



บทที่ 1

วิวัฒนาการ แนวความคิด และกฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน

วิวัฒนาการและแนวความคิดทั่วไป

1. สมัยก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม

ในยุคศักดินา (Feudalism period) หรือยุคกลาง (Middle age) มีทฤษฎีในทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อของคนในสมัยนั้นคือ ทฤษฎีส่วนประกอบของสังคม (Organic whole theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า "สังคมนั้นเปรียบเสมือนต้นไม้ส่วนต่าง ๆ ของต้นไม้แต่ละส่วนนั้นธรรมชาติกำหนดหน้าที่เพื่อความเติบโตและความรุ่งเรืองของต้นไม้ทั้งต้น ดังนั้น ใบจึงมีความสำคัญน้อยกว่ากิ่งก้าน กิ่งก้านมีความสำคัญน้อยกว่าลำต้น"¹ เป็นลำดับชั้นกันไป โดยใบไม้เปรียบเสมือนกับไพร่ (serf) ซึ่งมีหน้าที่รับใช้และเชื่อฟังมูลนาย (Land Lord) สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของไพร่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอย่างใกล้ชิด

ทฤษฎีส่วนประกอบของสังคมนี้อธิบายให้เห็นถึงการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ ความสัมพันธ์ของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อกันเป็นลำดับชั้น "ถูกกำหนดขึ้นตามสถานะของบุคคลไม่ได้เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละคน"²

¹ ชาญ วงศ์สวรรค์, ประวัติเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 16.

² ปรีดี เกษมทรัพย์, เอกสารประกอบการศึกษาวิชานิติปรัชญา ชั้นปริญญาตรี ภาคหนึ่ง : บทนำทางทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2526), หน้า 27.

เมื่อมีการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ และมีการหมุนเวียนของเงินตราในท้องตลาด ระบบราคาและกำไรมีบทบาทในทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ทำให้ระบบไพร่ (serf) ติดที่ดินในสังคมเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจคำสั่งของมูลนายค่อย ๆ เสื่อมลง ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดลัทธิพาณิชย์นิยม (mercantilism) ขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา

ลัทธิพาณิชย์นิยมมุ่งประสงค์ให้รัฐบังคับสมบูรณโดยควบคุมการค้า การอุตสาหกรรม และธุรกิจของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์มากที่สุดแก่รัฐ เพราะเชื่อว่า "ชาติจะมั่นคงและมีอำนาจได้ต่อเมื่อมีการพึ่งพาทางเศรษฐกิจของชาติอื่นน้อยที่สุด"¹ แนวความคิดดังกล่าวทำให้รัฐ "มิได้มุ่งโดยตรงต่อสวัสดิการหรือความผาสุกของเอกชน"² ฉะนั้นรัฐจึงพยายามทำให้ค่าจ้างแรงงานถูกที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อสามารถค้าขายแข่งกับต่างประเทศได้

2. การปฏิวัติอุตสาหกรรม

การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต สิ่งของด้วยมือและกำลังคนในครัวเรือน (Domestic system) มาเป็นการผลิตด้วยเครื่องจักรและพลังงานในโรงงาน (Factory system) ซึ่งต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีทุนเพียงพอ เรียกว่า นายทุน เพื่อหวังผลกำไรเฉพาะตนเป็นสำคัญ จึงทำให้ขาดความสนใจและไม่นำพาในสวัสดิภาพของลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง "มิได้มีพื้นฐานมาจากจำนวนเงินที่ทำได้ แต่ขึ้นอยู่กับความพยายามที่จะแข่งขันกับผู้อื่นในการทำงานของตน"³ ลูกจ้างจึงถูกเอารัดเอาเปรียบโดยได้รับค่าจ้างต่ำ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน สภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย

¹ อธิยา โกลลกาญจน ชัยวัฒน์ ถาวรธนสาร คณาธิป ชันธพิน, อารยธรรมตะวันตก, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 254.

² สมคิด ศรีสังคม, ประวัติเศรษฐกิจ, (พระนคร : บพิธการพิมพ์, 2511), 1 : 407.

³ อธิยา โกลลกาญจน และคณะ, อารยธรรมตะวันตก, หน้า 255.

ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 ประการ คือ¹

- 1) การเปลี่ยนฐานะของผู้ใช้แรงงานอิสระมาเป็นลูกจ้างของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ลูกจ้างไม่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะเครื่องมือที่ใช้ในการผลิตและอำนาจควบคุมการผลิตอยู่กับนายจ้าง
- 2) เกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงาน
- 3) มีการเอารัดเอาเปรียบในการจ้างแรงงาน และลูกจ้างขาดความเป็นอิสระ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือระเบียบข้อบังคับของนายจ้างอย่างเคร่งครัด
- 4) ลูกจ้างต้องเปลี่ยนลักษณะดำรงชีพจากต่างคนต่างอยู่มาเป็นการรวมกลุ่มกัน (Collectivism) เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเพื่อต่อรองกับนายจ้างที่ใช้อำนาจโดยปราศจากความยุติธรรม เพราะลูกจ้างเริ่มไม่พอใจความเป็นอยู่ของตน จึงมีการร่วมกันนัดหยุดงานเพื่อขอเพิ่มค่าจ้าง
- 5) เกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งมีหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุด และพยายามสะสมทุนให้ได้มากที่สุด มองลูกจ้างในฐานะปัจจัยการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักรไม่มีชีวิตจิตใจ

3. ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม (Liberalism)

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม มีแนวความคิดพื้นฐานจากความเชื่อและยอมรับสิทธิของปัจเจกชน (Individualism) ซึ่งมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชน โดยถือว่า ความสมบูรณ์พูนสุขของสังคมขึ้นอยู่กับความผาสุกของเอกชนเป็นรายบุคคล "จึงปล่อยให้เอกชน

¹ จานงค์ สมประสงค์, แรงงานสัมพันธ์ : หลักและวิธีปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2521), หน้า 2 - 3.

ต่างคนต่างประกอบการเศรษฐกิจตามลำพังด้วยความสมัครใจ"¹ และโดยเสรี (Laissez faire) รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง หรือสอดเข้าไปเกี่ยวข้องในการเศรษฐกิจของเอกชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมีสมมุติฐานว่า "แต่ละคนจะได้รับผลประโยชน์หรือกำไรสูงสุดได้ก็โดยปล่อยให้คน ๆ นั้นทำการแข่งขันกันกับคนอื่น ๆ โดยเสรี เมื่อไม่มีกฎข้อบังคับ หรือข้อห้ามประกอบอาชีพในทางใดทางหนึ่ง²

จากหลักเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปสมัยนั้นต่างหาทางปราบปรามและทำลายขบวนการแรงงานที่เกิดขึ้น สมาคมคนงานที่ก่อตั้งขึ้นถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย ทำให้ลูกจ้างไม่มีกำลังเข้มแข็งพอที่จะทำการโต้เถียงต่อรองกับนายจ้างได้ในฐานะเท่าเทียมกัน เพื่อหาทางปรับปรุงสภาวะการทำงาน อัตราค่าจ้างแรงงานและความเป็นอยู่อื่น ๆ ของคนให้ดีขึ้นได้ ในทางตรงกันข้าม นายจ้างสามารถกำหนดชั่วโมงการทำงาน และกำหนดอัตราค่าจ้างให้อยู่ในระดับต่ำได้ เพราะไม่มีสหภาพแรงงาน และมีกฎหมายห้ามการนัดหยุดงานของลูกจ้าง ห้ามการเรียกร้องค่าจ้างจากนายจ้าง

ผู้ที่นำความคิดเสรีในทางการค้า (Laissez faire) มาเผยแพร่และได้รับความนิยมในขณะนั้นคือ Adam Smith (1723 - 1790)

Adam Smith ได้คาดการณ์ไว้ว่า พวกคนงานมีความต้องการที่จะได้รับค่าจ้างเพิ่มมากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันพวกนายจ้างก็ต้องการที่จะจ่ายค่าจ้างให้ลดต่ำลงเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ต่างฝ่ายจึงจำเป็นต้องคิดรวมตัวกันเป็นสมาคม เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองและดำเนินการให้บรรลุผลตามความต้องการของแต่ละฝ่ายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้³

¹ ยัด เจสสัน, เจ. เอฟ, ลัทธิเศรษฐกิจ, ทวี ตะเวทิกุล (ผู้ช่วยจัดทำตำรา บรรยายแทน), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทยการพิมพ์, 2523), หน้า 29.

² ชาญ วงศ์สาธิต, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ, หน้า 178.

³ อัมพร วิจิตรพันธ์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 58.

นอกจากนี้ Adam Smith ยังได้ให้ทัศนะไว้อีกว่า สมาคมคนงานเมื่อรวมตัวกันได้ คงจะทวีความรุนแรงและแสดงลักษณะก้าวร้าวต่อนายจ้างยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เพราะฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้างต้อกว่านายจ้างมาก มีรายได้พอดำรงชีพไปวันหนึ่ง ๆ เพราะฉะนั้น การรวมตัวกันของพวกคนงานจึงมุ่งดำเนินการเพื่อบีบคั้นนายจ้างให้ยอมทำสัญญาเป็นหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ลูกจ้างขึ้นไว้ให้จงได้ การกระทำอย่างก้าวร้าวและเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ในลักษณะเกินกว่าเหตุของสมาคมคนงานนั้นไม่ได้รับผลดีอะไรทางเศรษฐกิจตอบแทนเลย ตรงกันข้าม จะได้รับการลงโทษ หรือบ่อนทำลายตัวเองอย่างร้ายแรงจากการดำเนินการที่ผิดพลาดของผู้นำแรงงานของตนในที่สุด¹

ลัทธิเสรีนิยม นอกจากจะให้เสรีภาพในทางเศรษฐกิจแล้ว ในทางทฤษฎีกฎหมาย ทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลซึ่งถูกกำหนดขึ้นตามสถานะของคนเปลี่ยนแปลงไปสู่การทำสัญญา (From status to contract) ซึ่งเกิดจากการปรุงแต่งของเจตนาอิสระ ก่อให้เกิดแนวความคิดเสรีภาพในการทำสัญญาและความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ทฤษฎีกฎหมายดังกล่าวส่งผลถึงสัญญาจ้างแรงงาน โดยถือว่าทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีสิทธิเสรีภาพในการต่อรองทำความตกลงกันได้โดยเสรีและเท่าเทียมกัน ทฤษฎีดังกล่าวนี้ได้ก่อความยุ่งยากให้แก่ผู้ใช้แรงงานเป็นอันมาก นายจ้างที่ไม่นิยมระบบสหภาพแรงงานจึงได้ถือโอกาสบังคับลูกจ้างให้ทำสัญญาว่า จะไม่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานในขณะที่ทำงานอยู่กับตน ถ้าเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานพยายามชักชวนให้ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานก็จะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชักชวนให้ลูกจ้างบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งได้ตกลงกระทำไว้กับนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นการทำผิดสัญญา และศาลมีอำนาจบังคับให้เลิกกระทำเช่นนั้นได้

4. ลัทธิเศรษฐกิจสังคมนิยม

การปฏิวัติอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้เกิดลัทธิสังคมนิยม เพราะระบบนายทุนซึ่งเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างมากเกินไปจนกลายเป็น

¹ จ้าง สมประสงค์, แรงงานสัมพันธ์ : หลักและวิธีปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2521), หน้า 2 - 3.

