนื่องจากขณะร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ระบบสหภาพแรงงานในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าที่ควร การรวมตัวกันของกลุ่มลูกจ้างขณะนั้น ยังเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ฉะนั้น หากกฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงาน หรือกลุ่มของลูกจ้างจำนวนมากเท่านั้นจึงจะมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องตามแบบของประเทศที่มีการพัฒนาการด้านแรงงานสัมพันธ์แล้ว อาจให้ผลร้ายต่อฝ่ายลูกจ้างได้ กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้างอาจไม่สามารถรวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องได้เลย ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้กลุ่มของลูกจ้างจำนวนน้อยสามารถยื่นข้อเรียกร้องได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายลูกจ้างสามารถใช้สิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ได้ไปก่อน และกรณีนี้สมควรจะได้รับการแก้ไขเมื่อระบบสหภาพแรงงาน และการรวมตัวกันของลูกจ้าง ได้มีการพัฒนาการขึ้นพอสมควร นอกจากนี้วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขาดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการชลอการนัดหยุดงาน จึงทำให้การใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงานของคู่กรณีขาดการยับยั้งด้วยเหตุผลตามที่ควรจะมี

จึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษาทบทวนวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี และยังไม่เคยได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการแจ้งข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานเลย โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไข เพื่อวางรูปแบบของการแรงงานสัมพันธ์ให้สามารถพัฒนาไปในแนวทางที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และลดการใช้ความรุนแรง เช่น การนัดหยุดงานหรือการปิดงานลงให้ได้มากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านแรงงานสัมพันธ์และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติต่อไป

๒. <u>วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย</u>

วิทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัยระบบการแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้อง การร่วมเจรจาต่อรอง และขั้นตอน กระบวนการ ที่วางไว้เพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานที่ใช้อยู่ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

การศึกษาและวิจัยดังกล่าวจะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาการด้านแรงงานสัมพันธ์ที่อยู่ในรูปแบบที่มีระเบียบแบบแผนที่ดี มีขั้นตอนและวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่รัดกุม มีเหตุผลน่าเชื่อถือ ประกอบกับเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียซึ่งมีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม อุปนิสัยใจคอของประชากร ลักษณะภูมิประเทศ สภาพของเศรษฐกิจ สังคม การปกครองประเทศคล้ายคลึงกับประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อจะได้นำแนวความคิดและหลักเกณฑ์ที่ดีที่ใช้บังคับในการระงับข้อพิพาทแรงงานในประเทศดังกล่าว และที่ประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีความเหมาะสมรัดกุมและมีประสิทธิภาพสูงในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการการระงับข้อพิพาทแรงงาน ให้เหมาะสมกับสภาพความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ขยายตัว และเพิ่มอัตราการจ้างงาน ตอบสนองความขยายตัวทางด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน

๓. วิธีการศึกษาและวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีลักษณะเป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal research) ซึ่งมีวิธีการศึกษาและวิจัยด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) หมายถึงการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือวิชาการต่าง ๆ ในหลักการการแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศญี่ปุ่น ประกอบกับการศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อศึกษาปัญหาตลอดจนข้อดี ข้อเสีย ของระบบกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ประเทศที่กล่าวถึงข้างต้นและนำมาสรุปเพื่อหาข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่าปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำรงชีวิตในสังคมดำเนินไปโดยราบรื่นสม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับการผลิตและการบริการของสถานประกอบการต่าง ๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐ ฉะนั้นหากสถานประกอบการใดเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นถึงขนาดที่ไม่อาจจะดำเนินการผลิตหรือการบริการต่อไปได้ ย่อมจะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจขึ้นทันที แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของสถานประกอบการผลิตหรือการบริการนั้น ๆ หากสถานประกอบการผลิตหรือการบริการนั้น ๆ ทำหน้าที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่อสังคมด้วยแล้ว ความเสียหายจะเกิดขึ้นมากและจะกระทบกระเทือนถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่รัฐจะได้พิจารณาและทบทวนขั้นตอน วิธีการ กระบวนการต่าง ๆ เพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อปรับปรุงวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพการจ้างงานในปัจจุบันเพื่อป้องกัน ชลอ หรือระงับการใช้ความรุนแรงทางแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้ข้อพิพาทแรงงานยุติลงโดยสันติวิธี

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการยื่นข้อเรียกร้อง การร่วมเจรจาต่อรอง และการระงับข้อพิพาทแรงงาน ตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายอนุญาตให้ตัวแทนของลูกจ้างที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าสามารถยื่นข้อเรียกร้องได้ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดอำนาจต่อรองต่อกลุ่มของ

ลูกจ้าง และอาจเกิดการนัดหยุดงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาในจุดต่าง ๆ และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะยังประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนเป็นการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจของประเทศในที่สุด