

บทที่ ๑

บททั่วไป

๑. แนวความคิดในการจัดตั้งศาลแรงงาน

ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษและยุโรปตะวันตกเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ สังคมมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมระดับเล็กในระดับครอบครัว หรือหมู่บ้าน ส่วนอุตสาหกรรมในยุคนั้นก็เป็นเพียงอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยวิถีชีวิตจากกิจกรรม ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์มีไม่มากนัก และถึงแม้จะมีก็สามารถใช้หลักกฎหมายธรรมดาที่ใช้บังคับอยู่เป็นการทั่วไปได้

ระบบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและประเทศภาคพื้นยุโรปสมัยนั้นมี ๒ ระบบ คือ ระบบกฎหมาย Civil Law ซึ่งวิวัฒนาการมาจากกฎหมายโรมันและใช้แพร่หลายอยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป (Continent) ส่วนอีกระบบได้แก่ Common Law ซึ่งวิวัฒนาการและใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ หลักกฎหมายที่บังคับใช้ทั้ง ๒ ระบบเป็นเพียงข้อกำหนดที่วางไว้เป็นการทั่วไป มิได้เจาะจงเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย Common Law ซึ่งมีได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่วิวัฒนาการกฎหมายนั้นจากคำพิพากษาของศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาโดยตรงของกฎหมาย

หลักกฎหมายที่วางไว้เป็นการทั่วไปและกว้าง ๆ เช่นนี้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ในสังคมยุคก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างใหญ่หลวง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อโดยตรงต่อกฎหมายในฐานะที่เป็นกลไกของสังคม *

* พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ที่เกิดขึ้นตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมหรือสังคมอุตสาหกรรมครัวเรือน ไปเป็นสังคมอุตสาหกรรมและสังคมเกษตรกรรมแบบใหม่ ในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมนั้น ศาลยังไม่มีความหนักแน่น ในขณะนั้นเริ่มมีเพียงการประกัน สำหรับความปลอดภัย สุขภาพ และสวัสดิการของเด็กที่ใช้แรงงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้นยังไม่ครอบคลุมผู้ใหญ่ที่ใช้แรงงาน แต่เมื่อสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ แนวทางปฏิบัติทางด้านกฎหมายของอังกฤษและเวสต์ ซึ่งให้ Common Law ตัดสินคดี ยังถือรากฐานของการตัดสินคดีต่าง ๆ ตามแบบอย่างคำพิพากษาในคดีเก่า ๆ อยู่ จากจุดนี้จะเห็นได้ชัดว่าเป็นผลเสียต่อกฎจ้าง เพราะตัวอย่างคดีเก่า ๆ ในศตวรรษที่ ๑๘ ที่มีในตำราที่เป็นพื้นฐานของการตัดสินนั้น เป็นสมัยที่ถือว่าการละเมิดสัญญาเป็นความผิดทางอาญา ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๓๕ ก็มีพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินล้มเลิกพื้นฐานทางกฎหมายนี้ ความเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีความเสมอภาคในการทำสัญญาต่อกัน จึงเห็นได้ว่าการที่จะนำเอาคดีเก่า ๆ ซึ่งเคิมต้องตัดสินตามกฎหมายอาญามาเป็นตัวแบบในการตัดสินคดีในระยะเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่ถูกต้อง ศาลควรแยกความแตกต่างระหว่างคดีเก่าและคดีใหม่ว่าควรจะเป็นอย่างไร แสดงให้เห็นว่าเมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้พัฒนาขึ้น ความขัดแย้งเริ่มเกิดขึ้นโดยเฉพาะในกรณีที่กฎเกณฑ์ทางสังคมไม่สามารถพัฒนาตามความเปลี่ยนแปลงนั้นได้ หรือไม่มี ความยืดหยุ่นพอที่จะนำมาดัดแปลงหรือปรับปรุงให้ใช้กับพฤติกรรมของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป

BA. Hepple and P.O. 'Higgins, Encyclopedia of Labour Relation Law I Vol (London : Sweetmand Maxwell W. Green and Pon, 1979) P.1052.