การชดเชยเอาผลประโยชน์ที่ลูกจ้างควรจะได้รับจากการทำงานของเขาไปเป็นของนายทุน แม้ในทางทฤษฎีลูกจ้างและนายจ้างจะมีเสรีภาพเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติเสรีภาพที่แท้จริงมีอยู่แต่เฉพาะนายจ้างเท่านั้น¹ แนวความคิดเศรษฐกิจสังคมนิยมเห็นว่าการที่ระบบกฎหมายยอมให้คนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวแล้วสังคมก็จะได้รับผลประโยชน์ไม่ครบถ้วน และจะเสื่อมโทรมลง

แนวความคิดของลัทธิเศรษฐกิจสังคมนิยมโดยสรุป คือ

- 1) วิธีการทางเศรษฐกิจในระบบเสรีนิยมใช้ไม่ได้ เพราะเหตุว่าในทางปฏิบัติวิธีการนี้ นำไปสู่ความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งทรัพย์สินเป็นผลให้เกิดคนยากจนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากเกินไป จนเป็นการเปิดโอกาสให้เอาผิดเอาเปรียบกันในทางการค้าโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในสังคมขณะนั้น²
- 2) ทรัพย์สินส่วนตัว ค่าจ้าง และการแข่งขันโดยอิสระ เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความอยุติธรรมในสังคม³
- 3) ควรยกเลิกทรัพย์สินของเอกชนเสียทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมด และนำวิธีการเศรษฐกิจอันให้กรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิรวมมาใช้แทนที่⁴
- 4) รัฐจะต้องควบคุมเครื่องมือในการผลิตทางเศรษฐกิจ เพราะเชื่อว่า วิธีการเช่นนี้จะตัดความชั่วร้ายจากการหากำไรของพวกนายทุน และสามารถก่อให้เกิดความเป็นธรรม

¹ ฮัต เจสสัน, เจ. เอฟ, ลัทธิเศรษฐกิจ, หน้า 97.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

แก่ผู้ผลิตอันได้แก่ คนงานได้ โดยพยายามให้มีการสงเคราะห์หรือสวัสดิการให้กว้างขวางที่สุด¹

5) พวกลัทธิสังคมนิยมที่นิยมความรุนแรงเห็นว่า การจะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและระบบการปกครองมาเป็นสังคมนิยมได้ก็ด้วยการปฏิวัติของชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเรียกว่าชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat)²

5. แนวความคิดประชาธิปไตย

5.1 แนวความคิดทางเศรษฐกิจ

ลัทธิเศรษฐกิจเสรี ได้รับการต่อต้านจากผู้นิยมลัทธิสังคมนิยม ประกอบกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นก็เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ชนชั้นผู้ใช้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและได้รับความทุกข์ยากจากการที่รัฐไม่ยื่นมือเข้าไปคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคม พวกเสรีนิยมในปัจจุบันจึงมีแนวความคิดว่า "รัฐจะต้องจัดบำรุ้งช่วยเหลือกระทำการเพื่อให้ราษฎรมีความสมบูรณ์พูนสุขในทางเศรษฐกิจด้วย"³ รัฐจึงควรแทรกแซงกิจการของเอกชนมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้คนที่เหนือกว่าด้วยทรัพย์หรือปัญญาใช้ความเหนือกว่านั้นเอารัดเอาเปรียบคนที่อ่อนแอกว่า

5.2 แนวความคิดทางการปกครอง

สำหรับในทางระบบการปกครองนั้น ได้มีการรับเอาแนวความคิดประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมาใช้ โดยเห็นว่า รัฐบาลที่ดั้นด้นจะต้องให้หลักประกันในชีวิต ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการก่อตั้งสหภาพแรงงานด้วย โดยคำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่า เมื่อสภาพการณ์บังคับมิให้มนุษย์ดำเนินชีวิตแบบธรรมาธิอีกต่อไป มนุษย์จึงอยู่ในฐานะที่จำเป็นจะต้องเอาพลังมารวมกันเข้า แล้วร่วมกันใช้พลังนั้นไปใน

¹ กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), หน้า 47.

² ยัต เจสสัน, เจ. เอฟ, ลัทธิเศรษฐกิจ, หน้า 98.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ทางที่คนปรารถนา พลังที่กล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้โดยอาศัยความร่วมมือของคนจำนวนมาก คือจะต้องคิดตั้งสมาคมขึ้นมา เพื่อใช้พลังของสมาคมไปในทางพิทักษ์รักษานบุคคลที่เข้าเป็นสมาชิก รวมทั้งทรัพย์สินของเขาด้วย¹ เพราะลูกจ้างปรารถนาที่จะให้ชีวิตมีความมั่นคงปลอดภัยก้าวหน้าในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การรวมกันเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานช่วยให้ลูกจ้างได้มีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นของตน

5.3 แนวความคิดทางศาสนา

แนวความคิดทางคำสอนและหลักของคริสต์ศาสนาในเรื่องความเสมอภาค และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ก็มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของลูกจ้าง เท่ากับสอนให้ลูกจ้างปฏิเสธที่จะยอมตกอยู่ใต้อำนาจของนายจ้างอย่างปราศจากเงื่อนไข

6. ทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial Democracy) ของเวบบ์ (Webbs)

เวบบ์เขียนหนังสือเล่มสำคัญคือ Industrial Democracy (1897) ตามทฤษฎีนี้ ถือว่าสหภาพแรงงานมีบทบาทในการเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยในอุตสาหกรรมเพื่อกันไม่ให้ นายจ้างใช้อำนาจเด็ดขาดกับตน สหภาพแรงงานทำให้เสรีภาพของคณงานดีขึ้น เพราะสามารถมีตัวแทนไปทำการต่อรองกับนายจ้าง ทำให้อำนาจต่อรองทัดเทียมกัน ผลก็คือ ทำให้มาตรฐานการครองชีพและสภาพการทำงานดีขึ้น เมื่อยังไม่มีการให้ลูกจ้างเข้าต่อรองกับนายจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น นายจ้างมีอำนาจเหนือกว่า ทำให้เกิดระบบการทำงานเยี่ยงทาสอันเป็นวิธีที่ขัดกับระบบประชาธิปไตย²

เวบบ์เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องทำลายล้างระบบนายทุน แต่ไม่ควรให้นายจ้างมีอำนาจผูกขาดเพียงฝ่ายเดียวในอุตสาหกรรม ควรให้มีระบบประชาธิปไตยในอุตสาหกรรมเข้ามาแทนที่โดย

¹ ร่องพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่ ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2524), หน้า 55.

² อัมพร วิจิตรพันธ์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, หน้า 62.

ให้ลูกจ้างร่วมรับทราบและให้ความเห็นชอบโดยวิธีการร่วมเจรจาต่อรอง และวิธีอื่น ๆ ตามวิถีทางประชาธิปไตย¹

7. แนวความคิดในระดับระหว่างประเทศ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบลง ได้มีการทำสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ ขึ้นในปี ค.ศ. 1919 นับเป็นสนธิสัญญาสงบศึกฉบับแรกที่ได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับกรรมกรไว้ในภาค 13 ว่าด้วยแรงงาน เช่น ตามข้อ 387 มีใจความโดยสรุปว่า สันนิบาตชาติมีวัตถุประสงค์ที่จะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพถาวร และสันติภาพถาวรนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยขึ้นอยู่กับสังคมที่ยุติธรรม โดยที่สภาวะของกรรมกรที่เป็นอยู่นั้นยังมีได้เป็นไปโดยยุติธรรม จึงเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่สงบสุข และไม่มีควมสามัคคีกันในโลก อันเป็นภัยต่อมนุษย์โลก โดยเหตุนี้ สันนิบาตชาติจึงมีความประสงค์ที่จะปรับปรุงสภาวะเหล่านั้นอย่างรีบด่วน โดยตั้งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศขึ้น²

7.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ ข้อตกลงกำหนดมาตรฐานแรงงานที่ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สำหรับอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มเป็นสมาคมของลูกจ้างคือ³

1) อนุสัญญาฉบับที่ 47 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการดำเนินการ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, รายงานผลการวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทย ในรอบ 200 ปี ภาคกฎหมายมหาชนส่วนแพ่ง, (กรุงเทพมหานคร, 2525), หน้า 71-72. (อรรถสัจจะ).

³ ILO, Collective Bargaining : A workmen's Education Manual, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ จัดแปล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2520), หน้า 269.

2) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยสิทธิในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

3) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการนำหลักแห่งสิทธิมาใช้เพื่อการรวมกลุ่มและข้อตกลงร่วม

7.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของกรรมกรในระดับระหว่างประเทศได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น ที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ตราปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 เพื่อให้การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ สิทธิ และเสรีภาพที่เท่าเทียมกันของมนุษย์ อันจะก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในโลก นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของกรรมกรไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 23(4) บัญญัติว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และสิทธิที่จะเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน"¹

ปัจจุบันนี้ นานาอารยประเทศได้ตระหนักถึงทุกขัยากของบรรดาผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย รัฐจึงได้เข้าแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง นอกจากนั้นยังให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และหากการเจรจาล้มเหลว ลูกจ้างก็สามารถร่วมกันใช้สิทธินัดหยุดงานได้

8. การช่วยตัวเองของลูกจ้าง

แนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการถูกเอารัดเอาเปรียบที่ลูกจ้างได้รับ ทำให้ลูกจ้างต้องรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้าง ซึ่งอาจแบ่งวิวัฒนาการออกได้เป็น 4 ระยะ คือ.-

¹ วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 68.

8.1 ระยะการรวมตัวกันเป็นสมาคมอาชีพ

เมื่อระบบ Feudal ค่อย ๆ สลายตัวลง กลุ่มสมาคมอาชีพ (Craft guild) ได้ก่อตั้งขึ้นและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสภาพการจ้างต่าง ๆ โดยเข้าควบคุมการประกอบอาชีพทางการค้า การกำหนดคุณภาพและราคาของผลผลิต คุณสมบัติของผู้ทำงาน และอัตราค่าจ้างสมาคมอาชีพจึงมีลักษณะเป็นสมาคมผูกขาดทางการค้า (Monopoly) ซึ่งพยายามกำการค้าไว้ในมือของตน โดยพยายามกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้ามาทำการแข่งขันกับพวกตน¹

ระบบเศรษฐกิจในสมัยสมาคมอาชีพ คือ ระบบพาณิชย์นิยม (Mercantilism) รัฐต้องการค้าขายแข่งกับต่างประเทศเพื่อนำความมั่งคั่งมาสู่ชาติของตน ประกอบกับขณะนั้น ลูกจ้างขาดแคลนเนื่องจากเกิดกาฬโรคระบาด ในศตวรรษที่ 14 ประชาชนพลเมืองประมาณหนึ่งในสามถึงครึ่งหนึ่ง ถึงแก่กรรมจากกาฬโรค ทำให้จำนวนผู้ใช้แรงงานได้ลดลงเป็นจำนวนมาก ไพร่เป็นจำนวนมากได้พากันหลบหนีจากมูลนายเพื่อให้พ้นจากการกดขี่และความทุกข์ยากต่าง ๆ และเพื่อหางานทำในท้องถิ่นอื่น ๆ โดยได้ค่าแรงในอัตราที่สูงกว่า ลูกจ้างจึงสามารถเรียกค่าจ้างสูงขึ้นได้² รัฐจึงยื่นมือเข้ามาแทรกแซงเพื่อควบคุมอัตราค่าจ้าง โดยการออกกฎหมายจำกัดสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่มีพลังในการต่อรอง และอยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกับนายจ้าง กฎหมายที่จำกัดสิทธิด้านแรงงานของอังกฤษฉบับแรกคือ Statute of Labourers หรือ Ordinance of Labourers ในปี ค.ศ. 1351 ซึ่งเป็นความพยายามลดอำนาจต่อรองของลูกจ้าง โดยบังคับให้ผู้มีร่างกายสมบูรณ์ต้องทำงาน ค่าแรงกำหนดโดยกฎหมาย และจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาหากลูกจ้างเรียกร้องค่าจ้างสูงขึ้นจะต้องได้รับโทษ³ กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้

¹ หลวงประเจ็ด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง), หน้า 20.

² J.G. Ridall., The law of Industrial Relations (London: Butterworth, 1981), p. 10.

³ Howard Myers, Labor and Legislation, 4th ed (OHIO : South-western Publishing Co.,, 1968), p. 8.

นายจ้างจ่ายค่าจ้างสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ นอกจากนี้ลูกจ้างจะมีความผิดหากออกจากงานก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้าง¹ ต่อมาในปี ค.ศ. 1562 รัฐสภาออกกฎหมาย Statute of Labourers อีกฉบับหนึ่งออกใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ยิ่งตีกรอบลูกจ้างยิ่งกว่าเดิม โดยมีการกำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะนายกับบ่าว วางข้อกำหนดผูกมัดคนให้อยู่ในถิ่นเกิด วางมาตรฐานคุณภาพสินค้า กำหนดราคา และกำหนดอัตราค่าแรงโดยกฎหมาย² นอกจากนี้ กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ยังห้ามมิให้มีการรวมกลุ่มหรือสมาคมกัน หรือดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันมีลักษณะหรือจำกัดการแข่งขันโดยเสรีในการประกอบอาชีพ

สมาคมอาชีพได้สูญสิ้นในเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 สาเหตุที่สำคัญคือ รัฐเห็นว่า วิธีการของสมาคมอาชีพเป็นการกีดขวางความเจริญก้าวหน้า ในการค้าขายของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ควรจะเลิกสมาคมอาชีพเสีย และควรปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยเสรี (Laissez fair) เพื่อจะได้ส่งเสริมการค้าขายและอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นตามระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม³ (ในปัจจุบันสมาคมอาชีพก็ยังมีอยู่ แต่วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินการแตกต่างกับสมาคมอาชีพในยุคกลาง _____ ผู้เขียน)

8.2 ระยะเวลาห้ามการรวมกลุ่มของลูกจ้างและนายจ้าง

8.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม

ในระยะต้นของการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรมนั้น ประเทศต่าง ๆ พวกกันยึดถือในลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมเต็มที่ โดยห้ามการรวมกลุ่มอาชีพของคณงานและนายจ้าง กล่าวคือ "ห้ามตกลงกันระหว่างบุคคลที่มีอาชีพเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ค่าแรงหรือราคาสินค้าสูงขึ้นหรือลดต่ำลง"⁴

¹Ridall, The Law of Industrial Relations, p. 11.

