



ระบบไตรภาคีและคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงหลักการ และแนวคิดของระบบไตรภาคี วิเคราะห์ถึงบทบาทรัฐกับยุทธศาสตร์ในการควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย สาเหตุในการนำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ในประเทศไทย การใช้ระบบไตรภาคีในการควบคุมแรงงาน โดยจะพิจารณาบทบาท หน้าที่ขององค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ พอสังเขป และชี้ให้เห็นถึงความเป็นมา โครงสร้างองค์กร และอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

หลักการ และแนวคิดของระบบไตรภาคี

ระบบไตรภาคี เป็นแนวคิดที่ได้รับการผลักดันโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นแนวคิดที่เน้นถึงกระบวนการในการปรึกษาหารือ (consultation) และร่วมมือกัน (co-operation) ของบุคคล 3 ฝ่ายคือ รัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ในการวางแผน และเป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม ตามแนวคิดของ ILO ระบบไตรภาคีมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และเน้นถึงความสัมพันธ์ที่ต่อกันระหว่างรัฐ องค์กรนายจ้างและองค์กรของลูกจ้าง¹ โดยวางอยู่บนหลักการที่ว่าตัวแทนของแต่ละฝ่ายที่ได้เข้า

¹Ram thiagarajah, "National tripartite consultative mechanisms in the Asian Pacific Region : practical guidelines on structures, functions and operational procedures , and proposals on training programmes for the constituent members and the secretariat staff" Asian pacific project on tripartism, 1994, p. 2.

มาร่วมในองค์กรไตรภาคีควรมีลักษณะที่เชื่อมโยงกัน และให้น้ำหนักต่อความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายเท่าเทียมกัน และตัวแทนของแต่ละฝ่ายที่เข้ามาในองค์กรไตรภาคี จะต้องเข้ามามิใช่ในฐานะที่รักษาผลประโยชน์ของชนชั้นตน แต่ควรหันมายึดถือผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย หรือผลประโยชน์ของชาติเป็นเป้าหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางสังคม² ระบบไตรภาคีมีแนวคิดที่ว่า หากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ต่างไม่เข้าใจกัน และขัดแย้งกัน เช่น นายจ้างแสวงหาผลกำไรสูงสุด โดยไม่สนใจต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง ฝ่ายลูกจ้างก็อาจเฉื่อยชาน นัดหยุดงาน หรือทำลายเครื่องจักร อาจทำให้เกิดสภาพตกต่ำ อัตราค่าไรลดลง บรรยากาศการลงทุนถูกทำลาย เกิดการว่างงานสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่ออารยธรรมชีวิตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งส่งผลเสียหายแก่ทุกฝ่ายได้ ดังนั้นหากมีคณะไตรภาคีซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย ได้หันหน้ามาปรึกษาหารือ ร่วมมือกันก็จะสามารถหาทางประนีประนอมผลประโยชน์ และสร้างความสามานสามัคคีระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ โดยยึดถือหลักการและผลประโยชน์ของชาติเป็นเป้าหมาย³

อย่างไรก็ตามแนวคิดของระบบไตรภาคีที่มองว่า นายจ้าง กับลูกจ้างสามารถประสานประโยชน์และร่วมมือกันได้ โดยการหันหน้าเข้าหากันเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต มีผลให้นายทุนได้รับกำไรเพิ่มขึ้น และมีศักยภาพที่จะจ่ายผลตอบแทนแก่แรงงานเพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมก็จะขยายตัวซึ่งมีผลให้การว่างงานลดลง อันจะทำให้มาตรฐานการครองชีพของคนงานเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความขัดแย้งเชิงตรรกภายในตัวเองหลายประการคือ⁴

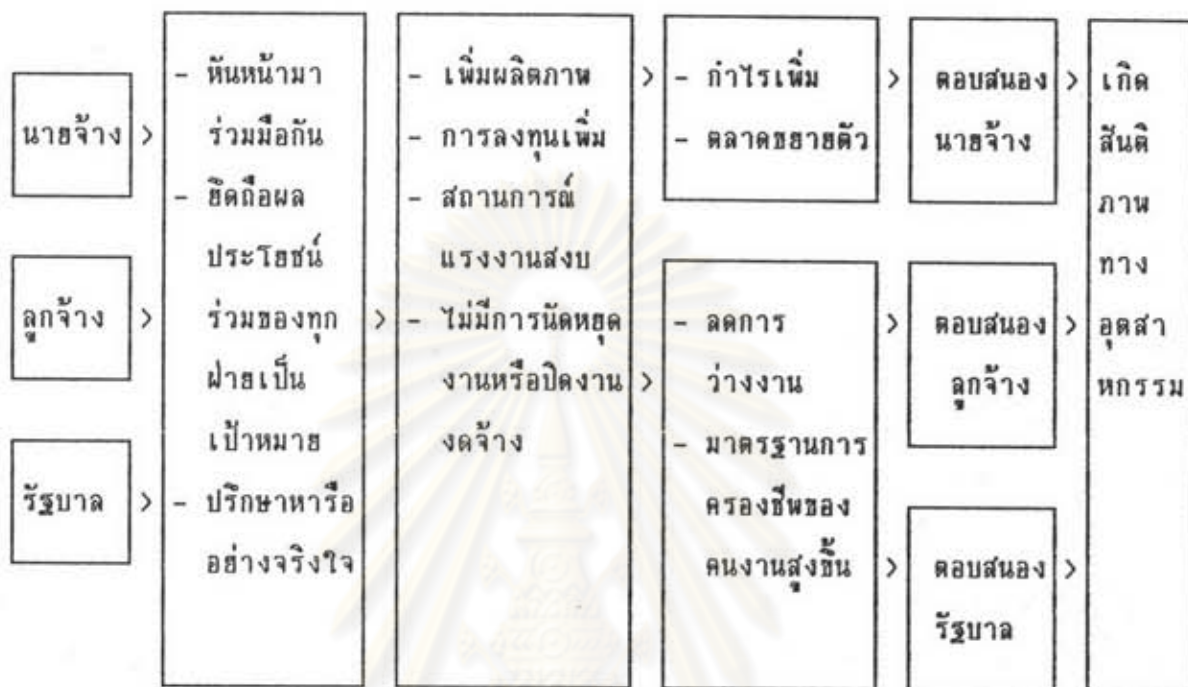
ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, "ระบบไตรภาคีกับการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม" ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรส โพรดักส์, 2532), หน้า 9.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

แผนภาพที่ 1 แสดงแนวคิดของระบบไตรภาคี กับกระบวนการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม



ที่มา : สมศักดิ์ สัมคคีธรรม, "ระบบไตรภาคีกับการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม,"
ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ:เอเดชั่น เพรส โปรดักส์, 2532), หน้า 9.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การขยายการลงทุน และการเพิ่มผลิตภาพการผลิต มิได้เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงาน เพราะว่าภายใต้ระบบทุนนิยม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทุนที่หลากหลาย ต่างแข่งขันกันตลอดเวลา เพื่อให้ได้ชัยชนะในการแข่งขัน ทุนแต่ละรายจะต้องลดต้นทุนการผลิต ด้วยการผลิตให้มีขนาดใหญ่มากขึ้น ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และจัดระเบียบการบริหารแรงงานที่สมเหตุสมผลมากที่สุด ผลจากกระบวนการนี้ ทำให้เกิดการใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ทดแทนแรงงานคนมากขึ้น

2. การขยายการลงทุน อาจไม่ทำให้มาตรฐานการครองชีพของคนงานเพิ่มสูงขึ้นก็ได้ ในเมื่อทุนแต่ละรายต่างตกอยู่ภายใต้แรงบีบบังคับของการสะสมทุน ซึ่งผลจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพิ่มมากขึ้น ทำให้การใช้ความชำนาญของคนงานหมดไป คนงานต้องกลายมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือมากขึ้น ส่งผลให้ตลาดอำนาจการต่อรองของคนงานแต่ละคนหมดไปอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับสถานการณ์ที่มีการว่างงานสูง ทำให้นายจ้างสามารถกดค่าจ้างได้มาก และทำสัญญาจ้างที่เอารัดเอาเปรียบคนงานหลายประการ เช่น การจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานระยะสั้น การจ้างงานผ่านนายหน้ารับเหมาค่าแรง และการโอนย้ายงานบางส่วนให้ผู้รับเหมาเข้าดำเนินการ เป็นต้น

3. การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดการกระจายรายได้แก่ประชากรใด เพราะเป็นไปได้ที่ความมั่งคั่งซึ่งเพิ่มพูนมากขึ้น อาจกระจุกอยู่ในกำมือของชนชั้นนายทุนเพียงชนชั้นเดียว โดยมิได้แบ่งปันสัดส่วนมาซึ่งคนงานก็เป็นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลิตภาพที่สูงขึ้น และการที่นายทุนมีกำไรมากขึ้น ทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ไม่จำเป็นว่าแรงงานจะได้ผลตอบแทนมากขึ้นตามไปด้วยก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐกับยุทธศาสตร์ในการควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยภายหลังจากการเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ตั้งแต่ยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นถึงการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้กลายเป็นเป้าหมายหลักของประเทศไทยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน จากการเริ่มต้นใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทดแทนการนำเข้า (Import substitution strategy) มาสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบส่งเสริมการส่งออก (Export promotion strategy) โดยอาศัยเงื่อนไขจากประโยชน์ในกระบวนการใช้แรงงานเพื่อการผลิต (labour process) ผ่านแรงงานราคาถูก มีความอดทนสูง และการสร้างปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนของรัฐ เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณูปโภค การจัดตั้งหน่วยงานราชการเพื่อสนับสนุนการลงทุน และมาตรการทางภาษีอากร เป็นต้น จากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวจากการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาทั้งจากต่างประเทศ และภายในประเทศ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมเติบโตรวดเร็วกว่าไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะพิจารณาจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของมูลค่าการส่งสินค้าออก และการขยายตัวของสัดส่วนการส่งออกของสินค้าภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น (ดูตารางที่ 9 ถึง 12)

ในส่วนของการควบคุมแรงงานโดยรัฐ เพื่อใช้เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนของเอกชน ก่อนที่จะเข้าสู่ยุคการพัฒนาคือ ในยุครัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้เคยมีการใช้พระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทยที่มีนโยบายครอบคลุมด้านแรงงานอย่างกว้างขวาง รัฐได้ใช้กฎหมายนี้เป็นกรอบในการควบคุมและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และสามารถนัดหยุดงานได้ รวมทั้งการมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน⁵ ทำให้ในปี 2500 มีการนัดหยุดงาน 21 ครั้ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง 203 คน คิดเป็นจำนวนวันที่สูญเสียเท่ากับ 12,947 วัน (ดูตารางที่ 4)

⁵นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย: การเดินทางที่ยาวนาน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 2-3.

ตารางที่ 8 แสดงผลของการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6

ผลของการพัฒนา	แผนฯ1 (2504-2509)	แผนฯ2 (2510-2514)	แผนฯ3 (2515-2519)	แผนฯ4 (2520-2524)	แผนฯ5 (2525-2529)	แผนฯ6 (2530-2534)
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ(ร้อยละ)	8.07	7.25	6.50	7.47	5.37	10.91
เกษตรกรรม	6.33	3.69	4.21	3.99	3.31	4.18
อุตสาหกรรม	11.17	10.06	11.26	8.48	5.70	15.57
ก่อสร้าง	12.88	6.67	2.82	5.51	6.23	17.77
บริการ	7.89	8.36	6.40	10.53	7.33	6.11
อัตราเงินเฟ้อ(ร้อยละ)	1.87	2.38	10.84	11.58	2.84	4.68
การค้าระหว่างประเทศ(พันล้านบาท)	11.28	14.45	41.35	108.37	179.80	502.19
สินค้าออก (อัตราการขยายตัว ร้อยละ)	8.70	4.11	31.48	20.14	9.55	25.67
สินค้าเข้า (อัตราการขยายตัว ร้อยละ)	13.56	24.83	54.39	153.36	234.27	659.78
ดุลการค้า (อัตราการขยายตัว ร้อยละ)	11.60	8.15	23.10	25.17	3.20	31.86
ดุลบัญชีเดินสะพัด (สัดส่วนใน GDP ร้อยละ)	(2.28)	(10.39)	(13.05)	(44.99)	(54.47)	(157.59)
ดุลบัญชีเดินสะพัด (สัดส่วนใน GDP ร้อยละ)	(0.54)	(3.39)	(5.04)	(37.38)	(35.29)	(99.01)
ดุลการชำระเงิน	(0.74)	(2.51)	(1.68)	(6.34)	(3.76)	(4.84)
ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญ สวอ.)	1.77	(0.43)	1.99	(4.21)	8.37	67.90
ฐานะการคลังรัฐบาล(พันล้านบาท)	646.18	959.42	1,574.82	2,670.68	2,935.04	10,957.76
รายได้ตามงบประมาณ	9.51	17.78	31.74	76.89	162.80	321.45
รายจ่ายตามงบประมาณ	10.62	24.08	42.14	99.27	192.20	281.69
ดุลเงินคงงบประมาณ	(1.11)	(6.30)	(10.40)	(22.38)	(29.40)	39.76
ดุลเงินสด	(0.17)	(3.28)	(4.31)	(13.10)	(35.69)	60.94

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10
แสดงโครงสร้างสินค้าออกของไทย ปี 2522-2533

มูลค่าการส่งออก : ล้านบาท					
ปี	รวม	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	แร่	อื่นๆ
2522	108,179.0	56,161.1	32,646.3	11,530.2	7,841.4
	(100.0)	(51.9)	(30.2)	(10.7)	(7.2)
2523	133,197.2	66,945.5	40,451.9	15,300.5	10,499.3
	(100.0)	(50.3)	(30.4)	(11.5)	(7.9)
2524	153,000.7	78,389.7	53,814.3	11,674.1	9,122.6
	(100.0)	(51.2)	(35.2)	(7.6)	(6.0)
2525	159,728.2	79,604.3	62,057.3	9,706.7	8,359.9
	(100.0)	(49.8)	(38.9)	(6.1)	(5.2)
2526	146,471.4	74,053.9	58,533.6	6,694.9	7,189.0
	(100.0)	(50.6)	(40.0)	(4.6)	(4.9)
2527	175,237.5	85,889.5	74,608.4	7,428.2	7,311.4
	(100.0)	(49.0)	(42.6)	(4.2)	(4.2)
2528	193,365.5	83,391.6	93,416.2	9,497.8	7,059.9
	(100.0)	(43.1)	(48.3)	(4.9)	(3.7)
2529	231,224.9	93,804.1	124,024.0	4,969.5	8,427.3
	(100.0)	(40.6)	(53.6)	(2.1)	(3.6)
2530	299,852.9	101,126.1	184,060.7	5,310.8	9,355.3
	(100.0)	(33.7)	(61.4)	(1.8)	(3.1)
2531	403,566.8	124,531.6	257,420.5	6,689.2	14,925.5
	(100.0)	(30.9)	(63.8)	(1.7)	(3.7)
2532	516,315.0	146,341.5	332,849.1	6,932.0	30,192.4
	(100.0)	(28.3)	(64.5)	(1.3)	(5.8)
2533	589,813.0	133,263.0	440,395.0	7,438.0	8,717.0
	(100.0)	(22.6)	(74.7)	(1.2)	(1.4)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บแสดงสัดส่วนร้อยละของการส่งออก

ตารางที่ 11
แสดงมูลค่าการส่งออกสินค้าออกของประเทศไทย
ทุกระยะ 5 ปี และ พ.ศ.2525-2535
(หน่วย : พันบาท)

พ.ศ.	มูลค่าสินค้าออก
2504	9,996,983
2509	14,309,917
2514	17,281,120
2519	60,796,560
2524	153,000,661
2525	159,728,166
2526	146,471,842
2527	175,237,200
2528	193,365,507
2529	233,382,752
2530	299,853,086
2531	403,569,839
2532	516,316,730
2533	589,775,730
2534	725,448,787
2535	834,838,630

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย 2536 (ฉบับย่อ),

ตารางที่ 12

แสดงอัตราการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม พ.ศ.2503-2534

(หน่วย : ร้อยละ)