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่

๑. การเปลี่ยนฐานะของผู้ใช้แรงงานอิสระมาเป็นลูกจ้างของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ดังคมมีลักษณะของการเป็นลูกจ้างและนายจ้างมากขึ้น บทบัญญัติเรื่องการจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งไม่เพียงพอ เพราะปรากฏว่ามีผู้ใช้แรงงานมาก นายจ้างอยู่ในฐานะได้เปรียบสามารถกำหนดค่าแรงงานเอาตามใจชอบ และมีอำนาจเลิกจ้างลูกจ้างตามอำเภอใจ^๑

๒. เกิดสภาพความไม่ปลอดภัยในการทำงาน มีลูกจ้างจำนวนมากประสบอันตรายและถึงแก่ความตายจากโรค หรือสภาพการทำงานที่เป็นอันตราย สภาพโรงงานไม่เหมาะสมและมั่นคงพอ

๓. เกิดการเอารัดเอาเปรียบในการจ้างแรงงาน มีการใช้แรงงานเกินกว่าที่สุขภาพของมนุษย์จะทนทานได้ มีการใช้แรงงานหญิงและเด็กอย่างทารุณ มีการขูดรีดค่าจ้างแรงงาน ในประเทศอังกฤษ เครื่องมือ เครื่องจักรสมัยใหม่ช่วยทุ่นแรง และทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานผู้ชายในขบวนการผลิต นายจ้างสามารถใช้เด็กทำงานได้อย่างเหมาะสม เพราะเครื่องจักรในอุตสาหกรรมทอผ้ายุคแรก ๆ มักจะมีความสูงขนาดตัวเด็ก เครื่องจักรบางอย่างยังออกแบบมาเพื่อใช้เด็กควบคุมโดยเฉพาะ^๒

๔. เกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งเป็นหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุด และเน้นในเรื่องวัตถุนิยม ทำให้มองเห็นลูกจ้างในฐานะปัจจัยในการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักรไม่มีชีวิตจิตใจ

^๑ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, กฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

^๒ มาลี พฤษพงศาวดี "ประวัติการคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศอังกฤษ", วารสารนิติศาสตร์ ๑๑ (๒๕๒๓) : หน้า ๒๐๒.

สภาพความเดือดร้อนของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นมีส่วนทำให้นักกฎหมายเริ่มมีแนวคิดใหม่เกี่ยวกับระบบกฎหมายแรงงาน และอุตสาหกรรม

แนวความคิดของนักกฎหมายเน้นในหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ใช่เป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่จะต้องมีฝ่ายที่สาม คือ รัฐในฐานะคนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายดังกล่าว ให้เป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

๒. นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมิใช่มีลักษณะเป็นเพียงความสัมพันธ์ในฐานะปัจเจกชน (Individual) แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในรูปของกลุ่มรวมเจรจาต่อรอง

จากแนวความคิดของนักกฎหมายสมัยใหม่ดังกล่าว ได้เกิดพัฒนากฎหมายแรงงานขึ้นมา กฎหมายแรงงานที่บัญญัติขึ้นมาใหม่นี้ จึงมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิม

กฎหมายแรงงานเป็นผลจากวิวัฒนาการทางค่านอุตสาหกรรม ประเทศซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายแรงงานขึ้นมากุมครองผู้ใช้แรงงาน และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เนื่องจากปัญหาแรงงานเป็นปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นอย่างมาก นานาชาติจึงได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ขึ้นที่กรุงเจนีวา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ องค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ ได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายแรงงานของประเทศต่าง ๆ โดยทำในรูปของอนุสัญญา (Convention) และขอแนะนำ (Recommendation) ซึ่งทั้งอนุสัญญาและขอแนะนำดังกล่าวมีส่วนในการเป็นที่มาของกฎหมายแรงงานของประเทศต่าง ๆ อยู่มาก °

° พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน, หน้า ๑๒.