²Myers, Labor Law and Legislation, p. 9 - 10.

³หลวงประเจิด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร, หน้า 30.

⁴เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์ และการจัดการอุตสาหกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สหบุรุษสาส์นการพิมพ์, 2525), หน้า 38.

ทางฝ่ายลูกจ้างนั้น เมื่อได้รับความกดดันจากสภาพความเป็นอยู่ และสภาพการจ้างจึงได้รวมตัวกันเข้าก่อตั้งเป็นสมาคมอาชีพขึ้นเพื่อต่อสู้กับนายจ้าง แต่อุปสรรคสำคัญในการรวมตัวกันของลูกจ้างคนงานก็คือ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในสมัยนั้นได้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติห้ามการรวมตัวกันของทั้งสองฝ่าย การสมาคมระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง เพื่อช่วยเหลือป้องกันผลประโยชน์ซึ่งกันและกันเป็นการผิดกฎหมาย เพราะเห็นว่า การรวมกลุ่มกันจะเป็นการขัดขวางหลักเสรีภาพในการทำสัญญา เนื่องจากการรวมกลุ่มจะทำให้คู่สัญญาไม่มีความทัดเทียมกัน

หลักเสรีภาพในการแข่งขันตามระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมก่อให้เกิดหลัก 3 ประการ คือ¹

ก. หลักว่าด้วยเสรีภาพในการทำงานและประกอบอุตสาหกรรม ซึ่งหมายความว่า จะต้องยกเลิกบรรดาองค์กรหรือสมาคมอาชีพทั้งหลายที่ผูกขาดการผลิตเสียทั้งหมด

ข. หลักว่าด้วยเสรีภาพในการทำสัญญาซึ่งเป็นผลของการยกเลิกหลักการบังคับให้ทำงานหรือหลักการทำงานแบบทาสมาเป็นผลของความยินยอมโดยเสรีของผู้ที่สมมุติว่ามีอิทธิพลเท่าเทียมกัน

ค. หลักว่าด้วยเสรีภาพในการมีกรรมสิทธิในสิ่งของ ซึ่งเกิดจากการยกเลิกบรรดาอภิสิทธิเก่า ๆ ของบุคคลบางกลุ่ม และรับรองหลักการที่ให้ทุกคนมีกรรมสิทธิในสิ่งของโดยเสรี ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิคือ สิทธิในการใช้ทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับผลตอบแทนจากการให้ทรัพย์สินนั้น และสิทธิในการจัดการบริหารทรัพย์สินนั้น สิทธิในกรรมสิทธิประการสุดท้ายนี้ เป็นสิทธิที่สำคัญก่อให้เกิดการยอมรับอำนาจจัดการของนายจ้าง 2 ประการ คือ

(1) อำนาจจัดการธุรกิจ ซึ่งเป็นอำนาจจัดการเหนือทรัพย์สิน ได้แก่ การอำนวยการและควบคุมดูแลให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จะได้กำไรหรือขาดทุน นายจ้างเป็นผู้เสี่ยงภัยแต่ผู้เดียว

(2) อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจจัดการเหนือบุคคล ลูกจ้างจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

สำหรับเหตุผลในทางการเมืองนั้น รัฐมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อการรวมกลุ่มของลูกจ้างคนงาน โดยหวาดระแวงว่า การรวมกลุ่มของลูกจ้างคนงานนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สงบ ก่อการจลาจลวุ่นวาย ก่อความรุนแรงต่าง ๆ ให้แก่บ้านเมือง

8.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามการรวมกลุ่มในฝรั่งเศส

เมื่อเกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 แล้ว รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายเลอชาเปลลีเอ (Le Chapelier) ยกเลิกสมาคมอาชีพทั้งสิ้น และห้ามมิให้มีการมั่วสุมกันเป็นพรรคพวกหรือตั้งสมาคมอาชีพขึ้น ถ้าลูกจ้างคนใดรวมกันเข้าเป็นสมัครพรรคพวกหรือชุมนุมกันเพื่อนัดหยุดงานจะได้รับโทษ ทำให้ลูกจ้างคนงานต้องแยกย้ายกระจัดกระจายกันอยู่ ด้วยเหตุนี้ลูกจ้างจึงไม่สามารถที่จะต่อรองกับนายจ้างเกี่ยวกับเงื่อนไขของสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างต้องยอมรับปฏิบัติตามข้อความต่าง ๆ แล้วแต่นายจ้างจะกำหนดลงในสัญญาจ้างแรงงาน เพราะลูกจ้างคนหนึ่ง ๆ ไม่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะดูแลและรักษาและป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้¹

8.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามการรวมกลุ่มในประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1799 - 1800 ได้มีการออกกฎหมาย Combination Acts ซึ่งมีหลักสำคัญว่า การรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างหรือลดชั่วโมงการทำงานเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นความผิดอาญา ซึ่งได้แก่ การกระทำความผิดต่อไปนี้²

- (1) เข้าร่วมการรวมกลุ่มเพื่อให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น หรือเพื่อที่จะลดหรือเปลี่ยนแปลงชั่วโมงการทำงาน
- (2) ชักชวนผู้อื่นไม่ให้ทำงานกับนายจ้างคนใดคนหนึ่ง
- (3) ชักชวนลูกจ้างให้ละทิ้งหน้าที่การงานของเขา

¹ หลวงประเจิด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง), หน้า 28.

² Ridall, The Law of Industrial Relations, p. 24.



(4) ชัดขวางนายจ้างคนใดคนหนึ่ง ในการจ้างบุคคลที่เขาต้องการ

(5) ปฏิเสธที่จะทำงานกับนายจ้าง

(6) จัดการพบปะช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมกลุ่มกัน

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(7) จ่ายเงินช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ทำการฝ่าฝืนพระราช-
บัญญัตินี้

ผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้จะถูกลงโทษโดยไม่ต้องใช้คณะลูกขุน ซึ่ง
ถือว่าไม่ให้ความยุติธรรมแก่จำเลยอย่างเพียงพอ เพราะกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษ
การตัดสินข้อเท็จจริงยกไว้ให้คณะลูกขุนพิจารณา¹

นอกจาก Combination Acts 1799 - 1800 แล้วยังมีหลัก
กฎหมายจารีตประเพณีว่าด้วยการสมคบกัน (The Common Law of Conspiracy) ซึ่ง
ถือว่าการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง เป็นความผิดอาญา เนื่องจากในสมัยนั้นมีแนวความคิดว่า
สมาคมของลูกจ้างเป็นองค์กรที่อันตราย เพราะมีตัวอย่างจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส และ
เกรงว่าองค์กรของลูกจ้างจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิวัติ²

8.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มในสหรัฐอเมริกา

ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการของกฎหมายอังกฤษ
มาใช้ และโดยเฉพาะได้นำหลักการเกี่ยวกับการสมคบ (The Criminal Conspiracy
Doctrine) มาใช้โดยถือว่าการนัดหยุดงาน เพื่อเรียกร้องต่อนายจ้างเป็นความผิดทางอาญา³

¹ ส. ศิวรักษ์, อธิบายแนวคิดปรัชญาการเมืองฝรั่ง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร :
บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, 2523), หน้า 122.

² Patrick Elias, Trade Disputes, (London : Sweet 2 Maxwell
Ltd, 1980) p. 6.

³ Reginald Parker, A guid to Labor Law, (Newyork : Frederick
A. Praege Publishing, 1961), p. 4.

ในปี ค.ศ. 1890 รัฐบาลได้ออก Sherman anti-trust Act เป็นความพยายามทางกฎหมายขั้นแรกที่จะป้องกันและลงโทษผู้ฝ่าฝืนการแข่งขันในตลาดด้วยการผูกขาดตัดตอน¹

ศาลได้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้กับสหภาพแรงงานด้วย โดยศาลสูงตัดสินว่า กฎหมายนี้นำมาใช้กับสหภาพแรงงานด้วย เพราะอาจจะเป็นการขัดขวางการค้าโดยเสรี²

8.3 ระยะการยกเลิกการห้ามการรวมกลุ่ม

แม้ว่าจะมีการห้ามการรวมกลุ่มของคนงาน แต่ตามความเป็นจริง สมาคมลูกจ้างก็ได้สูญสลายไป เพราะมีการตั้งสมาคมอย่างลับ ๆ คอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่ ประกอบกับ เริ่มมีแนวความคิดในทางการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกันเป็นสมาคม ประเทศต่าง ๆ จึงยกเลิกหลักการว่าด้วยการทำความผิดเนื่องด้วยการรวมกลุ่ม เช่น

8.3.1 ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1848 หลังจากเกิดการปฏิวัติในฝรั่งเศส ครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ผ่อนผันโดยอนุญาตให้ลูกจ้างรวมกันเป็นสมาคมได้ และตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 1848 มาตรา 8 ให้เสรีภาพแก่พลเมืองที่จะตั้งสมาคมลูกจ้างได้ ปรากฏว่ามีการตั้งสมาคมลูกจ้างขึ้นเป็นจำนวนมาก³

ในปี ค.ศ. 1884 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายเรื่อง สมาคมอาชีพซึ่งมีหลักสำคัญคือ สามารถตั้งสมาคมอาชีพได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาต และ

¹ เมธี ครองแก้ว, "กฎหมายกับระบบเศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์ 4 (เม.ย - มิ.ย. 2520) : 1 - 17

²Parker, A guide to Labor Law, p. 5.

³ หลวงประเจิด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร, หน้า 30.

ลูกจ้างจะเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่เข้าเป็นสมาชิกก็ได้ ตามความสมัครใจ¹

8.3.2 ประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1824 ได้มีการประกาศยกเลิก Combination Acts ปี 1799-1800 เพราะมีแนวความคิดว่า ถ้าทำให้การรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมของลูกจ้างเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว คงไม่มีลูกจ้างคนใดเข้าเป็นสมาชิกสมาคมก็จะค่อย ๆ สลายตัวไปในที่สุดและเห็นว่าสมาคมลูกจ้างจะคงมีอยู่เฉพาะเมื่อกฎหมายห้ามเท่านั้น² แต่การกระทำเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะปรากฏว่าหลังจากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้แล้วได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นมากมาย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องนี้ใหม่ และในปีต่อมา คือ ปี ค.ศ. 1825 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานเป็นครั้งที่ 2 ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้จะเป็นความผิดอาญา ถ้า³

- 1) ทำร้ายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน
- 2) ช่มชู้หรือชู้เชิญ หรือ
- 3) ทำร้ายหรือขัดขวางด้วยประการใด ๆ ต่อบุคคลอื่นซึ่งเป็น

ลูกจ้างเพื่อที่จะ

(1) ชักชวนคนงานนัดหยุดงาน โดยบังคับหรือพยายามบังคับบุคคลหนึ่งบุคคลใด...ให้ละทิ้งหน้าที่การงานของเขา...ก่อนจะหมดอายุสัญญา

(2) ขัดขวางไม่ให้บุคคลที่ยังไม่ได้ทำงานได้ทำงาน

(3) แนะนำ ยุยงให้บุคคลใดเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน

(4) แนะนำ ยุยงให้บุคคลใดจ่ายเงินแก่สหภาพแรงงาน ใน

กรณีที่ปฏิเสธจะร่วมนัดหยุดงาน

¹ หลวงประเจิด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกรรมกร, หน้า 30

² Elias, Trade Disputes, p. 6.

³ Ridall, The Law of Industrial Relations, p. 29.