พ.ศ.	อัตราการเจริญเติบโต
2503-2512	10.8 [*]
2513-2523	10.0 [*]
2523-2529	5.2 [*]
2530	13.2
2531	16.8
2532	17.0
2533	16.3
2534	13.0

ที่มา : ดัดแปลงจาก วรวิทย์ เจริญเลิศ, "เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์"
ใน สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 44.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* หมายถึง อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ย

ในเวลาต่อมาภายหลังการรัฐประหารของจอ. พลสุภคณ์ในปี 2501 ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ จากเดิมที่มีรัฐเป็นตัวนำมาเป็นการเน้นให้เอกชนเป็นตัวนำในการสะสมทุน โดยรัฐคอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ ปัจจัยทางด้านแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่รัฐใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์ที่สงบราบรื่น และอัตราค่าจ้างแรงงานราคาถูกจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นการปล่อยให้เกิดการเคลื่อนไหวแรงงานดังเช่นปี 2500 ย่อมไม่ส่งผลดีต่อบรรยากาศการลงทุน จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ. 2499 อันเท่ากับเป็นการตัดสิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างให้หมดไป คงเหลือไว้แต่การคุ้มครองแรงงานในบางส่วนเท่านั้น ในยุคนั้นรัฐได้ใช้กลไกด้านการปราบปรามในการควบคุมแรงงานเป็นหลัก จะเห็นได้จากการจับกุม และประหารชีวิตผู้นำคนงานที่มีการเคลื่อนไหว ทำให้สถานการณ์แรงงานในช่วงนี้ค่อนข้างสงบ โดยในช่วงปี 2501-2507 มีการนัดหยุดงานเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ครั้งเท่านั้น แต่ในปี 2508 กลับปรากฏว่าการนัดหยุดงานได้เพิ่มขึ้นเป็น 17 ครั้ง (ดูตารางที่ 4) เนื่องจากการเสียชีวิตของจอมพลสุภคณ์ และจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้จำนวนแรงงานรับจ้างเพิ่มมากขึ้น มีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเพิ่มขึ้น อันเป็นลักษณะปกติของสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรม รัฐจึงได้ปรับปรุงกลไกในการควบคุมแรงงาน ด้วยการยกฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารแรงงานคือ ส่วนแรงงานมาเป็นกรมแรงงาน และได้ผ่อนคลายนโยบายการควบคุมให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยออกพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถยื่นข้อเรียกร้อง เจริญ ต่อรองกับนายจ้างได้ รวมทั้งนายจ้างและลูกจ้างยังมีสิทธิปิดงาน และนัดหยุดงานได้ ถ้าได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด^๑ แต่รัฐยังคงสงวนสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างไว้ แม้ว่ารัฐจะผ่อนคลายนโยบายการควบคุมแรงงานด้วยการปรับมาตรการให้มีความยืดหยุ่น และให้ความสำคัญกับกลไกในการควบคุมแรงงานมากยิ่งขึ้น เพื่อหวังที่จะให้ความขัดแย้งได้ลดน้อยลงไป แต่ปรากฏว่าความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์กลับยังคงขยายตัวออกไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อคู่จากการนัดหยุดงานตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมาได้ขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตารางที่ 4) ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อม

^๑ เมธี คลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, 2519), หน้า 248-249.

ล้อมต่าง ๆ เช่น การขยายตัวของจำนวนแรงงาน แรงบีบคั้นจากอัตราค่าจ้างที่แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี 2500 ถึง 2515 ค่าจ้างแรงงานไว้ฝีมืออยู่ในระดับ 8-10 บาท มาโดยตลอด⁷ ภาวะเงินเฟ้อที่เริ่มขยายตัว และการใช้อำนาจแบบเผด็จการ ตลอดจนพฤติกรรมที่เสื่อมเสียของผู้กุมอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นผลให้ความชอบธรรมของรัฐได้ถูกบั่นทอนลงเรื่อย ๆ จากปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกรณีหยุดงาน ประกอบกับการถูกโจมตีจากองค์กรแรงงานต่าง ๆ ในเรื่องการละเมิดสิทธิของแรงงานในที่ประชุม ILO ทุกครั้งในระหว่างปี 2501-2515 ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อฐานะที่ได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนา⁸ จึงได้นำไปสู่การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 ใช้บังคับแทนกฎหมายแรงงาน มีบทบัญญัติครอบคลุมอย่างกว้างขวางเช่น⁹ การกำหนดหลักการคุ้มครองแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน การกำหนดหลักเกณฑ์ในด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยให้สิทธิลูกจ้าง และนายจ้างในการจัดตั้งองค์กรของตนในรูปสมาคม และเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเจรจา ต่อรอง ไปจนถึงการนัดหยุดงาน และปิดงานได้ ถ้าได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ตลอดจนมีการนำเอาระบบไตรภาคีมาใช้โดยการจัดตั้งองค์กรไตรภาคีขึ้น 3 ชุดคือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการค่าจ้าง และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตามในช่วงนี้รัฐก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อระบบไตรภาคีมากนัก โดยคู่ได้จากการกำหนดสัดส่วนของตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรไตรภาคี ซึ่งจะมีผลต่อความเชื่อถือ ยอมรับจากนายจ้าง และลูกจ้างที่มีต่อองค์กรไตรภาคี แต่ปรากฏว่า สัดส่วนตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับฝ่ายรัฐ ดังเช่นกรณีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จากจำนวนกรรมการทั้งหมด 9 คน มีตัวแทนฝ่ายรัฐถึง 7 คน แต่มีตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คนเท่านั้น นอกจากนี้ก็ยังไม่มีการนำเอาระบบไตรภาคีไปใช้ในการไกล่เกลี่ย หรือแผนงานที่เกี่ยวกับแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷นิคม จันทรวินทร, "แรงงานกับรัฐ : สามทศวรรษแห่งการพัฒนา." ใน ปาฐกถาพิเศษบัวย อังภากรณ์ ครั้งที่ 1, นิพนธ์ พัวพงศกร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 72.

⁸แล ศิลกวิทย์รัตน์, "พัฒนาการของขบวนการสหภาพแรงงาน พ.ศ. 2501-ปัจจุบัน." ใน คำบรรยายวิชาแรงงานสัมพันธ์, จุฑา มณีสีโพบูลย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 13.

⁹เมธี คลยจินดา, แรงงานสัมพันธ์, หน้า 249-254.

จากศวรรษแรกแห่งการพัฒนา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาทั้งในทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่รัฐกำลังอยู่ในสภาพอ่อนแอ เนื่องจากการขาดความชอบธรรมในการครองอำนาจของรัฐบาลเก่า และรัฐบาลใหม่ก็ไม่สามารถ ที่จะจัดการกับปัญหาที่สั่งสมไว้อย่างมากมายได้ ขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจก็ต้องพึ่งพาการนำ เข้าจากต่างประเทศสูง โดยเฉพาะสินค้าประเภทเครื่องจักร และวัตถุดิบด้านพลังงาน เมื่อเกิด วิกฤตการณ์น้ำมันโลกจากการรวมตัวของกลุ่มประเทศโอเปค ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลก สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อได้เพิ่ม สูงขึ้นอย่างรวดเร็วตามไปด้วย คุ้ได้จากดัชนีราคาผู้บริโภคที่เฉลี่ยอยู่ในระดับ 2 % ต่อปี ในช่วง ปี 2501 ถึง 2515 ได้เพิ่มเป็น 15.5 % และ 24.3 % ต่อปี ในปี 2516 และ 2517 ตาม ลำดับ¹⁰ ซึ่งปัญหานี้ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของแรงงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากในช่วงทศวรรษแรกแห่งการพัฒนาระดับรายได้ของแรงงานแทบจะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากมายอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน จะเห็นได้จาก ในปี 2516 เพียงปีเดียว มีจำนวนการนัดหยุดงาน ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง และจำนวนวันที่สูญเสียมาก กว่าปี 2501 ถึง 2515 รวมกันทั้งหมด (ดูตารางที่ 4) โดยที่การนัดหยุดงานส่วนใหญ่เป็นการ กระทำที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายแทบทั้งสิ้น¹¹ ทั้งนี้เนื่องจากขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อเจรจา ต่อรอง ไปจนถึงการนัดหยุดงาน ใช้เวลาที่ยืดเยื้อมาก จากขั้นตอนแรกสุดจนถึงขั้นที่คนงานจะ สามารถนัดหยุดงานได้ต้องใช้เวลาดึงประมาณ 70 วัน¹² ทำให้คนงานที่มีความเดือดร้อนไม่อาจ รอได้ จึงหันมาใช้ในการนัดหยุดงานก่อนแล้วค่อยเจรจาในภายหลังแทน รัฐจึงได้พยายามปรับปรุง มาตรการในการระงับข้อพิพาทแรงงาน เพื่อให้การเคลื่อนไหวของแรงงานได้เข้าสู่กระบวนการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰นิคม จันทรวิฑูร, แรงงานไทยกับชีวิตที่ดิ้นรน, (กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2532), หน้า 107.