เนื่องจากการแรงงานสัมพันธ์ เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีอาชีพต่างกัน เป็นความสัมพันธ์ที่จะต้องใช้กฎหมายพิเศษ และจะต้องมีองค์กร หรือสถาบัน ซึ่งจัดการเกี่ยวกับปัญหานี้เป็นพิเศษ องค์กรหรือสถาบันที่จัดขึ้นมาจะเป็นรูปลักษณะใดขึ้นอยู่กับระบบการแรงงานสัมพันธ์ที่ประเทศเลือกใช้ ประเทศต่าง ๆ มีระบบการแรงงานสัมพันธ์ไม่เหมือนกัน ระบบการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งได้เป็นระบบใหญ่ ๆ

๓ ระบบ คือ

ระบบที่ ๑ เรียกว่า ระบบการรวมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining system) เป็นระบบที่ให้เสรีภาพแก่เอกชนมากที่สุด คือ เอกชนมีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) และเสรีภาพในการรวมกลุ่มตั้งองค์กรหรือสมาคม (Freedom of association) รัฐหรืออำนาจรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง แต่เข้าเกี่ยวข้องโดยทางอ้อมในรูปของการให้ความคุ้มครองเสรีภาพโดยผ่านทางองค์กรบริหารคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relation Board) คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพแก่เอกชนทั้งที่เป็นนายจ้างและลูกจ้าง หากมีการล่วงละเมิดเสรีภาพกัน คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้สอบสวนฟ้องร้องผู้ล่วงละเมิดต่อศาลเป็นคดีปกครอง เรียกว่า คดีกระทำการอันไม่เป็นธรรม หรือ "Unfair labour practice cases"

ปัจจุบันระบบการรวมเจรจาต่อรองมีใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย

ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ส่วนใหญ่จะไม่มี การจัดตั้งศาลแรงงานขึ้นเป็นพิเศษ แต่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของการใช้สิทธิรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ตามหลักคุณภาพแห่งอำนาจการต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตามก็อาจมีกรณียกเว้น เช่น ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีสหรัฐอาจเข้าแทรกแซงเสรีภาพในการปิดงาน หรือนักหยุดงานได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นอันตราย

คือ "สุขภาพหรือความปลอดภัยของประเทศ" (imperil to national health or safety) °

ระบบที่ ๒ เรียกว่า ระบบการตัดสินใจร่วมกัน หรือการร่วมมือกัน (Co-determination or Co-operation System) เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ เป็นต้น ระบบนี้ให้เสรีภาพแก่เอกชนบริบูรณ์เช่นเดียวกับระบบแรก มีการให้เสรีภาพในการทำสัญญา และการรวมกลุ่มสมาคมในการปิดงาน หรือนัดหยุดงาน เช่นเดียวกัน ข้อแตกต่างอยู่ที่ระบบนี้ไม่มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ แต่มีศาลอุตสาหกรรม หรือศาลแรงงาน และมีคณะกรรมการลูกจ้าง (Work Council หรือ Employee's Comitte) เป็นองค์กรอยู่ในโครงสร้างสถานประกอบการ ความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและคณะกรรมการลูกจ้างมีลักษณะ เป็นสัญญาเข้าหุ้นส่วน คือ นอกจากคณะกรรมการลูกจ้างจะมีสิทธิทำสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ยังมีสิทธิทำสัญญาทางหุ้นส่วนด้วย คือ มีสิทธิที่จะร่วมตัดสินใจและร่วมมือ มีสิทธิในการร่วมวางนโยบายตัดสินใจ ร่วมจัดการ มีส่วนในกำไรและขาดทุนของสถานประกอบการ มีสิทธิเข้าตรวจสอบบัญชี ตั้งผู้ชำระบัญชีของสถานประกอบการ ส่วนศาลแรงงานของระบบการแรงงานสัมพันธ์จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการ เป็นสำคัญ รวมทั้งพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทในทางแพ่งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง

ระบบที่ ๓ ระบบอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ (Compulsory arbitration System) เป็นระบบที่มีใช้เริ่มแรกทีออสเตรเลีย เมื่อประมาณปี ค.ศ. ๑๙๐๘ ระบบนี้แตกต่างกับ ๒ ระบบแรก เพราะมีรัฐหรืออำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในฐานะเป็นผู้

° สุรินทร์ ถั่วทอง, "การแรงงานสัมพันธ์ในต่างประเทศและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย", วารสารนิติศาสตร์ ๑๑, (๒๕๒๓) : หน้า ๓๓๘.