(5) บังคับหรือเพื่อที่จะบังคับนายจ้างให้เพิ่มค่าจ้าง หรือทำการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสภาพการจ้าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ข่มขู่ ขู่เข็ญ การทำร้าย การขัดขวางหรือกีดขวางไว้ว่า มีความหมายเพียงใด จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องตีความซึ่งในทางปฏิบัติศาลตีความกว้าง เช่น

คดี R V. Duffield 1851 ศาลตัดสินว่า การที่ลูกจ้างพยายามชักชวนคนงานให้นัดหยุดงาน อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการดำเนินธุรกิจของนายจ้างเป็นการทำร้าย (Molestation) และขัดขวาง (Obstruction) นายจ้าง หรือการมองด้วยสายตายอันขุ่นเคือง เพื่อที่จะพยายามชักชวนให้ลูกจ้างอื่นร่วมนัดหยุดงาน ถึงเป็นการขัดขวางไม่ให้ลูกจ้างอื่นเข้าทำงาน เป็นความผิดอาชญาฐานทำร้าย (Molestation) และขู่เข็ญ (Intimidation)¹

ในปี ค.ศ. 1871 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน (The Trade Union Act) ยกเลิกพระราชบัญญัติปี 1825 และให้การยอมรับว่า สหภาพแรงงานเป็นสมาคมของลูกจ้างคนงานที่ชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่า อังกฤษเป็นประเทศแรกในโลกที่มีการออกกฎหมายยอมรับฐานภาพของสหภาพแรงงาน²

คดี R V. Bunn ในคดีนี้คนงานได้ข่มขู่ว่าจะนัดหยุดงาน ถ้านายจ้างไม่ยอมรับลูกจ้างซึ่งถูกเลิกจ้างเพราะเข้าร่วมกิจกรรมกับสหภาพแรงงาน กลับเข้าทำงานใหม่ ศาลตัดสินว่าการข่มขู่ดังกล่าวเป็นความผิดตาม Common Law โดยอธิบายว่า เป็นความผิดอาชญาฐานสมคบกันในลักษณะที่เข้าไปแทรกแซงการจัดการธุรกิจของนายจ้าง ซึ่งก็เท่ากับว่า การนัดหยุดงานทุกครั้ง ลูกจ้างจะมีความผิดตาม Common Law ตามหลักกฎหมายเรื่องการสมคบกัน (Conspiracy)³

¹ Elias, Trade Disputes, p. 6

² Ibid., p. 7.

³ จ้างนง สมประสงค์, ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 119.

จากคำพิพากษาดังกล่าว สร้างความไม่พอใจให้แก่สหภาพแรงงานเป็นอันมาก ในปี ค.ศ. 1867 ขนชั้นผู้ใช้แรงงานได้รับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง จึงสามารถใช้ความกดดันทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของบรรดาคณงานทั้งหลายได้ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1875 รัฐสภาได้ผ่าน The Conspiracy Protection of Property Act ยกเลิกความผิดทางอาญาสำหรับคณงานที่ละเมิดสัญญาจ้างแรงงาน¹

8.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นในปี ค.ศ. 1914 รัฐสภาได้ผ่าน Clayton Act เพิ่มมาตรการในการป้องกันการผูกขาดให้กระชับมากขึ้น ที่สำคัญคือ กฎหมายฉบับนี้ไม่ถือว่า สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่ผูกขาดทางการค้า จึงยอมให้มีการจัดตั้งและดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน และให้สิทธิลูกจ้างนัดหยุดงานได้ แต่การขัดขวางลูกจ้างอื่นไม่ให้เข้าทำงาน (Picketing) ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้รับความคุ้มครอง² เมื่อกฎหมายยอมให้คณงานตั้งสหภาพแรงงานได้ นายจ้างก็หาทางแก้โดยให้ลูกจ้างซึ่งสมัครเข้าทำงานทำสัญญาว่า จะไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน (Yellow Dog Contract) และเมื่อมีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างขึ้น สมาคมนายจ้างก็มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านสหภาพแรงงาน

8.4: การแทรกแซงของรัฐเพื่อคุ้มครองลูกจ้างและสาธารณชน

8.4.1 แนวความคิดทั่วไป

แม้ลูกจ้างกับนายจ้างจะมีเสรีภาพในการทำสัญญาเท่าเทียมกัน แต่ตามความเป็นจริง ลูกจ้างกับนายจ้างเป็นคู่สัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน เพราะลูกจ้างไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเสมอภาค รัฐจึงต้องเข้าไปจัดระเบียบ ขจัดข้อขัดข้องป้องกันเอกชนฝ่ายอ่อนแอกว่า ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ด้วยเหตุนี้ สัญญาจ้างแรงงานซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นเรื่องในขอบเขตของกฎหมายเอกชนจึงวิวัฒนาการมาเป็นกฎหมายแรงงานสมัยใหม่

ในทางทฤษฎีกฎหมาย จากหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ถือหลักว่าหนี้เกิดจากสัญญาเป็นหนี้ที่ยุติธรรม เพราะคู่สัญญามีเสรีภาพอิสระที่จะทำสัญญานั้นหรือไม่ก็ได้ ถ้าเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งเอารัดเอาเปรียบหนี้ทางฝ่ายตนมากกว่าหนี้ของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นการไม่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

² Parker, A guid to Labor Law, p. 6.

ยุติธรรมก็ไม่จำเป็นต้องยอมรับมัน โดยไม่ทำสัญญาด้วย เมื่อใดที่คู่สัญญาตกลงทำสัญญาก็ต้องถือเท่ากับว่าคู่สัญญาเห็นว่า มันยุติธรรมแล้ว ลูกจ้างจะมากล่าวอ้างในภายหลังว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรมไม่ได้ เพราะในขณะที่ทำสัญญาไม่มีใครบังคับ¹

หลักการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับสภาพความเป็นจริงของสังคมได้ และสัญญาจ้างแรงงานที่สร้างขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็มีได้เกิดจากการเจรจาต่อรองกันแต่อย่างใด ข้อกำหนดในสัญญานายจ้างเป็นผู้กำหนดเอาไว้ล่วงหน้าแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยลูกจ้างไม่สามารถโต้เถียงหรือต่อรองได้ นักกฎหมายเริ่มเห็นว่า หลักกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานเท่าที่ควร โดยเห็นว่า²

1) ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างไม่ใช่เป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ต้องมีฝ่ายที่สามคือ รัฐในฐานะคนกลางเข้าไปเกี่ยวข้อง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย ให้เป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

2) นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ใช่เป็นเพียงความสัมพันธ์ในฐานะปัจเจกบุคคล แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในรูปของกลุ่มร่วมเจรจาต่อรอง จากแนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดกฎหมายแรงงานขึ้นมีลักษณะเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิม ในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาภายใต้หลักประโยชน์ และนโยบายสาธารณะ (public policy)

8.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในประเทศไทย

ในปี ค.ศ. 1875 รัฐสภาได้ผ่าน The Conspiracy and Protection of Property Act โดยกำหนดว่า การละเมิดสัญญาจ้างแรงงานของลูกจ้างไม่เป็นความ

¹ สุธาบัติ สัตตบุศย์, เอกสารประกอบการศึกษาชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์เปรียบเทียบ 1 (อรรถาธิบาย), (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 2.

² หุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน, (พระนคร: เขษมบรรณกิจ, 2500), หน้า 25.

ผิดอาญาอีกต่อไป ซึ่งถือหลักว่า การกระทำใด ๆ ที่ไม่ผิดกฎหมายเมื่อกระทำขึ้นโดยบุคคลคนเดียว จะเป็นความผิด เพราะกระทำขึ้นโดยกลุ่มชนไม่ได้¹ ดังนั้น การที่ลูกจ้างแต่ละคนเพิกถอนแรงงานของตนในกรณีที่ไม่อาจจะรับเงื่อนไขการทำงานของนายจ้างได้ หรือร่วมกันเพิกถอนแรงงาน โดยการร่วมกันนัดหยุดงานจึงไม่เป็นความผิดอาญาอีกต่อไป แต่ความรับผิดทางแพ่งฐานร่วมกันละเมิด (Torts of conspiracy) ยังไม่ได้ยกเลิก นายจ้างจึงสามารถเรียกค่าเสียหายจากลูกจ้าง หรือร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้นำสหภาพแรงงานหยุดการบังคับทางอุตสาหกรรม (Industrial action) ได้

ความรับผิดทางแพ่งอีกประการหนึ่งคือ ความรับผิดที่ศาลสร้างขึ้น เรียกว่า ความรับผิดฐานแนะนำ ยุยงให้ผู้อื่นละเมิดสัญญา (The torts of inducing a breach of contract) ซึ่งผู้นำสหภาพแรงงานที่เรียกร้องให้ลูกจ้างอื่นนัดหยุดงานจะไม่พ้นความรับผิดฐานนี้²

จากหลักกฎหมายดังกล่าวเท่ากับยอมรับว่า การรวมกลุ่มชั่วคราวเพื่อปฏิเสธไม่ยอมทำงานในฐานะเป็นคู่สัญญาไม่เป็นความผิด แต่การแทรกแซงของสหภาพแรงงานเป็นการกระทำของบุคคลที่สามและถือว่าเป็นความผิด

ในปี ค.ศ. 1906 รัฐบาลได้ผ่าน Trade Disputes Act ให้เสรีภาพในการใช้สิทธินัดหยุดงานแก่สหภาพแรงงาน และให้ความคุ้มครองสหภาพแรงงานจากการถูกนายจ้างฟ้องฐานละเมิด

การที่กฎหมายแรงงานของประเทศอังกฤษให้สิทธิและความคุ้มครองลูกจ้างอย่างมาก เนื่องจากการต่อสู้ของผู้ใช้แรงงานจนกระทั่งตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นและได้รับเลือกตั้งให้เข้าบริหารประเทศ เมื่อกฎหมายให้สิทธิลูกจ้างนัดหยุดงานได้อย่างกว้างขวาง จึงเกิดการนัดหยุดงานขึ้นมากมาย และส่วนมากเป็นการนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมาย หรือการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ (unofficial strike) ซึ่งตามสถิติระหว่างปี 1964 - 1966 อังกฤษมีการ

¹ เมธี ตูลยจินตา, แรงงานสัมพันธ์และการจัดการอุตสาหกรรม, หน้า 47.

² Elias, Trade Disputes, p. 11.

นัดหยุดงานถึง 2,272 ครั้ง ในจำนวนนี้มีที่ทำถูกต้องตามกฎหมายเพียง 74 ครั้งเท่านั้น การนัดหยุดงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การนัดหยุดงานที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับคำรับรองจากสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกนัดหยุดงาน¹

ในปี ค.ศ. 1971 รัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมาย The Industrial Relation Act 1971 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุมการนัดหยุดงาน และได้วางหลักเกณฑ์ของการแรงงานสัมพันธ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการรับรองสหภาพแรงงาน (recognition) ซึ่งแต่เดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดว่า นายจ้างต้องเจรจาทันทีกับสหภาพแรงงาน และถ้าไม่เจรจาทันทีจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรหรือไม่ ในกฎหมายใหม่นายจ้างต้องรับรองสหภาพแรงงานเสียก่อน ในกรณีที่ไม่วางตกลงกันได้ ก็อาจขอให้ศาลอุตสาหกรรมชี้ขาดว่า สหภาพแรงงานใดมีสิทธิเจรจากับนายจ้าง ถ้าฝ่ายลูกจ้างกลุ่มอื่นจะคัดค้านก็ต้องรอให้เวลาผ่านไป 2 ปีเสียก่อน มิฉะนั้นจะเรียกร้องสิทธิในการเจรจาทันทีย้อนขึ้นมาไม่ได้ สัญญาร่วมเจรจาทันทีดังกล่าวต้องจดทะเบียนไว้ที่นายทะเบียนของกระทรวงแรงงานด้วย ทั้งต้องบอกด้วยว่า สัญญานั้นผูกพันนายจ้างใดบ้าง และสหภาพแรงงานใดบ้าง²

นอกจากนี้ The Industrial Relation Act ปี ค.ศ. 1971 ยังได้กำหนดว่า การแนะนำ ยุยงให้มีการละเมิดสัญญาพหุภาคีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม แต่เมื่อรัฐบาลพรรคแรงงานเข้าบริหารประเทศก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย ในปี ค.ศ. 1974³

ในปี 1980 รัฐสภาได้ผ่าน The Employment Act พระราชบัญญัตินี้ยกเลิกนโยบายห้ามศาลเข้าไปมีส่วนก้าวท้าวเพื่อควบคุมข้อพิพาทแรงงาน เป็นการกลับหลักการที่ไม่ต้องการใช้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อหยุดยั้งการบังคับกันทางอุตสาหกรรม (Industrial Action) เพราะรัฐบาลรู้สึกว่ สาธารณชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจาก

¹ เคนพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ไทยเซสม-การพิมพ์, 2519), หน้า 163 - 164.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

³ เรื่องเดียวกัน.