¹¹แล ดิลกวิทยรัตน์, คำบรรยายวิชาแรงงานสัมพันธ์, หน้า 15.

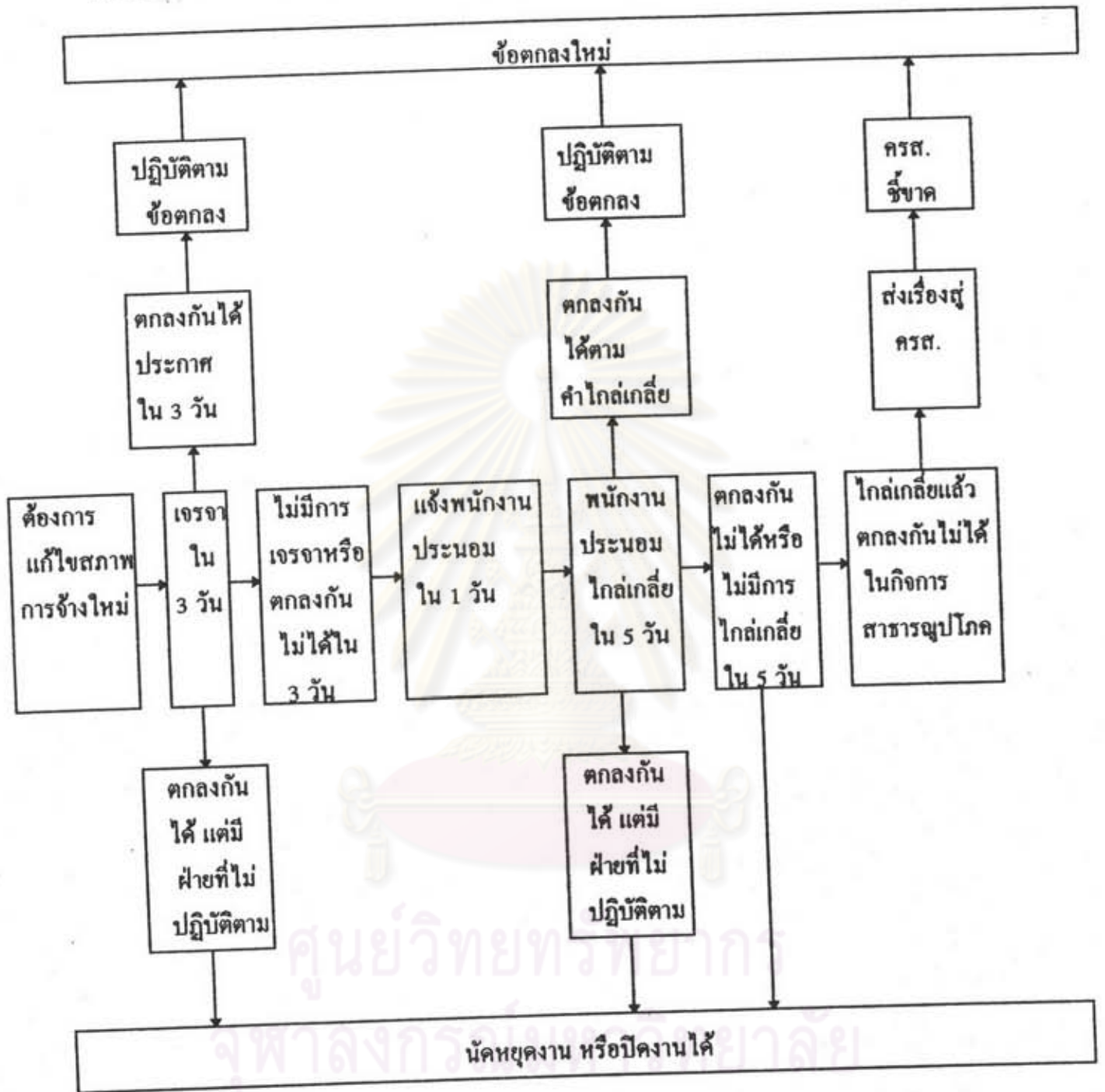
¹²สมศักดิ์ สามีคัสธรรม, "การเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งของขบวนการแรงงาน ภาคเอกชน พ.ศ.2515 -2535." ใน โฉมหน้าแรงงานไทย, บัณฑิต ธรรมดรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มุณีนิธอารมณ พงศ์วัน, 2534), หน้า 125.

ทางกฎหมายที่รัฐสามารถควบคุมได้ ด้วยการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 โดยเฉพาะเรื่อง
 แรงงานสัมพันธ์ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2517¹³ ในส่วนของ
 ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานก็ได้ลดระยะเวลาลงไปมาก คนงานสามารถนัดหยุดงานได้ภายใน
 8 วัน ถ้าผ่านการยื่นข้อเรียกร้องตามขั้นตอนของกฎหมาย (ดูแผนภาพที่ 2) และในภายหลัง
 รัฐยังได้เริ่มตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายแรงงานฉบับสมบูรณ์และได้
 ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ.2518 ในวันที่ 27 มีนาคม 2518 รวมทั้งยัง
 ได้ทำการเปิดอบรมคนงานเพื่อให้เรียนรู้ถึงกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้คนงานได้เคลื่อนไหว
 ตามกรอบที่รัฐได้วางเอาไว้ นอกจากความพยายามในการจำกัดการเคลื่อนไหวแรงงานให้อยู่ใน
 กรอบของกฎหมายเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมความขัดแย้งได้แล้ว รัฐยังได้ใช้กลไกด้านการปราบ
 ปราบเข้าทำการควบคุม และเป็นการปราบไม่ให้แรงงานเคลื่อนไหวได้ง่ายด้วยเช่น การใช้กำลัง
 ทหาร ตำรวจ และหน่วยมวลชนจัดตั้งของรัฐคือ กลุ่มกระต๊องแดง กลุ่มนวลผล เข้าทำการปราบ
 ปราบ ทำร้ายผู้นำ และบรรดาคนงานที่มีการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงหลายครั้ง ในเวลาต่อมา
 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นการกลับ
 มาของอำนาจรัฐเผด็จการ พร้อมกับการตัดสิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของลูกจ้างตามกฎหมาย มีผล
 ให้การเคลื่อนไหวแรงงานได้ลดต่ำลงไป แต่ต่อมาในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มี
 การดำเนินนโยบายทางการเมืองที่อ่อนปรนมากขึ้น เพื่อลดความขัดแย้งในสังคมที่กำลังทวีความ
 รุนแรง และนโยบายด้านแรงงานก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้ง
 ผู้นำแรงงานเป็นวุฒิสมาชิก สกเลียมติคณะรัฐมนตรีในการแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมาย
 แรงงานที่ออกมาในสมัยรัฐบาลก่อนคือ รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และที่สำคัญคือได้มีการนำ
 เอาระบบไตรภาคีมาใช้อย่างจริงจัง โดยกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย และแผนงานด้าน
 แรงงานของรัฐบาล ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเริ่มปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
 สังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (ปี 2520 ถึง 2524) ตลอดจนแผนงานกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 3
 (ปี 2525 ถึง 2529)¹⁴ ซึ่งเท่ากับว่าระบบไตรภาคีได้กลายยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐที่ใช้ในการ

¹³ เมธี คุศลจินดา, แรงงานสัมพันธ์, หน้า 253.