รักษามลประโยชน์ของสาธารณชน (Public interest) ระบบนี้เห็นว่าเมื่อรัฐเปิดโอกาสให้สิทธิเสรีภาพแก่ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกันนี้ กระทั่งกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณชน จึงควรมีการควบคุมหรือการแทรกแซงโดยรัฐ จึงเกิดแนวความคิดว่า สมควรมีตัวแทนเพื่อรักษาสาธารณประโยชน์เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งได้แก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานหรือผลประโยชน์ที่พิพาทกันนั้น นอกจากนี้จะต้องให้เป็นธรรมสำหรับคู่กรณีแล้วยังต้องเป็นธรรมต่อสาธารณชนโดยทั่วไปด้วย ฉะนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๐๘ จึงได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้น ศาลแรงงานของออสเตรเลียในยุคแรกมีชื่อเรียกว่า ศาลไกลเกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ เป็นศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นต่างหากเพื่อทำหน้าที่ไกลเกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๓๑ รัฐสภาของประเทศออสเตรเลีย ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ๒ คณะ คือ คณะกรรมการไกลเกลี่ย และคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการชุดแรกมีอำนาจไกลเกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน คณะกรรมการชุดที่สองมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ส่วนศาลแรงงานเดิมก็เปลี่ยนชื่อใหม่ ว่า "ศาลอุตสาหกรรม" (Industrial Court) ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะข้อพิพาททางกฎหมาย

ระบบอนุญาโตตุลาการแบบบังคับ ซึ่งเริ่มใช้ในประเทศออสเตรเลียแรกได้มีอิทธิพลต่อประเทศที่ไ้ระบบรวมเจรจาต่อรองเป็นอย่างมากจนมีหลายประเทศได้นำไปใช้ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยที่ที่มีความเชื่อมั่นว่าระบบนี้ช่วยพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของสังคมมิให้ต้องถูกกระทบกระเทือนจากการใช้เสรีภาพ ปักงานงจ้างหรือนักหยุดงานนั่นเอง °

° พรเพชร วิชิตชลชัย, "ทานถาม - เราตอบ", คุณพาท ๒๗, (กันยายน - ตุลาคม ๒๕๒๓) : หน้า ๑๑๖.

สำหรับประเทศไทย พิจารณาจากการแรงงานสัมพันธ์แล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยพยายามจะยึดถือระบบรวมเจรจาต่อรองตามแบบอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายแรงงานพยายามเน้นเสมอถึงเสรีภาพในการทำสัญญา และเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองและได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ขึ้นทำหน้าที่คุ้มครองหลักประกันตามกฎหมายแรงงาน และป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมในทางแรงงาน (Unfair Labour Practice) แต่การมีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามระบอบแรก นำมาใช้กับเมืองไทยไม่ได้ผล

ต่อมาเรามีแนวโน้มที่จะนำระบบที่สองมาใช้ โดยได้มีการเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้น ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่คณะกรรมการลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้น ก็มีได้มีสิทธิและหน้าที่ในการตัดสินใจและในการร่วมมือกับนายจ้าง ฉะนั้น คณะกรรมการลูกจ้างจึงทำอะไรไม่ได้มากนัก

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งให้สิทธิและเสรีภาพแก่ลูกจ้างอย่างเต็มที่ในการใช้สิทธิร่วมกันเป็นสหภาพแรงงานและสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของระบบรวมเจรจาต่อรอง ได้เกิดภาวะไม่สงบกันแรงงานทั่วไป มีการนัดหยุดงานจำนวนมากและบ่อยครั้ง จึงมีแนวความคิดที่จะให้ใช้ระบบอนุญาโตตุลาการแบบบังคับมาแก้ไขข้อบกพร่อง ซึ่งตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งห้ามนัดหยุดงาน และปิดงาน หลังให้ขอพิพาทแรงงานเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดซึ่งได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์^๑ และในปัจจุบันนี้เรามีศาลแรงงาน^๒ ซึ่งมีอำนาจชี้ข้อพิพาทแรงงานด้วย ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าขณะนี้ประเทศไทยกำลังนำระบบการแรงงานสัมพันธ์ระบบที่ ๓ มาใช้

^๑ มาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘.

^๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒.

การจัดตั้งศาลแรงงาน ศาลแรงงานเริ่มมีในประเทศฝรั่งเศส ในสมัย
นโปเลียน โดยเริ่มจัดตั้งครั้งแรกที่เมืองลียง (Lyon) ตามกฎหมายลงวันที่ ๑๔
มีนาคม ค.ศ. ๑๘๐๖ หลังจากมีข้อพิพาทแรงงานของอุตสาหกรรมทอผ้าที่เมืองลียง
เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีข้อพิพาทระหว่างเจ้าของโรงงาน และลูกจ้างคนงาน
ประกอบด้วยนายจ้าง ๕ คน และลูกจ้างระดับหัวหน้าคนงาน ๔ คน เรียกว่า Conseil
des Prud' Hommes ศาลนี้ ต่อมาได้กำหนดให้มีผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก
ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแทน แต่ก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับ
ทุนทรัพย์พิพาทจำนวนน้อย (๖๐ ฟรังก์ ต่อมาเพิ่มเป็น ๑๐๐ ฟรังก์) ส่วนข้อพิพาทอย่างอื่น
นั้นให้มีอำนาจเพียงไกลเกลี่ยข้อพิพาท ศาลแรงงานดังกล่าวต่อมาก็ได้จัดตั้งขึ้นอีกในเมือง
ต่าง ๆ

ในเยอรมันเริ่มมีศาลแรงงานแห่งแรกเมื่อนโปเลียนรวบรวมดินแดนฝั่งตะวันตก
ของแม่น้ำไรน์เข้ากับฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๘๐๘ เรียกว่าสภาผู้ชำนาญการอุตสาหกรรมที่
Aachen ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๑๑ ก็มีการจัดตั้งที่ Cologne และ Krefeld เมื่อดินแดน
ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำไรน์ ได้รับการปลดปล่อยเป็นอิสระก็ได้มีการจัดตั้งศาลแรงงานเพิ่มขึ้น
เรียกว่าศาลอุตสาหกรรมตามเมืองใหญ่ ๆ อีกทั้งประเทศ ซึ่งต่อมาก็มีกฎหมายว่าด้วย
ศาลแรงงานในปี ๑๘๒๖ มีศาลแรงงานในเยอรมันรวม ๗๐ ศาลด้วยกัน

ภายหลังที่เยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ศาลแรงงาน
ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไปเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม โดยกฎหมายของสภาผู้ควบคุมฉบับที่ ๒๐
ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ แต่ให้ศาลแรงงานชั้นต้น และศาลอุทธรณ์คดีแรงงาน
อยู่ภายใต้การบริหารและการควบคุมดูแลของกระทรวงแรงงาน และประสานกับหัวหน้าคณะ
ผู้พิพากษาศาลแรงงานชั้นต้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เช่น
แต่เดิม แต่ต้องตั้งจากบุคคลที่มีประสบการณ์และมีการศึกษาเหมาะสมที่จะมีความสามารถ
ในการพิจารณาข้อพิพาทคดีแรงงานได้

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ เยอรมันมีกฎหมายศาลแรงงานประกาศใช้แทนกฎหมายของสภาผู้ควบคุม มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๓ กฎหมายศาลแรงงานนี้ยึดตามแนวของกฎหมายศาลแรงงาน ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ เป็นส่วนใหญ่ แต่ได้แยกการบริหารและความสัมพันธ์กับศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากกันตามแนวกฎหมายของสภาผู้ควบคุมฉบับที่ ๒๑ ฉะนั้น ตามกฎหมายปัจจุบันจึงเป็นศาลที่มีองค์กร เป็นของตนเป็นอิสระ แต่การจัดตั้งการบริหารและการดูแลรับผิดชอบอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของสหพันธ์รัฐ แต่การดำเนินการต่าง ๆ นั้น กระทรวงแรงงานก็ต้องปรึกษาหารือและได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงยุติธรรมด้วย *