บางครั้งมีการกระทำทางอุตสาหกรรมโดยไม่มีเหตุผล นายจ้างซึ่งไม่ได้มีข้อพิพาทกับสหภาพแรงงาน เลยก็น่าได้รับความเสียหายด้วยกฎหมายฉบับนี้จึงได้วางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนใหม่ เกี่ยวกับการ ชัดขวางหรือปิดกั้นไม่ให้ลูกจ้างอื่น เข้าทำงาน การไม่ติดต่อธุรกิจกับนายจ้างโดยทางอ้อมเป็นการ ผิดกฎหมาย¹ (Secondary Boycotts and Tertiary action unlawful)

8.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในประเทศฝรั่งเศส

เมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งที่ 3 เมื่อ ค.ศ. 1870 แล้วได้เกิดข้อพิพาท แรงงานขึ้นเรื่อย ๆ รัฐเริ่มเข้าแทรกแซงในการอุตสาหกรรม โดยพยายามส่งเสริมฐานะของ ลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น พยายามหาทางออกกฎหมายระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กฎหมายซึ่งให้ความคุ้มครองและให้สิทธิเสรีภาพแก่ลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และเข้าร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้เจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ในปี ค.ศ. 1884 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายอนุญาตให้ลูกจ้างมีเสรีภาพที่จะตั้งสมาคมอาชีพได้ตามความพอใจ สมาคมนี้นี้สำหรับลูกจ้างแล้วเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะเป็นปากเสียงช่วยเหลือเจรจากับนายจ้างใน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้ดียิ่งขึ้น²

8.4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1932 รัฐสภาได้ออกกฎหมายห้ามศาลใช้อำนาจชี้ขาดข้อ พิพาทแรงงาน [Anti-injunction Act 1932 (Norris La Guardia Act)] วัตถุประสงค์ ของการออกกฎหมายฉบับนี้คือ รัฐสภาเห็นว่า

คนงานคนเดียวมักไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญา และในการทำงานอย่างแท้จริง . . . จึง ไม่อาจเรียกร้องให้มีภาวะการทำงานที่เหมาะสม . . . จึงเป็นการจำเป็นที่จะให้มีเสรี- ภาพอย่างสมบูรณ์ในการเข้าร่วมกลุ่ม และเลือกตัวแทนของตนเพื่อเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไข ในการทำงาน และได้รับความคุ้มครองจากการกีดกัน การห้ามปราม หรือการบีบบังคับของ นายจ้าง²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

² หลวงประเจิด อักษรลักษณ์, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร, หน้า 22.

³ เมธี ดุลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์และการจัดการอุตสาหกรรม, หน้า 47.

การยกเลิกวิธีการดังกล่าวทำให้นายจ้างต้องยอมรับการเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงาน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังให้สิทธิในการนัดหยุดงานและการถือป้ายประกาศเพื่อชักชวนไม่ให้ลูกจ้างอื่นเข้าทำงานในโรงงาน (picketing) ซึ่งกระทำโดยสันติวิธีได้ แต่ถ้าสหภาพแรงงานร่วมมือกันในทางธุรกิจ boycotts และไม่ติดต่อกับ (keep off) กับเจ้าของโรงงาน และคู่สัญญาของเจ้าของโรงงานซึ่งจ้างลูกจ้างที่ไม่ใช่สมาชิกของสหภาพแรงงาน การกระทำดังนี้ถือว่าละเมิดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust law)¹

ค.ศ. 1935 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย National Labor Relation Act (NLRA) หรือ Wagner Act เพิ่มสิทธิและอำนาจให้แก่สหภาพแรงงานมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้สหภาพแรงงานมีเสรีภาพเต็มที่ เพื่อเป็นการถ่วงอิทธิพลของนายจ้าง จึงอนุญาตให้มีการทำสัญญากับนายจ้างให้นายจ้างแต่เฉพาะสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ (closed shop) และยังเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair labor practices) สำหรับนายจ้างไว้ด้วย เช่น การที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำสัญญาว่าจะไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานจึงจะรับเข้าทำงาน (Yellow Dog Contract) ถือว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม²

ในปี ค.ศ. 1945 - 1946 ได้เกิดการนัดหยุดงานในอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ หลายครั้ง จนกระทั่งประชาชนเบื่อหน่ายและตำหนิสหภาพแรงงาน บรรดานายจ้างทั้งหลายจึงขอร้องต่อรัฐบาลให้ออกกฎหมายจำกัดการกระทำของสหภาพแรงงาน³ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม NLRA อีก 2 ครั้ง คือ⁴

1) Taft Hartley Act หรือ The Labor-Management Relation Act 1947 กฎหมายฉบับนี้จำกัดสิทธิของสหภาพแรงงานโดยห้ามนำระบบ Closed shop

¹ Parker, A guid to Labor Law, p. 12.

² อัมพร วิจิตรพันธ์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน, หน้า 74.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75 - 76.

มาใช้ ให้อำนาจศาลสั่งระงับข้อพิพาทแรงงานได้ใหม่ ห้ามนัดหยุดงานในกิจการสาธารณูปโภค และกิจการของรัฐ นอกจากนั้นยังได้บัญญัติถึงการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการกระทำของสหภาพแรงงาน ซึ่งสหภาพแรงงานต้องรับผิดชอบไว้ด้วย

2) Landrum-Griffin Act หรือ The Labor-Management Reporting and Disclosure Act of 1959 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการเกี่ยวกับการบังคับกันทางด้านแรงงานที่สำคัญ คือ ห้ามการขัดขวางลูกจ้างอื่นเข้าทำงาน (Picketing) โดยใช้วิธีข่มขู่บังคับ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า สิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน เกิดจากการต่อสู้อันยาวนานของลูกจ้างซึ่งเป็นการถูกบีบให้สู้ (force to fight) หรือถูกสอนให้สู้ (taught to fight) ประกอบกับวิวัฒนาการและแนวความคิดทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และศาสนา ซึ่งยอมรับการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันของมนุษย์ และคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า ในสังคม ทำให้เกิดการยอมรับสิทธิของลูกจ้างในการนัดหยุดงาน

วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในประเทศไทย

YK

1. ระยะเวลาก่อนออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

1.1 ระยะเวลาก่อนจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.1.1 พื้นฐานการใช้แรงงานในสังคมไทย

สังคมไทยแต่เดิมเป็นสังคมเกษตรกรรม การผลิตเป็นแบบยังชีพ (Subsistence Economy) เพื่อกินเพื่อใช้เองในสังคม¹ โดยมีแรงงานของบรรดาไพร่และทาสซึ่งสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายเป็นกำลังแรงงานสำคัญในการผลิต

¹ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, "ประวัติศาสตร์ต่อสู้ของชนชั้นกรรมกรไทย," วารสารที่ 23 รวม จุฬาฯ ธรรมศาสตร์, (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2523), หน้า 96.

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการใช้แรงงาน เริ่มปรากฏขึ้น ตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมา เนื่องจากประเทศไทยได้ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2395 แล้วเท่ากับ เป็นการเปิดประเทศติดต่อค้าขายกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ทำให้ระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง ไปจากทำเพื่อกินเพื่อใช้เป็นการผลิตมากขึ้นเพื่อส่งออกขาย ประกอบกับชาวต่างประเทศที่เข้ามา ติดต่อค้าขายและเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในอุตสาหกรรม ต่าง ๆ ทำให้สามารถผลิตได้รวดเร็วและได้ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นมาก¹

ในปี พ.ศ. 2401 (ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 4) ชาวอเมริกันได้ เข้ามาลงทุนตั้งโรงสีจักร (American Steam Rice Mill) ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โรงสีแห่งนี้ได้จ้างกรรมกรประมาณ 300 คนเข้าทำงาน ซึ่งนับว่าเป็นการจ้างกรรมกรทำงานใน โรงงานเป็นครั้งแรก จากนั้นเป็นต้นมาก็มีการลงทุนก่อตั้งโรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงงานหีบอ้อย ฯลฯ ซึ่งล้วนส่งผลให้ความต้องการใช้แรงงานเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น²

1.1.2 การรวมตัวกันของลูกจ้างและการนัดหยุดงาน *y^{oo}*

ถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งสมาคม แต่ลูกจ้างก็ได้รวมตัวกันเป็นสมาคม คือ ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการจัดตั้งสมาคมคนงานรถรางขึ้น มีสมาชิกประมาณ 300 คน โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อบริการสวัสดิการและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่นายจ้างไม่ยอมรับรองสมาคมนี้ จนลูกจ้างต้องร่วมกันนัดหยุดงาน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการนัดหยุดงานครั้งแรกในประเทศไทย รัฐบาล ได้ยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ นายจ้างต้องเปิดเจรจากับทางฝ่ายลูกจ้าง³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

² กมลลักษณ์ โดสกุล, เส้นทางแรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ซีเคียวริตี้ การพิมพ์, 2526), หน้า 25.

³ อารมณ พงศ์พจน์, กรรมกรไทยกับปัญหาแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทดวงกมล จำกัด, 2521), หน้า 7.

1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในประเทศไทย

* ตามประมวลกฎหมายตราสามดวง มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงาน แต่มีใช้ลักษณะของการจ้างแรงงาน แต่เป็นเรื่องให้อำนาจแก่เจ้าขุนมูลนายในการบังคับใช้แรงงานต่อไพร่และทาส กฎหมายกำหนดแต่หน้าที่ในการทำงานและบทลงโทษเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิเรียกร้องแก่คนงาน¹ และแม้ว่าจะมีการจ้างแรงงาน และมีโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 แต่กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับก็มีลักษณะเป็นการควบคุมลูกจ้างมากกว่าให้ความคุ้มครอง เช่น ข้อบังคับของกรมตำรวจซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2444

1.2 ระยะเวลาหลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2.1 สภาพการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้าง

ผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 มีผลกระทบทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยตกต่ำไปด้วย โดยรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 (ตรงกับสมัยรัชกาลที่ 7) จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นารปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในยุคแรกของรัฐบาลประชาธิปไตย ระบบแรงงานไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาแรงงานจีน โดยรัฐบาลพยายามหาช่องทางเอาแรงงานไทยมาใช้แทนแรงงานจีน และสกัดกั้นมิให้แรงงานจีนอพยพเข้ามา มากเหมือนแต่ก่อนอีก และเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลและรัฐสภาจึงไม่ยอมผ่านกฎหมายแรงงาน อันจะเป็นประโยชน์แก่กรรมกรทั่วไป นโยบายดังกล่าวปรากฏออกมาในรูปของการสงวนอาชีพให้คนไทย เช่น ใน พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยโรงสีทุกโรงจะต้องจ้างกรรมกรไทยอย่างน้อยที่สุด 50% ของกรรมกรทั้งหมด ทำให้จำนวนกรรมกรไทยเพิ่ม

¹ ประคนธ์ พันธุ์ชาติกุล, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับพิศดาร, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์, 2527), 1 : 2.

จำนวนชั้น¹

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงในปี พ.ศ. 2488 มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงปัจจัยการผลิต มีการก่อตั้งโรงงานขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องจักรกล ซึ่งปัจจัยเกื้อหนุนให้จำนวนผู้ใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น แต่การรวมพลังกันก็ยังไม่ถึงกับเข้มแข็งจนสามารถทำการเรียกร้องและต่อรองกับรัฐบาลหรือแม้แต่นายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐบาลเองได้มีนโยบายอันเข้มแข็งที่จะควบคุมการเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงาน โดยการแบ่งแยกและปราบปราม แรงงานไทยในระยะนี้จึงหาได้มีอิสระเสรีในการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับยุคสมัยของระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้ละเลยหน้าที่สำคัญอันได้แก่ การบริหารแรงงานของชาติให้มีประสิทธิภาพ กระนั้นก็ตาม การรวมตัวของกรรมกร เริ่มทำให้หน่วยงานของรัฐต้องหันมาจับตามองความเคลื่อนไหวดังกล่าวด้วยความเอาใจใส่มากยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้นก็เริ่มเห็นความจำเป็นในการดูแลให้สวัสดิการต่าง ๆ ที่ลูกจ้างแรงงานพึงได้รับ²

1.2.2 การนัดหยุดงาน

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 กลายเป็นปัญหาของความเดือดร้อนของประชาชนแทบทุกหมู่เหล่า ผู้ใช้แรงงานเป็นจำนวนมากต้องตกงาน เพราะโรงงานปิดกิจการลง นายทุนผู้ผลิตประสบปัญหาการขาดทุน ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยได้สร้างความตื่นตัวให้แก่บรรดาลูกจ้างจนกลายเป็นการรวมพลังกันจัดตั้งสมาคมลูกจ้างขึ้นหลายสมาคม เพื่อคุ้มครองรักษาสิทธิของตนในการเรียกร้องต่อรองกับนายจ้าง อันเห็นได้จากการนัดหยุดงานสนับสนุนการเรียกร้องของลูกจ้างซึ่งมีอาชีพต่างกัน เช่น ในปี พ.ศ. 2475 มีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของกรรมกรลากรถขาย 6,000 คน ร่วมกันนัดหยุดงาน 5 วัน เพื่อขอลดค่าเช่า กรรมกรหญิงโรงงานย้อมผ้าหยุดงานคัดค้านการตัดค่าแรงอย่างไม่เป็นธรรม³

¹พิชิต จงสถิตย์วัฒนา, ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิชิตเนต, 2518), หน้า 25.