¹⁴ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2533-2534,

แผนภาพที่ 2 แสดงลำดับขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ที่ได้มีการแก้ไข และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2517



ควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์ อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐได้นำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ในการวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอย่างกว้างขวาง มาจากสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ

1. ระบบไตรภาคีเป็นแนวคิดที่ผลักดันโดย ILO ซึ่งเป็นองค์กรด้านแรงงานที่มีอิทธิพลในระดับโลก ดังนั้นการที่รัฐบาลนำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ ก็เพื่อเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับประเทศ เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากประเทศพัฒนาแล้ว และองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ

2. การนำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ ทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงานได้อย่างชอบธรรม และยังสามารถลดแรงกดดันจากการเคลื่อนไหวแรงงาน โดยอาศัยการครอบงำทางอุดมการณ์ที่ดูเหมือนว่าได้เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรไตรภาคีอย่างเท่าเทียมกัน แต่ที่แท้จริงแล้วรัฐเป็นฝ่ายที่สามารถควบคุม และกำหนดทิศทางขององค์กรได้ตามที่ต้องการ จากการมีอำนาจ บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ ที่เหนือกว่าฝ่ายอื่น ขณะที่การใช้ระบบทวิภาคีซึ่งเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้าง กับลูกจ้างโดยตรง ถ้าฝ่ายลูกจ้างมีความเข้มแข็งสามารถใช้เครื่องมือของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่น การนัดหยุดงาน การเลื่อยงาน เป็นต้น ย่อมทำให้ลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองสูง ทำให้ข้อเรียกร้องได้รับการตอบสนองโดยง่าย ถ้าเกิดการเรียกร้องบ่อยครั้งอาจส่งผลให้อัตราค่าจ้างเฉลี่ยสูงขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสะสมทุน ขณะเดียวกันถ้าลูกจ้างส่วนใหญ่มีความอ่อนแอ ย่อมทำให้นายจ้างสามารถกดค่าจ้างได้ง่าย และถ้าปล่อยให้ฝ่ายนายจ้างหรืออย่างหนักจนต่ำกว่าขีดความสามารถในการดำรงชีพของลูกจ้าง อาจทำให้เกิดลูกจ้างเกิดการรวมตัวก่อการอันจนเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ ส่วนการใช้กลไกด้านการปราบปราม ถ้าใช้บ่อยครั้งย่อมนำมาซึ่งการขาดความชอบธรรมของรัฐ รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อภาพพจน์ของประเทศ โดยเฉพาะแรงกดดันจากกระแสสิทธิมนุษยชนที่เริ่มแพร่หลายทั่วโลก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตั้งนั้นตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา รัฐได้นำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ในการวางนโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนของนายจ้าง และลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ ที่รัฐได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จากจำนวนองค์กรไตรภาคีที่มีอยู่ 3 ชุดในปี 2515 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 15 ชุดในปี 2537 ซึ่งอาจแยกองค์กรไตรภาคีตามลักษณะของบทบาท หน้าที่ได้เป็น 6 ประเภทคือ¹⁵

1. บทบาทในการวินิจฉัยระงับข้อพิพาทแรงงานได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และศาลแรงงาน
2. บทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเสนอนโยบายค่าจ้างได้แก่ คณะกรรมการค่าจ้าง
3. บทบาทในการเสนอแนะนโยบายบริหารแรงงาน และสวัสดิการสังคมต่อรัฐบาลได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
4. บทบาทในการส่งเสริม และพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานได้แก่ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน คณะกรรมการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน และคณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน
5. บทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานประกันสังคมได้แก่ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และคณะกรรมการประกันสังคม
6. บทบาทในการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงาน และการคุ้มครองคนหางานได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาแรงงาน และประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน และคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน

¹⁵ บัณฑิตย์ ชนชัยเศรษฐวุฒิ, โครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรไตรภาคีในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: เอคิสัน เพรส โพรดักส์, 2539), หน้า 130-131.

ตารางที่ 13
แสดงโครงสร้างขององค์กรโทรภาคในประเทศไทย

องค์กรโทรภาค	จัดตั้งโดย	หน่วยงานที่สังกัด	จำนวนตัวแทน (คน)		
			รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง
1. คณะกรรมการ ค่าจ้าง	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ.2515	สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม	5	5	5
2. คณะกรรมการ แรงงานสัมพันธ์	พระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ พ.ศ.2518 [*]	กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	5	5	5
3. คณะกรรมการ กองทุนเงินทด แทน	พระราชบัญญัติเงิน ทดแทน พ.ศ.2537 [*]	สำนักงานประกัน สังคม	8	3	3
4. สภาที่ปรึกษาเพื่อ พัฒนาแรงงาน แห่งชาติ	คำสั่งคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 47 พ.ศ.2519	สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงาน	10	5	5
5. ศาลแรงงาน	พระราชบัญญัติศาลแรงงาน และวิธีพิจารณา คดีแรงงานพ.ศ.2522	กระทรวงยุติธรรม	1	1	1
6. คณะกรรมการ ส่งเสริมการ แรงงานสัมพันธ์	มติคณะรัฐมนตรี	กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	10	5	5

^{*} หมายถึง เดิมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน
ได้จัดตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ.2515

ตารางที่ 13 (ต่อ)
แสดงโครงสร้างขององค์กรโทรภาคีในประเทศไทย

องค์กรโทรภาคี	จัดตั้งโดย	หน่วยงานที่สังกัด	จำนวนตัวแทน (คน)		
			รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง
7. คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน	มติคณะรัฐมนตรี	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	17	3	3
8. คณะกรรมการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน	มติคณะรัฐมนตรี	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	13	5	5
9. คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยแห่งชาติ	มติคณะรัฐมนตรี	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	21	8	8
10. คณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	16	5	5
11. คณะกรรมการ* พัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	22	4	2

* หมายถึง นอกจากตัวแทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างดังที่แสดงให้เห็นในตารางแล้ว ยังมีตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมด้วย 3 คน

ตารางที่ 13 (ต่อ)
แสดงโครงสร้างขององค์กรโทรภาคในประเทศไทย

องค์กรโทรภาค	จัดตั้งโดย	หน่วยงานที่สังกัด	จำนวนตัวแทน (คน)		
			รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง
12. คณะกรรมการ ประกันสังคม	พระราชบัญญัติประกัน สังคมพ.ศ. 2533 และพ.ศ. 2537	สำนักงานประกัน สังคม	10	5	5
13. คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์	พระราชบัญญัติพนักงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534	กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	11	5	5
14. คณะกรรมการ พัฒนาการจัดหา งานและคุ้มครอง คนหางาน	พระราชบัญญัติจัดหา งานและคุ้มครองคนหา งานพ.ศ. 2537	na.	na.	na.	na.
15. คณะกรรมการ ส่งเสริมการ ฝึกอาชีพ	พระราชบัญญัติส่งเสริม การฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537	na.	na.	na.	na.

ที่มา : สรุปรจากบัณฑิตยสถานชัยเศรษฐวุฒิ, โครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรโทรภาคในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ:เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์, 2539), หน้า 130-133. และ 161-212.

na. = ไม่มีข้อมูล

จากตารางที่ 13 เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ ของประเทศไทย มีข้อที่น่าสังเกตหลายประการ ได้แก่

1. เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนขององค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ จะพบว่า องค์กรไตรภาคีโดยส่วนใหญ่ จะมีจำนวนตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างเกือบทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการครอบงำในระบบไตรภาคีของรัฐ เพราะการมีสัดส่วนตัวแทนที่มากกว่าย่อมที่จะสามารถควบคุมการเจรจา ตัดสิน ให้อยู่ในทิศทางที่รัฐกำหนดได้ ขณะเดียวกันมีเพียงองค์กรไตรภาคี 3 ชุดเท่านั้น ที่มีสัดส่วนตัวแทนของทุกฝ่ายเท่าเทียมกันคือ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และศาลแรงงาน เนื่องจากองค์กรไตรภาคีเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ผลประโยชน์ของนายจ้าง และลูกจ้างเป็นอย่างมาก รัฐจำเป็นต้องกำหนดสัดส่วนให้เท่ากัน เพื่อให้องค์กรไตรภาคีเหล่านี้ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ จากทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง ประกอบการผลักดันของฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กรณีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในปี 2522 มีสัดส่วนตัวแทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างเป็น 9:3:3 แต่จากการเรียกร้อง และผลักดันของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ร่วมกับสหภาพแรงงานที่ไม่สังกัดสภาใดกว่า 100 แห่ง ทำให้ต่อมารัฐได้ยินยอมเปลี่ยนแปลงสัดส่วนตัวแทนของทั้ง 3 ฝ่ายให้เท่าเทียมกันเป็น 5:5:5 ในปี 2525¹⁶

2. ในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ หรือที่ปรึกษาในองค์กรไตรภาคี ตามที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนบุคคล และความชำนาญในเรื่องต่าง ๆ ไว้ หน่วยงานของรัฐมักจะเป็นผู้เสนอบุคคลให้รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้น โดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือ หรือความเห็นชอบจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างแต่อย่างใด¹⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹⁷ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "บทวิเคราะห์เสรีภาพการรวมตัวต่อรองของลูกจ้างในสังคมไทย." ใน สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โปรโตไทป์, 2537), หน้า 98.

3. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กรไตรภาคี เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการไตรภาคี เช่น การค้นคว้าข้อมูล การสืบสวนข้อเท็จจริง และการนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการไตรภาคี เป็นต้น โดยส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ใช้ระบบไตรภาคี แต่จะใช้วิธีแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แทนที่จะเป็นการแต่งตั้งโดยการเลือกตัวจากทั้ง 3 ฝ่าย ตามรูปแบบของระบบไตรภาคี¹⁸

4. ในการประชุม เจรจาในองค์กรไตรภาคี จะใช้ข้อมูล สถิติเป็นหลัก ซึ่งข้อมูลโดยส่วนใหญ่จะถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐ ทำให้ตัวแทนฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบฝ่ายอื่น ๆ ในแง่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และรวดเร็วกว่า ขณะที่การค้นคว้า หรือการขอข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐของฝ่ายอื่น ๆ หรือสาธารณชน มักจะเป็นไปอย่างยากลำบาก ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลบางอย่างไม่ใช่เอกสารปิดลับ หรือส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนแต่อย่างใด¹⁹

5. ประธานกรรมการในองค์กรไตรภาคี โดยส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาลแทบทั้งสิ้น เป็นผลให้รัฐสามารถที่จะควบคุมบรรยากาศการเจรจา กำหนดทิศทาง และผลของการเจรจาภายในองค์กรไตรภาคีได้ในระดับหนึ่ง²⁰

6. สำนักงานเลขาธิการขององค์กรไตรภาคีทุกชุด มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ และตัวแทนของฝ่ายรัฐที่เป็นกรรมการ และเลขานุการในองค์กรไตรภาคี มีฐานะเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ดังนั้นทั้งสำนักงานเลขาธิการ และตัวแทนฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสตัดสินใจ หรือดำเนินการใด ๆ ได้อย่างมีอิสระโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแรงงาน เพราะนโยบายเหล่านี้ต้องถูกกำหนดโดยรัฐบาล และถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การดำเนินนโยบายด้านแรงงานอย่างอิสระอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ สำนักงานเลขาธิการ และตัวแทนของรัฐบาลในองค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ จึงต้องตัดสินใจ และดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น²¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, โฉมหน้าแรงงานไทย, หน้า 198-199.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

จากข้อสังเกตต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างขององค์กรโทรภาคที่มีอยู่ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าระบบโทรภาคได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ ที่ใช้ในการควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์อย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะพิจารณาจากสัดส่วนตัวแทนของฝ่ายรัฐ ความได้เปรียบในด้านตัวบุคลากร การผูกขาดข้อมูล และอำนาจในการตัดสินใจ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังได้นำเอาระบบโทรภาคมาใช้ในการสร้างความแตกแยก และบั่นทอนความเข้มแข็งของขบวนการแรงงานให้อ่อนแอลง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงการคัดเลือกตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรโทรภาค รัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ ไม่ได้มีการสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง ขณะที่การได้เข้าเป็นตัวแทนในองค์กรโทรภาคได้สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้นำคนงานหลายประการเช่น

1. เป็นการยกระดับสถานภาพในสังคม ทำให้ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างรู้สึกมีเกียรติยศที่ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการโทรภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในระดับชาติ
2. การมีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ในกรณีได้เป็นผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างในศาลแรงงาน ถ้าดำรงตำแหน่งเป็นเวลารวมกันไม่น้อยกว่า 4 ปี
3. สิทธิในการเป็นตัวแทนของคนงานไปศึกษา อบรม หรือเข้าร่วมประชุมด้านแรงงานในต่างประเทศ

เมื่อประกอบกับโครงสร้างขององค์กรแรงงานต่าง ๆ ได้แก่ สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง สามารถก่อตั้งได้โดยง่าย เช่น การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถ้ามีลูกจ้างทำงานกับนายจ้างคนเดียวกัน หรือกิจการประเภทเดียวกันอย่างน้อย 10 คน ก็สามารถที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ และในแต่ละสถานประกอบการยังสามารถก่อตั้งสหภาพแรงงานได้มากกว่า 1 แห่ง ส่วนสหพันธ์แรงงาน ถ้ามีสหภาพแรงงานประเภทเดียวกันตั้งแต่ 2 สหภาพขึ้นไปจนขอจดทะเบียนก็สามารถจัดตั้งสหพันธ์แรงงานขึ้นมาได้ และสภาองค์การลูกจ้าง สามารถจัดตั้งขึ้นมาได้ ถ้ามีสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่า 15 แห่ง รวมกันขอจดทะเบียนจัดตั้งโดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกรายบุคคลว่าจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด²² จากปัจจัยเหล่านี้ได้ทำให้การคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเข้าไปในองค์กรโทรภาคหลายครั้ง ได้สร้างความแตกแยกให้แก่ขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก จากการแย่งชิงตำแหน่งกันของผู้นำองค์กรแรงงานต่าง ๆ

²² บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 70.

ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกโดยวิธีแบบใดก็ตาม เช่น การคัดเลือกโดยวิธีเลือกตั้งจากตัวแทนของสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ซึ่งวิธีนี้ในประเทศไทยได้ใช้กับองค์กรไตรภาคี 3 ชั่วคือ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการค่าจ้าง และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างในศาลแรงงาน แต่วิธีการเลือกตั้งแบบนี้มีข้อบกพร่องประการสำคัญคือ การให้สิทธิสหภาพแรงงานแต่ละแห่ง สามารถลงคะแนนได้เท่ากันคือ 1 สหภาพเท่ากับ 1 เสียง โดยไม่คำนึงว่าสหภาพแรงงานแต่ละแห่งจะมีจำนวนสมาชิกมากน้อย หรือแตกต่างกันเพียงใด อันเป็นการเปิดช่องให้นักแรงงานฉวยโอกาสบางคนแสวงหาตำแหน่ง และผลประโยชน์ส่วนตัวได้ง่าย ด้วยการจัดตั้งสหภาพแรงงานแห่งใหม่ให้มีจำนวนสมาชิกในสังกัดจำนวนน้อย แต่มีจำนวนสหภาพให้มากไว้ เพื่อเป็นคะแนนเสียงในการช่วงชิงเข้าสู่ตำแหน่งไตรภาคี โดยไม่สนใจพัฒนาความเข้มแข็งของสหภาพที่จัดตั้งขึ้นมา²³ หรือการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในองค์กรไตรภาคีอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ ซึ่งใช้วิธีการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี แม้ว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้สภาองค์การลูกจ้างต่าง ๆ สามารถที่จะเสนอรายชื่อตัวแทนได้ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐสามารถกำหนดตัวแทนฝ่ายลูกจ้างได้ตามความต้องการของตน โดยไม่ได้มีการคำนึงว่าสภาองค์การลูกจ้างรายใด ที่เป็นตัวแทนของแรงงานโดยส่วนใหญ่ หรือที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก จากการที่ผู้นำคนงานสามารถจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้ง่าย ทำให้มีการตั้งสภาองค์การลูกจ้างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อหวังผลประโยชน์ในตำแหน่งไตรภาคี จนกระทั่งในปี 2537 มีสภาองค์การลูกจ้างทั้งสิ้นจำนวน 8 แห่ง ซึ่งการเมืององค์กรแรงงานระดับชาติหลายองค์กรได้สร้างผลเสียแก่ขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะทำให้เกิดการต่อสู้ แย่งชิงตำแหน่งกันในองค์กรไตรภาคีแล้ว ความแตกแยกทางความคิด และเป้าหมายของผู้นำ ตลอดจนนโยบายของแต่ละสภาที่มีความแตกต่างกันออกไป มีผลให้ขบวนการแรงงานลดทอนความเข้มแข็งลง และขาดความเป็นเอกภาพในการเคลื่อนไหวแรงงานในระดับชาติ จึงทำให้เป็นการยากที่ขบวนการแรงงานจะสามารถผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาแรงงานในนโยบายระดับชาติได้ และนอกจากนี้ยังทำให้รัฐมีโอกาสแทรกแซง แบ่งแยก และปฏิเสธการสนองตอบข้อเสนอของขบวนการแรงงานได้ง่าย โดยอ้างถึงความไม่เห็นพ้องกัน และการแบ่งฝักฝ่ายของผู้นำองค์กรแรงงานระดับชาติอย่างที่เป็นอยู่²⁴