ในประเทศอิสราเอล ได้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางรวมทั้งในด้านกฎหมายด้วย สำหรับในด้านกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานนั้น ประเทศอิสราเอลได้จัดตั้งศาลแรงงานขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งนี้ เพราะต้องการให้มีองค์กรกลางทางตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งศาลธรรมดาไม่อาจกระทำได้อันเนื่องมาจากกฎเกณฑ์วิธีพิจารณา และการสืบพยานล่าช้า นอกจากนั้นยังเสียค่าใช้จ่ายสูงอีกด้วย การนัดหยุดงาน และการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเร่งด่วน การจัดตั้งศาลแรงงานก็เพราะต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องในด้านแรงงาน ใช้บริการทางศาลมากกว่าที่จะนัดหยุดงานตามอำเภอใจ และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็เพราะต้องการฝึกหัดผู้พิพากษาให้มีความชำนาญในคดีแรงงานโดยเฉพาะอีกด้วย ๒

* ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, "ศาลแรงงาน", บทบัญญัติคดี ๓๔, (พ.ศ. ๒๕๒๐), : หน้า ๕๖๘.

๒ สมโชค สุขารมณ์, "ศาลแรงงานในประเทศอิสราเอล", ตุลาการ ๒๘, (กันยายน - ตุลาคม ๒๕๒๔), หน้า ๖๕.

ประเทศสิงคโปร์ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ พระราชบัญญัติการแรงงานสัมพันธ์ (The Industrial Relation Act) เริ่มให้มีการเรียกร้อง ให้พัฒนาทั่วโลกความสัมพันธ์ทางค้ำแรงงาน ไม่เพียงแต่ในค้ำข้อตกลงโดยส่วนรวม แต่รวมถึงการยุติข้อพิพาทแรงงานชั้นโรงงาน จนถึงระดับชาติโดยเห็นว่าการพัฒนาทางแรงงานสัมพันธ์ จะทำให้สามารถควบคุมเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวนโยบายได้ และยังทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในค้ำแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายควย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (The Industrial Relation Act 1960) จึงได้จัดให้มีศาลแรงงานชั้น เรียก Industrial Arbitration Court เพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทแรงงาน

สำหรับประเทศไทย ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๘ ประเทศไทยประสบปัญหาค้ำแรงงานอย่างรุนแรง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งในประเทศและนอกประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาแรงงาน จึงได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องแรงงาน และศาลในสาขาแรงงานไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ มาตรา ๘๘ ว่า "รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และได้รับค่าตอบแทนตามควรแก่ศักยภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานรับจ้างมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ "มาตรา ๒๑๒" ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น" จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลในขณะนั้นและยุคต่อมา ก็พยายามที่จะจัดตั้งศาลแรงงานชั้นแต่ก็ไม่อาจกระทำได้สำเร็จ เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ จนกระทั่งกลางปี พ.ศ. ๒๕๒๑ กระทรวงยุติธรรม

โดยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.
เสร็จเรียบร้อยแล้ว และรัฐบาลได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและลงมติเป็นเอกฉันท์ให้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. และต่อมาได้มีการพิจารณา
ในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ แล้วลงมติให้บังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป *

๒. ความสำคัญของศาลแรงงาน

ปัญหาแรงงานเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของประเทศ เพราะเกี่ยวข้องกับโดยตรง
ในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อเกิดปัญหาทางด้าน
แรงงานขึ้นแล้วไม่สามารถแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทได้แล้ว ผู้ที่คิดจะลงทุนทั้งในประเทศ
และจากต่างประเทศก็จะไม่กล้ามาลงทุน การอุตสาหกรรมจะชะงักงัน เศรษฐกิจจะเริ่ม
ตกต่ำ ปัญหาอื่นก็จะตามมา เช่น ปัญหาการลงทุน และปัญหาค้นว่างงาน ซึ่งมีผลข้างเคียง
กระทบไปถึงความสงบสุขของสังคมส่วนรวม และเป็นผลเสียต่อประเทศชาติด้วย ทั้งนี้
เมื่อมีการเรียกร้องสิทธิและประโยชน์กันขึ้น รัฐบาลควรควบคุมให้การเรียกร้องดำเนิน
ไปตามขอบเขตของกฎหมาย ตลอดจนต้องพิจารณาว่ากฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกมาสำหรับ
ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามนั้น เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ให้ความเป็นธรรมกัน
ทั้งสองฝ่าย และขัดกับประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมหรือไม่

วิธีการแก้ไขปัญหาแรงงาน และการระงับข้อพิพาทแรงงานในแต่ละประเทศ
นั้นแตกต่างกันไป เพราะแต่ละประเทศต่างมีพื้นฐานจากสังคม ประวัติความเป็นมาและ
หลักการแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศที่มีการจัดตั้งศาลแรงงาน เพื่อเป็น

* สบโชค สุขารมณ์ "กฎหมายใหม่ที่นาสนใจ", กุลพาท ๒๒
(กรกฎาคม ๒๕๒๒) : หน้า ๑๐๓

องค์กรหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานหรือระดับข้อพิพาทแรงงานนั้น โดยหลักการแล้ว มีจุดมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการให้ศาลแรงงานแตกต่างไปจากศาลยุติธรรมอื่น ๆ โดยเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระงับข้อขัดแย้ง หรือข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับ โดยจะพยายามไกล่เกลี่ยประนีประนอม เพื่อให้ทั้งสองฝ่าย เข้าใจกัน หรือตกลงกันได้ในเรื่องที่ขัดแย้งหรือพิพาทกันอยู่นั้น โดยถือว่า ลักษณะของการทำงานต้องมีการพึ่งพาอาศัยกัน รวมมือกันเปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่ ครอบครัวหนึ่ง ซึ่ง ย่อมมีการ เข้าใจผิดหรือทะเลาะเบาะแว้งกันภายในครอบครัว ศาลจะพยายามให้คู่กรณี เข้าใจปัญหาของแต่ละฝ่าย พยายามให้เห็นใจซึ่งกันและกัน ลดทิวกันลงบ้าง เพราะ บางครั้งคดีแรงงานเป็นข้อพิพาทขึ้นมา เพราะต่างฝ่ายต่างถือทิวไม่มีใครยอมใคร การ ไกล่เกลี่ยของศาลแรงงานนั้นย่อมมีหลักอยู่ว่าให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมกัน ด้วยความสมัครใจของตัวเอง ไม่ใช่โดยการบีบบังคับของศาล ศาลเป็นเพียงแต่ชี้ ชองทาง หรือดูทางที่จะตกลงกัน รวมทั้งชี้ผลดี ผลเสียที่เกิดขึ้นเท่านั้น * เพื่อที่ทั้งสองฝ่าย จะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไป แต่ถาคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ ศาลก็จะเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด คัดสินไปตามตัวบทกฎหมาย โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมของทั้งสองฝ่าย และประโยชน์ ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ความคิดที่จะให้ศาลแรงงานเข้ามาเป็นองค์กรทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทแรงงาน นั้น เกิดขึ้นเพราะประชาชนมีความเชื่อถือ และศรัทธาต่อองค์กรของศาล การจัดตั้งศาล แรงงานแยกต่างหากจากศาลธรรมคานั้น ยิ่งเพิ่มความเชื่อถือและความมั่นใจแก่ประชาชน ทำให้มองเห็นความมุ่งมั่นของรัฐที่จะช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานอย่างแท้จริง เพราะการ ดำเนินคดีในศาลธรรมคา เป็นการดำเนินคดีที่ล่าช้า มีขั้นตอน และวิธีการมากมาย ทั้ง