²กมลลักษณ์ โตสกุล, เส้นทางแรงงานไทย, หน้า 46.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

ปี พ.ศ. 2477 กรรมการแท็กซี่ประท้วงให้เพิ่มค่าแรง กรรมการ
โรงสีนัดหยุดงานเพื่อให้นายจ้างจ่ายโบนัสในวันตรุษจีน กรรมการรถไฟประท้วงเรื่องผู้บริหาร
ไม่ยุติธรรม¹

ปี พ.ศ. 2478 พนักงานขับรถโดยสารสายเชียงใหม่หยุดงาน
เรียกร้องค่าแรงให้สูงขึ้น²

ปี พ.ศ. 2479 กรรมการเหมืองแร่ดีบุกที่ยะลา 200 กว่าคน
ประท้วงการตัดค่าแรงลง 10%³

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2488 การนัดหยุดงาน
เพื่อขอขึ้นค่าจ้างเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ลูกจ้างบริษัทข้าวไทยของรัฐบาลราว 200 คน ได้นัดหยุด-
งานครั้งใหญ่เพื่อเรียกค่าแรงเพิ่มขึ้น ทางบริษัทใช้นโยบายปราบปรามโดยส่งคนมาบ่อนทำลาย
(scab.) แต่พวกที่เข้ามาบ่อนทำลายกลับเห็นใจลูกจ้าง ร่วมมือกับลูกจ้าง จากนั้นลูกจ้างโรงสีจีน
และลูกจ้างรัฐบาลก็นัดหยุดงานสนับสนุนจนมีผู้เข้าร่วมถึง 4,000 คน จึงมีการเจรจาตกลงกัน
ระหว่างนายจ้าง รัฐบาลและลูกจ้าง ผลจากการเจรจาลูกจ้างได้ค่าจ้างเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามมี
เสียงกล่าวว่า การนัดหยุดงานครั้งนี้มีมือที่สาม คือ คอมมิวนิสต์หนุนหลัง⁴

¹ พิชิต จงสถิตย์วัฒนา, ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย, หน้า 22.

² สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
ไทยคดีศึกษา, 2525), หน้า 48.

³ พิชิต จงสถิตย์วัฒนา, ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย, หน้า 62, กมลลักษณ์
โตสกุล, เส้นทางแรงงานไทย, หน้า 43.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ลักษณะความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาของแพง มีส่วนต่อการเคลื่อนไหวของกรรมกรโดยตรง ประมาณกันว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2489 มีการนัดหยุดงานถึง 173 ครั้ง¹

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 - 2495 ประมาณว่ามีการนัดหยุดงาน 21 ครั้ง การนัดหยุดงานครั้งสำคัญใน พ.ศ. 2495 คือ การนัดหยุดงานของกรรมกรรถไฟมักกะสัน เพื่อเรียกร้องขอขึ้นค่าแรงคนงาน รัฐบาลได้ตอบโต้ด้วยการจับผู้นำกรรมกร 7 คน แต่กรรมกรยังคงนัดหยุดงานต่อไปอีก 2 วัน รัฐบาลจึงยอมทำตามข้อเรียกร้อง ผู้นำกรรมกร 7 คนถูกส่งห้องศาลขอหากบฏ แต่ในที่สุดศาลตัดสินยกฟ้อง²

* 1.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายแรงงานที่สำคัญฉบับแรก คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 6 ว่าด้วย จ้างแรงงาน ใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2467 มีบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 575 - 586 แต่บทบัญญัติของกฎหมายนี้มุ่งกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างกับลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างแรงงาน โดยลูกจ้างต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างอย่างเดียว ผลตอบแทนการทำงานจะได้ตามที่นายจ้างหยิบยื่นให้เท่านั้น ลูกจ้างไม่มีสิทธิแจ้งข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาทอรองกับนายจ้าง ไม่มีขั้นตอนในการเจรจาไกล่เกลี่ย เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับปัญหาการนัดหยุดงานได้ และยังถือว่า การนัดหยุดงานเป็นการกระทำที่ผิดสัญญาจ้างแรงงานด้วย

* แต่ถึงแม้ว่าในระยะเวลานั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารับรองการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง แต่การใช้สิทธิของลูกจ้างร่วมกันยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างและร่วมกันนัดหยุดงานก็เกิดขึ้นอยู่เสมอ การนัดหยุดงานในยุคนี้จะเป็นการนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมายก็ไม่ได้ เพราะยังไม่มีตัวบทกฎหมายใดจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ไว้ (แต่อาจผิดสัญญาจ้างแรงงาน) ดังนั้น เมื่อเกิดการนัดหยุดงานขึ้นจึงไม่มีหน่วยงานราชการหน่วยใดรับผิดชอบกับปัญหาการนัดหยุดงาน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

² สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, วารสารที่ 23, หน้า 108.

โดยตรง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานจึงมักกำหนดเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการ เช่น ถ้าไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยส่วนรวมรัฐบาลจะให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ซึ่งในทางปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยพยายามไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยดี หากทางให้ลูกจ้างที่นัดหยุดงานกลับเข้าทำงานใหม่ และตักเตือนผู้กระทำการมิให้มีการใช้กำลังทำลายทรัพย์สินหรือก่อความไม่สงบขึ้น¹

ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการเคลื่อนไหวในวงการสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐบาลในอันที่จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงาน แต่สภาลงมติไม่ยอมรับ ในทางตรงกันข้ามนอกจากรัฐบาลไม่ยอมออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว รัฐสภายังได้ออกพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ. 2495 เพราะรัฐบาลเกรงการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ เนื่องจากมีตัวอย่างจากการปฏิวัติในรัสเซียในปี พ.ศ. 2460 การปฏิวัติในจีนในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งการปฏิวัติของทั้งสองประเทศล้วนแต่ใช้กรรมกรเป็นฐานกำลังทั้งสิ้น ประกอบกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ มาเลเซียได้ออกกฎหมายเอาผิดกับผู้ฝ่าฝืนลัทธิคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2491 เนื่องจากปรากฏว่า คอมมิวนิสต์ได้แทรกซึมเข้าไปอยู่ในสหภาพแรงงาน² ดังนั้น การเคลื่อนไหวของกรรมกรในช่วงเวลานี้มักจะถูกกล่าวหาว่าเป็นการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์

นอกจากพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ที่ใช้ยับยั้งการเคลื่อนไหวของกรรมกรแล้ว ในขณะนั้นยังมีกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2470 หมวดความผิดฐานขบถในราชอาณาจักร มาตรา 104 ระบุความผิดอาญาอันเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน ตอนหนึ่งว่า

. . . 3) ผู้ใดยุยง เสี้ยมสอน หรือแนะนำให้เกิดการนัดหยุดงาน . . . เพื่อความประสงค์อย่างอื่น นอกจากที่จะระงับข้อโต้แย้งเพียงภายในขอบการค้าขายหรืออุตสาหกรรม หรือกิจอาชีพอันเกี่ยวข้องของผู้นั้น ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด . . .

ถ้าหากเป็นความประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลหรือพระราชกำหนดกฎหมาย หรือประเพณีของบ้านเมือง หรือจะบังคับใจรัฐบาล หรือจะข่มขู่ประชาชนก็ดี ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด . . .

¹ สุรเชษฐ์ พิริยาภรณ์, "ประวัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทางด้านแรงงานของไทย," วารสารนิติศาสตร์ 11 (ฉบับที่ 4, 2524) : 579.

² เด่นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, หน้า 45.

4) ผู้ใดบังคับหรือพยายามบังคับด้วยทำให้กลัวหรือเชื่อว่าจะทำร้าย หรือใช้กำลังทำร้าย ด้วยประการใด ๆ ให้บุคคลหนึ่งผู้ใด . . . ให้เข้ามามีส่วนในการนัดหยุดงาน . . . หรือช่วยเหลือในการนัดหยุดงาน . . . ท่านว่ามันมีความผิด . . .

ต่อมาในปี พ.ศ. 2487 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เข้าสู่สภาอีก แต่รัฐบาลได้ขอให้ผู้เสนอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปเสีย โดยให้เหตุผลว่า "กฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับกิจการอุตสาหกรรมในระยะก่อตั้งได้ เพราะเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจของนักลงทุน และลูกจ้างโดยทั่วไปก็ได้รับการประหลาดอย่างเดียวกับสมาชิกครอบครัวของ นายจ้างอยู่แล้ว"¹ ซึ่งลูกจ้างก็ได้รับความเป็นธรรมทั่วกัน ผู้เสนอจึงได้ยอมถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไป

2. ระยะเวลาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานถึงการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2501 (2499 - 2501)

2.1 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแรงงาน เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 และประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500

2.1.1 เหตุผลในการยกร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

2.1.1.1 เหตุผลทางการเมือง

ในระหว่างปี พ.ศ. 2497 - 2498 เป็นระยะที่เกิดความผันผวนทางการเมืองอย่างมาก สถานการณ์บีบบังคับให้รัฐบาลต้องหันมาดำเนินนโยบายเพื่อเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐบาลพยายามเอาใจคนทุกฝ่ายเพื่อให้หันมานิยมรัฐบาล โดยเฉพาะ

¹Virginia Thomson, Labor Problems in Southeast Asia, p. 230.

ผู้ใช้แรงงานเพื่อความมั่นคงของรัฐบาล และเพื่อผลการเลือกตั้งซึ่งจะมีขึ้นในปี พ.ศ. 2500 ด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงาน และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีนิยม ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยม การมีกฎหมายแรงงานนี้เป็นวิธีหนึ่งซึ่งอาจจะต่อต้านลัทธิสังคมนิยม (Socialism) และลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communist) ได้ เพราะถ้าลูกจ้างได้รับความคุ้มครองดีขึ้น การจงใจให้ลูกจ้างนิยมลัทธิสังคมนิยมและลัทธิคอมมิวนิสต์จะยากขึ้น

2.1.1.2 เหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม

ในตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจนถึงขั้นนัดหยุดงานหลายครั้ง รัฐบาลได้รับคำร้องเรียนให้ออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานจากลูกจ้างจำนวนมาก เนื่องจากถูกนายจ้างเอาเปรียบ รัฐจึงเข้าแทรกแซงโดยการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองและให้สิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง¹

จากความเปลี่ยนแปลงในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กฎหมายในฐานะกลไกของสังคมต้องวิวัฒนาการไปตามระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในกรณีที่กฎหมายของสังคมไม่สามารถพัฒนาตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ หรือไม่มีความยืดหยุ่นพอที่จะนำมาดัดแปลงหรือปรับปรุงให้เข้ากับพฤติกรรมของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องจ้างแรงงาน ไม่เพียงพอที่จะกำหนดความสัมพันธ์ในทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแทบทุกประเทศในโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Anglo-saxon หรือประเทศที่ใช้ประมวลก็เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างไม่พอ เพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างมิใช่ลักษณะเป็นเพียงความสัมพันธ์ในฐานะปัจเจกบุคคล แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในรูปของกลุ่มร่วมเจรจาต่อรอง จากแนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิดกฎหมายแรงงาน

¹ เด่นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, หน้า 69.

ชั้นมีลักษณะเปลี่ยนแปลงหลักเดิมในเรื่อง ความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา เนื่องจากเล็งเห็นแล้วว่า เสรีภาพที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเกี่ยวกับข้อความในสัญญาจ้างแรงงานกันได้เองตามใจชอบ ลูกจ้างจะเป็นผู้ที่เสียเปรียบเพราะเป็นความตกลงในระหว่างบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เสมอภาคกัน นายจ้างสามารถกำหนดเงื่อนไขการทำงานและค่าจ้างได้ตามใจชอบเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด และมองลูกจ้างในฐานะปัจจัยการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักร จากเหตุผลดังกล่าวหลักกฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานจึงถือหลักประโยชน์และนโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง¹

* พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้วางวิธีการที่จะป้องกันและระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยมีการส่งเสริมให้ลูกจ้างและนายจ้างได้ใช้เวลาต่อรองกัน (เท่ากับยอมรับแนวความคิดสมัยใหม่ที่ว่าลูกจ้างเป็นหุ้นส่วนของการผลิต โดยเป็นผู้ร่วมลงทุนด้วยแรงงาน) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการริเริ่มครั้งแรกในประเทศไทย หลักการสำคัญยิ่งของกฎหมายนี้คือ การให้สิทธิของลูกจ้างนัดหยุดงานได้

2.1.1.3 ขั้นตอนการนัดหยุดงานตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

1) เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นให้ทั้งสองฝ่ายพยายามหาทางตกลงกันโดยการเจรจาโดยการตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือโดยวิธีอื่นใดตามที่เห็นสมควร ถ้าไม่อาจตกลงกันได้ให้มีสิทธินำข้อพิพาทแรงงานนั้น เสนอต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ไม้อาจตกลงกันได้²

2) เมื่อพ้นกำหนด 20 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้รับข้อพิพาทแรงงานหรือเมื่อได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แล้ว สหภาพแรงงานมีสิทธิสั่งนัดหยุดงานในเมื่อได้แจ้งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันนัดหยุดงาน³

¹ หุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน, (พระนคร: เขษมบรรณกิจ, 2500), หน้า 84.

² พระราชบัญญัติแรงงาน, พ.ศ. 2499 มาตรา 115

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 119

2.2 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501

หลังจากพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลใช้บังคับแล้ว เป็นช่วงที่มีความเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงานสูงมาก มีการนัดหยุดงานบ่อยครั้ง ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2499 - 2500 มีการนัดหยุดงานเพิ่มขึ้นจาก 12 ครั้ง มาเป็น 21 ครั้ง¹ (ดูตารางที่ 1 หน้า 50) นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน 2 สหพันธ์ คือ สหพันธ์เสรีแรงงาน กับ สหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ประมาณว่ามีสหภาพแรงงานเกิดขึ้นถึง 154 แห่ง นับว่ามีอัตราการจัดตั้งสูงมากในช่วงไม่เกิน 2 ปี²

การเคลื่อนไหวของลูกจ้างในช่วงนี้มีอายุเพียง 22 เดือน เท่านั้น เพราะในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิวัติยึดอำนาจรัฐ และได้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน ยุบเลิกสหภาพแรงงานทั้งหมด ลูกจ้างจึงไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพหรือสหพันธ์แรงงาน แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทแรงงาน ประกาศคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวินิจฉัยแล้วคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นที่สุด³

3. ระยะเวลาหลังจากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 (2501 - 2515)

แม้รัฐบาลปฏิวัติจะมึนโยบายปราบปรามการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง แต่เมื่อภาวะต่าง ๆ บังคับลูกจ้างก็จำต้องใช้เครื่องมือสุดท้ายที่มีอยู่คือ การร่วมกันนัดหยุดงาน แต่เนื่องจาก

¹ พิชิต จงสถิตย์วัฒนา, ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย, หน้า 101

² ILO/Tap/Thailand - Geneva 1958, Report to the Government of Thailand on Labour, Administration, p. 13.

³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 87, วันที่ 31 ตุลาคม 2501, หน้า 4 - 7

ถูกกดจากอำนาจรัฐ ตัวเลขแสดงการนัดหยุดงานจึงลดลง จากสถิติแรงงานปรากฏว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 - 2508 ได้เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นถึงขั้นนัดหยุดงาน 38 ราย¹ การนัดหยุดงานส่วนใหญ่ นั้นเกิดขึ้นโดยไม่มีระเบียบแบบแผน กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้างมักจะใช้สิทธินัดหยุดงานเพื่อบีบบังคับให้นายจ้างยอมรับข้อเสนองานของตน โดยที่ฝ่ายนายจ้างไม่ทันจะได้มีโอกาสเจรจาต่อรองด้วย ซึ่งเป็น การไม่ชอบด้วยหลักการแรงงานสัมพันธ์ ทั้งยังทำให้การดำเนินงานอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงักลง โดยไม่จำเป็น²

3.1 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508

หลังจากมรณกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2506 แล้ว การนัดหยุดงานได้เพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2507 - 2508 แสดงให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และหาวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ขึ้น

กฎหมายฉบับนี้เน้นหนักในเรื่องการกำหนดขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงาน เพื่อให้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงานเกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยรับรองสิทธิของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งให้เสนอเรื่องต่อพนักงานประนอมของทางราชการ หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ตั้งผู้ชี้ขาดขึ้น จะนัดหยุดงานได้ต่อเมื่อได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนไม่อาจตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานหรือผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานไม่อาจชี้ขาดได้แล้ว ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน กว่าจะใช้สิทธินัดหยุดงานได้ก็กินเวลาเป็นแรมเดือน

ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏว่าทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างไม่ค่อยปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงไม่บังเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร คือ ฝ่ายลูกจ้างก็ยังคงใช้วิธีนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติตามข้อเสนองานของตนเอง แม้กฎหมายจะกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วก็ยังไม่เคยปรากฏว่า มีการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด และลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าวเลย³

¹ ดูตาราง 1 หน้า 50.

² เค้นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, หน้า 72.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3.2 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103

ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ทั้งเรื่องของการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ โดยกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ กำหนดขั้นตอนการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เมื่อตกลงกันไม่ได้ รัฐบาลก็จะมีพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเข้าช่วยเหลือ เมื่อยังไม่เป็นที่ตกลงกัน ก็จะมีการตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ลูกจ้างและนายจ้างจัดตั้งสมาคมได้

4. ระยะเวลาผ่อนคลายเป็นสิทธิลูกจ้างรวมกันเป็นสมาคม และการให้สิทธินัดหยุดงาน (2516 - 2519)

4.1 ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ในปี พ.ศ. 2516 ได้เกิดความเคลื่อนไหวอย่างขนานใหญ่ของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่ทำการเดินขบวนต่อต้านการกระทำของรัฐบาล ซึ่งได้ลุกลามจนกลายเป็นการประท้วงอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลคณะปฏิวัติต้องสิ้นอำนาจลง หลังจากนั้นบทบาทของผู้ใช้แรงงานได้ทวีความสำคัญขึ้น ควบคู่ไปกับความเปลี่ยนแปลงทางสภาวะการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง และเกิดการนัดหยุดงานขึ้นเป็นจำนวนมาก

4.2 การนัดหยุดงาน

สถิติการนัดหยุดงานในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2517 ถือเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์แรงงานไทย เพราะไม่เคยมีครั้งใดที่ลูกจ้างผู้เคยสงบเสงี่ยมไม่นิยมการกระทำที่รุนแรงจะรวมตัวกันลุกขึ้นมาเรียกร้องมากมายถึงเพียงนี้ ในปี พ.ศ. 2516 มีการนัดหยุดงานรวมกันถึง 520 ครั้ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจำนวน 177,777 คน¹ ทั้งที่ 15 ปีที่ผ่านมาคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2515 มีการนัดหยุดงานเพียง 186 ครั้ง จากข้อเท็จจริงพบว่า

¹ ดูตาราง 1 หน้า 50 และตาราง 2 หน้า 52.

ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน กล่าวคือ ลูกจ้างหยุดงานก่อนยื่นข้อเรียกร้องถึง 340 ครั้ง ในจำนวนข้อพิพาทถึงขั้นหยุดงาน 501 ครั้ง สำหรับการนัดหยุดงานหลังจากยื่นข้อเรียกร้องทันทีหรือยื่นข้อเรียกร้องไม่เกิน 7 วัน มี 124 ครั้ง และที่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายมีเพียง 1 ครั้งเท่านั้น จากการสอบถามปรากฏว่า ลูกจ้างไม่เข้าใจในวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น การเรียกร้องในรูปบัตรสนเท่ห์ไม่มีการตั้งผู้แทน โดยหยุดงานและให้นายจ้างตอบข้อเรียกร้องทันที ลูกจ้างบางรายอ้างว่า วิธีการที่กฎหมายกำหนดยุ่งยากและต้องใช้เวลาามากไม่ทันความต้องการของตน นอกจากนี้ยังอ้างว่านายจ้างไม่ยอมเจรจาด้วย¹

ในปี พ.ศ. 2517 หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยประกาศปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การนัดหยุดงานก็ยังคงอยู่ในอัตราที่สูง คือ มีการนัดหยุดงานรวมกันถึง 357 ครั้ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องรวมกัน 105,883 คน² สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

อย่างไรก็ตาม แม้การนัดหยุดงานระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2517 จะเป็นการนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ได้ยอมกลับเข้าทำงานทันที และไม่ได้ก่อความวุ่นวายอย่างใด ทางการจึงไม่ได้ดำเนินการเด็ดขาดรุนแรง เพราะไม่ได้ประโยชน์ในแง่การปกครองและการเมือง สำหรับสาเหตุของการนัดหยุดงานนั้น กรมแรงงานมีความเห็นว่า ปัญหาแรงงานได้ถูกทอดทิ้งมาเป็นเวลานาน ลูกจ้างไม่มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของตนในด้านสภาพการจ้าง สภาพแวดล้อมการทำงาน และการจัดสวัสดิการอื่น ๆ ลูกจ้างต้องเป็นผู้รับสนองความคิดของฝ่ายนายจ้างเท่านั้น ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่ได้พัฒนาและเปลี่ยนโฉมหน้าไปมากแล้ว ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นมีส่วนสนับสนุนอยู่มาก

¹ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย; การวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไขข้อพิพาท แรงงาน 2516 (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, 2516), หน้า 10

² ตาราง 1 หน้า 50.

4.3 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

เนื่องจากขั้นตอนในการเจรจาต่อรองตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2515 ยืดเยื้อเกินไป เหตุนี้เองจึงทำให้เกิดการนัดหยุดงาน ที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง นักวิชาการและเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ร่างกฎหมายนี้ได้ผ่านสภาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้สิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างไว้ ซึ่งหลักการเรื่องการนัดหยุดงานนั้นเป็นหลักการที่รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองลูกจ้างและเพื่อคุ้มครองสาธารณชนในกรณีที่เป็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

* 4.4 ประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาด

หลังจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่า การนัดหยุดงานได้ลดน้อยลง ในปี พ.ศ. 2519 มีการนัดหยุดงานรวมทั้งสิ้น 133 ครั้ง¹ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้แก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายเก่าหลายกรณีด้วยกัน ที่สำคัญ คือ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้หรือไม่มีการเจรจากันภายในเวลาที่กำหนดให้ถือเป็นข้อพิพาทแรงงานซึ่งจะต้องเข้าสู่ขบวนการแรงงานสัมพันธ์ ข้อพิพาทแรงงานนั้นจะต้องนำไปสู่การประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน หากประนีประนอมไม่ได้ก็มีสิทธินัดหยุดงาน สำหรับกิจการที่ห้ามนัดหยุดงานก็กำหนดให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีหน้าที่พิจารณา

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 สิทธิการนัดหยุดงานได้สิ้นสุดลง เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519 เรื่องให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาด และห้ามนายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก

¹ ดูตาราง 1 หน้า 51.

5. ระยะเวลาที่ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงาน (2519 - 2524)

5.1 การเคลื่อนไหวให้ยกเลิกการห้ามลูกจ้างนัดหยุดงาน

รัฐบาลคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสิ้นอำนาจลง เนื่องจากเกิดการปฏิวัติ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 รัฐบาลใหม่ซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายผ่อนคลายนโยบายที่จะให้สิทธิและเสรีภาพแก่ลูกจ้างมากขึ้น ประกอบกับมีการเคลื่อนไหวยื่นข้อเรียกร้องจนถึงขั้นนัดหยุดงานมากขึ้นกว่าในสมัยรัฐบาลของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2520 มีการนัดหยุดงานทั้งสิ้น 7 ครั้ง แต่ในปี พ.ศ. 2521 มีการนัดหยุดงานถึง 21 ครั้ง¹

สำหรับการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธินัดหยุดงานโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น สหภาพแรงงานต่าง ๆ รวมทั้งสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้เรียกร้องให้มีการยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519 ที่จำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างเสีย เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ควรจะให้สิทธิลูกจ้างร่วมกันนัดหยุดงาน ตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ แต่รัฐบาลก็ยังไม่ยอมยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว จนกระทั่งในที่สุดก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มกราคม 2524 ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519 สิทธิของลูกจ้างที่จะร่วมกันนัดหยุดงาน เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้จึงกลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง

5.2 สถิติการนัดหยุดงาน

สำหรับการนัดหยุดงานของลูกจ้าง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 - 2526 เกิดขึ้นไม่มากนัก คือ ในปี พ.ศ. 2522 มีการนัดหยุดงาน 64 ครั้ง ปี 2523 18 ครั้ง ปี 2524 54 ครั้ง ปี 2525 22 ครั้ง ปี 2526 28 ครั้ง ปี 2527 17 ครั้ง และปี 2528 4 ครั้ง²

¹ ดูตาราง 1 หน้า 51.

² ดูตาราง 1 หน้า 51.