* วิชัย โทสุวรรณจินดา, "การไกล่เกลี่ยในศาลแรงงาน", วารสาร ศาลแรงงาน ๑, (มีนาคม ๒๕๒๔) : หน้า ๓๔



คู่ความยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ
วิธีการดำเนินคดีในศาลธรรมคานัน ทำให้ผู้มีปัญหาแรงงานโดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้าง ซึ่ง
เป็นผู้มีรายได้น้อย และเมื่ออยู่ในสภาวะการว่างงาน เกิดความรู้สึกท้อแท้ และไม่ยกานำ
คดีมาสู่ศาล นอกจากนี้ การพิจารณาคดีในศาลธรรมคา ผู้พิพากษาต้องพิจารณาพิพากษา
ตามตัวบทกฎหมาย แต่การพิจารณาคดีในศาลแรงงานเป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงความ
ยุติธรรม สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับกฎหมาย ฉะนั้น การจัดตั้งศาลแรงงาน
จึงมีส่วนช่วยให้ลูกจ้างและผู้มีปัญหาแรงงานเกิดความมั่นใจ และเชื่อมั่นต่อรัฐ ในการ
พยายามแก้ปัญหาแรงงานและช่วยเหลือคุ้มครองลูกจ้าง แต่ทั้งนี้ องค์การของศาลแรงงาน
ต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ทางด้านแรงงาน และผู้ที่ประชาชนเชื่อถือว่าจะ เป็นผู้ให้ความ
ยุติธรรมได้ เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีที่สามารถตอบสนองความ
ต้องการ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงาน คือ ต้องมีการดำเนินคดีที่สะดวก รวดเร็ว
และสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยมุ่งประสานประโยชน์ของคู่กรณี ให้สามารถกลับ
ไปทำงานร่วมกันได้มากที่สุด *

กระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้น ต้องอำนวยความสะดวกให้คู่กรณี เพราะ
คำนึงถึงลูกจ้างที่มีปัญหาแรงงาน อาจจะเป็นผู้ไม่มีความรู้ การศึกษาเลย ส่วนนายจ้างก็ต้อง
การความสะดวกเพราะหากมาเสียเวลาไปกับขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลแล้ว ก็จะทำให้ขาด
ประโยชน์ที่ควรได้ไป นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาคดียังต้องรวดเร็วกว่าศาลธรรมคา
เพราะถ้าดำเนินคดีล่าช้า นายจ้างก็ต้องเสียทั้งประโยชน์และเวลาในการติดตามผลจนกว่า
คดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้อาจคาดหมายเหตุการณ์ เพื่อเตรียมแผนดำเนินธุรกิจการลงทุนล่วงหน้าได้
ส่วนลูกจ้างผู้ใช้แรงงานซึ่งมีฐานะความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจแยอยู่แล้ว ก็จะได้รู้
เป็นภาระอันยาวนานเกินกว่าที่จะรอได้ในสภาพการว่างงาน ความไม่มีกินไม่มีใช้ระหว่าง
รอฟังผลคดี กระบวนการพิจารณาคดีในศาลแรงงานจึงต้องรวดเร็วกว่าศาลธรรมคา นอกจากนี้

* ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล "ศาลแรงงาน", บทนิพนธ์คดี ๓๔, หน้า ๕๖๘.

การดำเนินคดีในศาลแรงงานในประเทศต่าง ๆ บางประเทศ จะเสียค่าธรรมเนียมศาลน้อยกว่าศาลธรรมคามาก เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้างนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นธรรมแก่คู่กรณี สำหรับประเทศไทยการฟ้องคดีในศาลแรงงานไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเลย

ศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ จัดตั้งขึ้นด้วยแนวความคิดกังวลข้างต้น โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการระงับข้อพิพาทแรงงานได้อย่างเป็นธรรมที่สุดตามที่สังคมต้องการ คือ ศาลแรงงานจะต้องมีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทแรงงาน สามารถให้ความเป็นธรรมและดำรงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มั่นคงต่อไป ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้าง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

007428