องค์กรของลูกจ้าง

การจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานสำหรับประเทศไทยนั้น ได้เริ่มให้การรับรองและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งตามกฎหมายอย่างแท้จริง เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2499 โดยพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ก่อนหน้านั้นมิได้มีการสนับสนุนหรือรับรองกันอย่างจริงจังนัก กล่าวคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้เริ่มมีสมาคมลูกจ้างเกิดขึ้นในบริษัทห้างร้านใหญ่ ๆ แล้ว แต่ส่วนมากเป็นลูกจ้างคนจีน และการก่อตั้งสมาคมก็เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์ของสมาคมเหล่านี้เป็นการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องการค้าส่วนตัว และสังคม มิได้รับสิทธิในการเจรจาต่อรอง กับนายจ้างหรือสิทธิในการนัดหยุดงานเลย แต่ที่สำคัญที่สุดคือ สมาคมลูกจ้างเหล่านี้มักจะเป็นสมาคมการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่¹

ปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี พ.ศ. 2487 ได้มีการก่อตั้งสหภาพกรรมกรขึ้น เรียกว่า สหภาพกรรมกรกลางหรือ Central Union of Labour สหภาพกรรมกรนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล เมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2490 สมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพกรรมกรเป็นคนจีน และต่อมาในปี พ.ศ. 2492 สหภาพกรรมกรได้ประกาศตนเป็นสมาชิกของสหพันธ์สหภาพกรรมกรแห่งโลก ซึ่งเป็นสหพันธ์สหภาพกรรมกรที่นิยมคอมมิวนิสต์ แต่สหภาพนี้ก็ถูกต่อต้านโดยสหภาพกรรมกรไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนในทางการเงินและอื่น ๆ จากรัฐบาล (จอมพล ป. พิบูล สงคราม) ในสมัยนั้น และรัฐบาลก็ได้พยายามติดต่อขอความช่วยเหลือด้านการกรรมกรจากต่างประเทศด้วย สหภาพกรรมกรไทยได้เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ และได้เปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมกรรมกรไทย หรือ Thai National Trades Union Congress มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนงานไทย ไม่ว่าจะ เป็นลูกจ้างหรือไม่ จึงปรากฏว่าสมาคมนี้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ทั้งแม้ค่าหาบเร่ กรรมกรสามล้อ ฯลฯ ทำให้สมาคมนี้มั่นคงขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นโอกาสอันดีที่จะทำลายสมาคมฝ่ายซ้ายลงได้ จึงได้วางแผนจับกุมผู้นำสหภาพกรรมกรกลางในข้อหาคอมมิวนิสต์อันเป็นสาเหตุให้สหภาพกรรมกรกลางสลายตัวไปในที่สุด แต่รัฐบาลก็ได้ตระหนักดีว่า เมื่อได้ล้มเลิกสหภาพกรรมกรกลางซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนจีนไปแล้ว ก็ควรที่จะได้จัดให้ลูกจ้างคนจีนได้มีโอกาสรวมตัวกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองบ้าง จึงได้มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย

¹ เด่นพงษ์ พลละคร, สหภาพแรงงาน, หน้า 192.

หรือ The Free Work men's Association of Thailand ขึ้น สมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมนี้ เป็นกรรมกรจีน ถึงแม้รัฐบาลจะได้สนับสนุนให้จัดตั้งสมาคมเสรีแรงงานขึ้น แต่ก็ได้พยายามที่จะควบคุมโดยใกล้ชิด โดยให้อธิบดีกรมตำรวจในสมัยนั้นให้การสนับสนุนอยู่ลับ ๆ วัตถุประสงค์ของสมาคมนี้ เช่นเดียวกับสมาคมกรรมกรไทย คือ พยายามตั้งคนงาน (จีน) ที่นิยมหรือฝักใฝ่คอมมิวนิสต์ เข้ามาเป็นพวกรัฐบาล จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของทั้ง 2 สมาคมนี้นุ่งไปในทางการเมืองมากกว่าที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง จึงมิใช่องค์กรทางด้านแรงงานอย่างแท้จริง และเนื่องจากสมาคมทั้ง 2 นี้ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่ จึงมักจะดำเนินการไปตามที่คนของรัฐบาลจะสั่ง สมาคมทั้ง 2 นี้ ค่อนข้างจะมีอิทธิพล นายจ้างทั้งหลายไม่กล้าทำอะไรรุนแรง¹

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ประกาศออกใช้บังคับและได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาได้ จึงได้มีผู้ขอจดทะเบียนก่อตั้งสหภาพแรงงานกันกว่า 100 สหภาพ ซึ่งนับได้ว่าสหภาพแรงงานไทยเพิ่งจะได้รับการยอมรับโดยกฎหมายเป็นครั้งแรก สหภาพแรงงานที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมีสิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ แต่สหภาพแรงงานเหล่านี้ตั้งอยู่ได้ไม่นานนัก คือ มีอายุอยู่ได้ 1 ปี กับ 10 เดือนเท่านั้น ก็ต้องสิ้นสุดลงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501² เพราะรัฐบาลในขณะนั้น (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมเปิดช่องให้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความระแวงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างขึ้นได้ ทำลายความเห็นใจและประนีประนอมระหว่างกัน และเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมลูกจ้าง ในทางมิชอบทำให้เกิดความระส่ำระสาย ในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม อันเป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศ จึงเห็นควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย³ อันเป็นผลให้บรรดาสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องสิ้นสุดลงด้วย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

³ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 87 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501.

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 จอมพลถนอมกิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับสมาคมลูกจ้าง และสมาคมนายจ้างไว้ด้วย

จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 นี้เอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2515 ในประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ได้กำหนดหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานไว้ด้วย ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นและสมควรที่จะให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีโอกาสที่จะพบปะติดต่อกันหรือกันเป็นประจำ เพื่อจะสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน จะได้ลดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ลงไปได้ รวมทั้งหาทางร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดัง ๆ ให้ยุติลงได้ อย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนในการที่จะติดต่อกันได้อย่างสม่ำเสมอ และจะได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ต่อกิจการของตนและประเทศชาติต่อไป แต่ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้ใช้ได้อยู่ประมาณ 2 ปีเศษ ก็ต้องถูกยกเลิกไป โดยการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้นมาใช้บังคับแทน เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2518 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานอยู่ต่อไป จึงได้กำหนดไว้ถึงเรื่องเกี่ยวกับสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน และยังกำหนดไว้ถึงเรื่องสหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานด้วย¹

ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 - 2528 มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น 436 สหภาพแรงงาน จัดตั้งสหพันธ์แรงงาน 16 แห่ง และก่อตั้งสภาแรงงานขึ้น 4 สภา² ถึงแม้จะมีสภาแรงงานหลายสภาและแตกแยกกันก็ตาม กฎหมายแรงงานและศาลแรงงานซึ่งเกิดขึ้นในช่วงนี้ได้พัฒนาไปมากพอสมควร ช่วยให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ประกอบกับผู้ใช้แรงงานเองก็ได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้และมีความเข้าใจในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์มากขึ้น เลียงของผู้ใช้แรงงานจึงมีความหมายขึ้น

¹ สุตาศิริ เสงพูลธนา, คำบรรยายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2522), หน้า 194 - 195.

² ดูตาราง 3 หน้า 53.

การนัดหยุดงาน เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างกลุ่มต่างฐานะกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มุ่งจะบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งตนต้องการ เมื่อร่วมมือกันไม่ได้ การนัดหยุดงานก็เกิดขึ้น กล่าวคือ ทางฝ่ายนายจ้างก็ต้องการกำไรสูงสุด โดยพยายามลดต้นทุนค่าแรงงานให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทางฝ่ายลูกจ้างก็มีความต้องการและปรารถนาที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัย ซึ่งก็ต้องใช้วิธีเรียกร้องเอาถือนายจ้าง การเรียกร้องของลูกจ้างเพียงคนเดียวย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ ลูกจ้างจึงต้องร่วมแรงร่วมใจกัน เรียกร้อง การรวมตัวกันและร่วมมือกันนัดหยุดงานของลูกจ้าง ทำให้พลังของลูกจ้างเข้มแข็งขึ้น ทางฝ่ายบ้านเมืองก็หวั่นเกรงว่า การรวมตัวกันของลูกจ้างและการร่วมมือกันนัดหยุดงานจะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจึง เป็นการจำกัดสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้างเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการนัดหยุดงานในประเทศไทย เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับเหตุผลในทางการเมือง แต่ในที่สุดรัฐก็ออกกฎหมายยอมรับสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามลูกจ้างนัดหยุดงาน แต่เมื่อลูกจ้างถูกบีบคั้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจและไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข ลูกจ้างก็ย่อมละเมิดกฎหมายโดยระงับนัดหยุดงาน ดังนั้นจะห้ามการนัดหยุดงานโดยกฎหมายมิได้ และแม้จะลงโทษผู้นัดหยุดงานไปแล้ว ก็มีใ้เชื่อว่าจะสามารถลดหรือป้องกันการนัดหยุดงานได้โดยสิ้นเชิง การยอมรับสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ จึงเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายของนานาอารยประเทศ

ตาราง 1

รัฐบาล กฎหมาย และข้อพิพาทแรงงานถึงชั้นนัดหยุดงาน พ.ศ. 2499 - 2528

ปี	รัฐบาล	กฎหมาย	จำนวน การพิพาท แรงงาน (ครั้ง)	จำนวน การนัดหยุด งาน(ครั้ง)	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง	วันทำงานที่ สูญเสีย
2499	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499	ไม่มีข้อมูล	12	66	3,673
2500			"	21	263	12,947
2501	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	ประกาศคณะ ปฏิวัติฉบับที่ 19	"	4	458	4,202
2502			"	11	846	8,160
2503			"	2	23	64
2504			"	2	68	93
2505			"	3	81	63
2506			"	4	118	159
2507			"	6	300	538
2508	จอมพลถนอม กิตติขจร	พ.ร.บ.ระงับข้อ พิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508	"	17	3,753	6,566
2509			"	17	5,413	18,764
2510			"	2	470	470
2511			"	14	1,867	3,217
2512			"	18	5,345	23,593
2513			"	25	2,888	6,004
2514			"	27	5,135	12,646
2515	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103	"	34	-	-
2516			"	501	177,777	296,887
2517			477	357	105,883	507,607.5

รัฐบาล กฎหมายและข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน พ.ศ. 2499 - 2528

ปี	รัฐบาล	กฎหมาย	จำนวน การพิพาท แรงงาน (ครั้ง)	จำนวน การนัดหยุด งาน(ครั้ง)	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง	วันทำงานที่ สูญเสีย
2518	มรว. ตึกฤทธิ ปราโมช	พ.ร.บ.	460	241	94,747	722,946
2519	มรว. เสนีย์ ปราโมช	แรงงาน	340	133	65,342	495,619.5
2520	} พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	สัมพันธ์	61	7	4,868	12,331
2521		พ.ศ.	156	21	6,842	8,599.75
2522		2518	205	64	16,203	33,837.75
2523			174	18	3,230	5,356.5
2524	} พลเอกเปรม คิมสุวรรณนท์		206	54	22,008	173,398
2525			375	22	7,061	116,795
2526			229	28	10,532	54,537
2527	"		86	17	6,742	183,698.5
2528	"		220	4	648	13,078.5

ที่มา : ปรับปรุงจากฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน
หมายเหตุ : ในช่วงปี พ.ศ. 2501 - 2514 และ 2520 - 2524 การนัดหยุดงาน
มีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการนัดหยุดงาน
เป็นการผิดกฎหมาย

ตาราง 2

การพิพาทแรงงาน และการนัดหยุดงาน ปี 2516

เดือน	จำนวนข้อพิพาท แรงงานทั้งสิ้น (ครั้ง)	จำนวนข้อพิพาท แรงงานถึงขั้น นัดหยุดงาน	จำนวนลูกจ้าง ที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวัน ทำงานที่ สูญเสีย
รวม	577	501	177,887	296,887
มกราคม	8	5	1,902	19,756
กุมภาพันธ์	7	6	1,399	3,740
มีนาคม	7	5	1,012	1,453
เมษายน	8	7	277	431
พฤษภาคม	6	6	577	16,835
มิถุนายน	5	3	282	694
กรกฎาคม	36	20	7,076	9,797
สิงหาคม	73	64	35,720	64,239
กันยายน	38	32	7,439	26,208
ตุลาคม	13	12	2,644	2,824
พฤศจิกายน	95	92	58,898	71,739
ธันวาคม	291	249	60,561	17,171

ตาราง 3

จำนวนสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ปี 2515 - 2528

จำนวนองค์การลูกจ้าง จำแนกตามประเภทองค์การ ปี 2524 - 2528

ปี	กรุงเทพมหานคร		ส่วนภูมิภาค		ทั่วประเทศ		รวม	จำนวนองค์การลูกจ้าง	
	จัดตั้ง	ยกเลิก	จัดตั้ง	ยกเลิก	จัดตั้ง	ยกเลิก		สหพันธ์ฯ	สภาฯ
2515	6	-	3	-	9	-	9		
2516	8	-	5	-	13	-	22		
2517	19	-	4	-	23	-	48		
2518	30	-	36	-	66	-	111		
2519	48	2	30	3	78	5	184		
2520	1	18	1	4	2	22	164		
2521	10	8	13	5	23	13	174		
2522	23	9	29	11	52	20	206		
2523	25	4	30	2	55	6	255		
2523	25	4	30	2	55	6	255		
2524	33	3	57	9	90	11	334	8	3
2525	28	3	30	12	58	15	377	10	3
2526	21	1	26	9	47	10	414	14	4
2527	24	25	22	5	46	30	430	16	4
2528	31	13	25	37	56	50	436	16	4

ที่มา : สำนักงานทะเบียนกลาง กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงานและฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการ
และวางแผน กรมแรงงาน