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

²⁴ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, โครงสร้างสหภาพแรงงานและองค์กรไตรภาคีในประเทศไทย, หน้า 85.

ถึงแม้ว่าจะมีข้อเสนอหลายประการจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และแตกแยกขององค์กรแรงงานระดับชาติ และทำให้องค์กรไตรภาคีได้รับการยอมรับจากเหล่าคนงานมากขึ้น ในการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในองค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ เช่น²⁵

1. ใช้วิธีการเลือกตั้งตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในองค์กรไตรภาคีทุกชุดจากสหภาพแรงงานทั่วประเทศเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง และสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยปรับปรุงวิธีการเลือกตั้ง ด้วยการให้สิทธิการลงคะแนนเสียงขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกที่สังกัดสหภาพแรงงานเช่น สหภาพแรงงาน ก. มีสมาชิก 100 คน มีสิทธิลงคะแนน 1 เสียง สหภาพแรงงาน ข. มีสมาชิก 280 คนมีสิทธิลงคะแนน 3 เสียง โดยเศษเกิน 50 คนขึ้นไปปัดให้เป็น 1 เสียง เป็นต้น ซึ่งวิธีนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก และจะนำไปสู่การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานประเภทกิจการเดียวกันได้มากขึ้นในอนาคต แต่การใช้วิธีนี้ก็จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบจำนวนสมาชิกให้โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของคนงานส่วนใหญ่

2. ใช้วิธีการแต่งตั้ง โดยให้สิทธิสภาองค์การลูกจ้างที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งการใช้วิธีนี้อาจทำให้เกิดการรวมตัวของสภาองค์การลูกจ้างได้มากขึ้น และเป็นการตัดแรงจูงใจในการจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างแห่งใหม่ได้ แต่การใช้วิธีนี้ก็จำเป็นต้องสร้างให้เกิดระบบประชาธิปไตยในองค์กรแรงงานให้ได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการรวบอำนาจของผู้นำคนงานที่คิดแสวงหาผลประโยชน์จากขบวนการแรงงาน

3. การจัดทำให้มีการประสานงานระหว่างสภาองค์การลูกจ้างทุกแห่ง โดยให้ผู้บริหารสภาองค์การลูกจ้างทุกแห่ง จัดประชุม ทำความตกลง วางแผนในการจัดสรรตำแหน่งตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในองค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ ให้เรียบร้อยกันเอง เพื่อป้องกันความขัดแย้งขององค์กรแรงงานระดับชาติ แต่การใช้วิธีนี้มีข้อเสียคือ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างขึ้นมาใหม่ได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเอกภาพของขบวนการแรงงาน

แต่ข้อเสนอเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนอง หรือพิจารณา แก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐอย่างจริงจัง

²⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 137.

นอกจากนี้รัฐยังได้ทำการล้อมกรอบให้ขบวนการแรงงานจำกัดการต่อสู้ เรียกร้องให้อยู่ในเรื่องของเศรษฐกิจเท่านั้น พิจารณาได้จากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. 2518 มีดังนี้คือ²⁶ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และสหพันธ์ลูกจ้างคือ

- เพื่อการแสวงหา และคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง
- ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้าง กับลูกจ้าง
- ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

ส่วนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างคือ

- เพื่อส่งเสริมการศึกษา
- เพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรแรงงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐได้พยายามจำกัดให้องค์กรแรงงานเคลื่อนไหวเฉพาะในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น กล่าวคือให้ขบวนการแรงงานจำกัดอยู่ในกรอบของสหภาพแรงงานธุรกิจ (business union) โดยปิดกั้นไม่ให้องค์กรแรงงานต่าง ๆ เข้าร่วมเคลื่อนไหวเพื่อสังคม หรือดำเนินการทางการเมือง ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการแรงงานมากขึ้น และเป็นการสร้างพันธมิตรร่วมในสังคม รวมทั้งยังทำให้ขบวนการแรงงานได้รับการยอมรับจากสาธารณชนมากขึ้น อันจะเป็นการช่วยสร้างคุณอำนาจต่อรองของขบวนการแรงงานให้มีสูงขึ้น แต่การเคลื่อนไหวเหล่านี้้องค์กรแรงงานต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด อาจทำให้้องค์กรแรงงานเหล่านี้ ถูกรัฐนำมาเป็นข้ออ้างในการยกเลิก หรือถอนทะเบียนได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือที่เรียกย่อว่า ครส. เป็นองค์กรไตรภาคีชุดหนึ่งที่จัดว่ามีความสำคัญต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยรัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไกทางสถาบันในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพิพาทแรงงาน ทั้งในแง่การพิพาทเรื่องผลประโยชน์ในสภาพการจ้าง (interest dispute) และในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องของสภาพแรงงาน ซึ่งในส่วนนี้จะอธิบายให้เข้าใจถึงความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ความเป็นมาและองค์ประกอบของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ถือเป็นองค์กรไตรภาคีชุดแรก ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ได้มีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้แทนนายจ้าง 2 คน ผู้แทนลูกจ้าง 2 คน และอีก 3 คนเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี²⁷ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชุดนี้ได้ดำเนินการเพียงช่วงสั้นเท่านั้น ก็ถูกยุบไปจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 จากอำนาจรัฐเผด็จการที่ได้ใช้กลไกด้านการปราบปรามเป็นหลัก โดยได้ทำการยกเลิกกฎหมายแรงงาน และห้ามไม่ให้มีการเคลื่อนไหวด้านแรงงานอย่างเด็ดขาด ทำให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต้องยุติบทบาทลงตามไปด้วย จนกระทั่งในปี 2515 จากการปรับปรุงกลไกในการควบคุมแรงงานของรัฐให้ผ่อนคลายมากขึ้น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นอีกครั้ง จากประกาศกระทรวงมหาดไทยลงเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2515 เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 4 และข้อ 14 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 หมวด 4 ข้อ 24 ระบุว่า²⁸

²⁷ เพ็ญใจ ชรรณสุจริต, "บทบาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในการระงับข้อพิพาทแรงงานของไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 49.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

1. ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชั้นคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง^{๒๐}

2. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน และไม่เกิน 9 คน ในจำนวนนี้ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้าง 1 คน และกรรมการฝ่ายลูกจ้าง 1 คน เป็นอย่างน้อย

โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ได้รับการแต่งตั้งในปี 2515 มีความแตกต่างจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในปี 2499 คือ การมีจำนวนกรรมการที่ได้เพิ่มจาก 7 คนเป็น 9 คน และสัดส่วนของกรรมการจากเดิมเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง คือ 3:2:2 ได้กลายเป็น 7:1:1 จากสัดส่วนตัวแทนดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐยังไม่ค่อยมีความไว้วางใจต่อระบบไตรภาคี จึงจำเป็นต้องกำหนดสัดส่วนตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาลให้มีจำนวนมากไว้ เพื่อที่จะควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้อยู่ในทิศทางที่รัฐกำหนดได้ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2518 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการกลางรวม 9 คน กรรมการฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 3 คน (9:3:3) ซึ่งเป็นการเพิ่มสัดส่วนตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้างให้มีมากขึ้น เพื่อสร้างการยอมรับจากนายจ้าง และลูกจ้าง หลังจากนั้นจากการผลักดันอย่างต่อเนื่องของขบวนการแรงงานตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา นำโดยสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ร่วมกับสหภาพแรงงานที่ไม่สังกัดสภาใดกว่า 100 แห่ง ที่ต้องการให้มีสัดส่วนตัวแทนในคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่เท่ากัน ทำให้ต่อมาเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2523 ได้มีการปรับปรุงสัดส่วนจำนวนกรรมการแรงงานสัมพันธ์อีกครั้ง โดยมีการลดจำนวนกรรมการกลางลงไปอีก

^{๒๐} หลังจากที่ให้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบางส่วนของกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2536 ได้ทำให้อำนาจในส่วนนี้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถูกโอนมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแทน

คงเหลือประธานกรรมการและกรรมการกลางรวม 7 คน และเพิ่มจำนวนกรรมการฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างให้มากขึ้น เป็นฝ่ายละ 4 คน (7:4:4) และหลังจากนั้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2525 ได้มีการปรับปรุงสัดส่วนของกรรมการทั้ง 3 ฝ่ายให้มีจำนวนเท่ากันคือ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการกลางรวม 5 คน กรรมการฝ่ายนายจ้างและกรรมการฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน (5:5:5) โดยประธานกรรมการ และกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้³⁰

สำหรับที่มาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ฝ่ายต่าง ๆ มีดังนี้คือ³¹

1. กรรมการฝ่ายรัฐบาลหรือกรรมการกลางมีจำนวน 5 คน ซึ่งในจำนวนนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งใครคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง
2. กรรมการฝ่ายนายจ้าง มีจำนวน 5 คน เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากการเสนอชื่อโดยสภาองค์การนายจ้าง
3. กรรมการฝ่ายลูกจ้างมีจำนวน 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากการเสนอชื่อผู้แทนของสภาองค์การลูกจ้าง

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, 2533, หน้า 1-2.

³¹ สมยศ พฤกษาเกษมสุข และ สมศักดิ์ สามีคศิธรรม, "คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กับการรักษาสันติภาพทางอุตสาหกรรม," ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย, หน้า 40.

องค์ประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

องค์ประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แบ่งออกได้เป็น 2 กรณีคือ³²

1. การประชุมทั่วไปหรือการพิจารณาเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 5 คน และจะต้องมีกรรมการที่เป็นนายจ้าง และลูกจ้างฝ่ายละ 1 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม

2. การประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน ต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คนจึงจะเป็นองค์ประชุม

มติที่ประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

มติของที่ประชุมไม่ว่าจะเป็นการประชุมทั่วไป หรือประชุมเพื่อพิจารณาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานต้องถือเสียงข้างมาก ถ้ามีเสียงเท่ากัน ประธานที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ประธานในที่ประชุมนั้นปกติได้แก่ประธานคณะกรรมการ แต่ถ้าประธานคณะกรรมการไม่มาประชุม คณะกรรมการที่มาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ก็อาจประชุมได้โดยเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ประธานในที่ประชุมจึงอาจเป็นประธานคณะกรรมการหรือกรรมการที่ได้รับเลือกเป็นประธานในที่ประชุมก็ได้แล้วแต่กรณี³³

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, คำอธิบาย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับพิสดาร เล่มที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สุกศิลป์, 2528), หน้า 6.

³³ เรื่องเดียวกัน



2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาแรงงานอื่น ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อาจแบ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ³⁴

2.1 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานทั่วไป

อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานทั่วไปของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้คือ

2.1.1 หน้าที่ในการเสนอความเห็น ตามมาตรา 41(5) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้อง การเจรจา การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงานตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

2.1.2 อำนาจในการตราข้อบังคับและวางระเบียบ เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมวางระเบียบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

2.1.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่หาข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยการหาข้อเท็จจริง หรือเสนอความเห็นของคณะอนุกรรมการจะกระทำได้ เฉพาะภายในขอบเขต ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น

2.1.4 อำนาจในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์สามารถเข้าไปในสถานที่ทำงานของนายจ้าง สถานที่ที่ลูกจ้างทำงาน อยู่สำนักงานของสมาคมของนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงานในระหว่างเวลาทำการรวมทั้งใช้หนังสือสอบถาม เรียบบุคคลมาสอบถามหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยผู้ไม่ให้ความร่วมมืออันด้วยความสะดวกหรือขัดขวางจะมีความผิดอาญาตามมาตรา 142 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-16.

2.1.5 อำนาจในการเชิญผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาแสดงความคิดเห็น

2.2 อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานอาจแบ่งได้เป็น³⁵

2.2.1 วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ

ดังต่อไปนี้คือ

- การรถไฟ
- การท่าเรือ
- การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม
- การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน
- การประปา
- การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง
- กิจการโรงพยาบาลหรือกิจการสถานพยาบาล
- กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต่อมาในวันที่ 20 ตุลาคม 2519 ได้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 ให้กิจการดังกล่าวต่อไปนี้เป็นกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงคือ

- กิจการทุกประเภทของรัฐวิสาหกิจ
- กิจการวิทยาลัยเอกชนและโรงเรียนราษฎร์
- กิจการสหกรณ์
- กิจการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมตลอดถึงกิจการบริการเสริมการขนส่ง หรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง ณ สถานีขนส่ง ท่าเทียบเรือ ท่าอากาศยาน และกิจการท่องเที่ยว
- กิจการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

³⁵ สรุปลจากประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, คำอธิบาย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับพิสดาร เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 197-230.

ในกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อฝ่ายลูกจ้างหรือนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องมีการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้ จนกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้แล้ว ให้พนักงานประณอมข้อพิพาทแรงงาน เสนอข้อพิพาทแรงงานไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงาน โดยทั้งสองฝ่ายมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำวินิจฉัย เมื่อรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีใ้คอุทธรณ์ภายในกำหนด และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม

2.2.2 ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24 หรือ ตามมาตรา 35(4)

2.2.2.1 ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24

ได้แก่กรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในสถานประกอบการอื่นที่ไม่ได้ระบุใน มาตรา 23 ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้นอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ และให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

2.2.2.2 ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 35(4)

ได้แก่ กรณีที่มีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การปิดงานหรือนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ลูกจ้างที่นัดหยุดงานกลับเข้าทำงาน หรือสั่งให้นายจ้างที่ปิดงานรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน แล้วสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น

2.2.3 ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายตามมาตรา 25

การแต่งตั้งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา 22 วรรคสาม อันเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งได้รับการพิจารณาชี้ขาดจากคณะบุคคลใดคณะหนึ่งตามที่รัฐมนตรี จะได้กำหนดหรือแต่งตั้ง

2.2.4 วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องตามมาตรา 125

อำนาจหน้าที่ในกาวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องตามมาตรา 125 ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เกิดขึ้นเมื่อมีการร้องเรียนว่า ได้มีการกระทำความไม่เป็นธรรมตามมาตรา 121, 122 และ 123

มาตรา 121 ห้ามมิให้นายจ้าง³⁶

1. เลิกจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้างกรรมการสหภาพแรงงานหรือกรรมการสหพันธ์แรงงาน ไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานได้นัดชุมนุม ทำคำร้อง ยื่นข้อเรียกร้อง เจริญหรือดำเนินการฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือนายทะเบียน พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อศาลแรงงาน หรือเพราะเหตุที่ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงาน กำลังจะกระทำการดังกล่าว

2. เลิกจ้าง หรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

3. ขัดขวางในการที่ลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือให้ออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือตกลงจะให้เงิน หรือทรัพย์สินแก่ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานเพื่อมิให้สมัครหรือรับสมัครลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิก หรือเพื่อให้ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

4. ขัดขวางการดำเนินการของสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน หรือขัดขวางการใช้สิทธิของลูกจ้างในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือ

5. เข้าแทรกแซงในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงานโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

³⁶ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, การเลิกจ้างและการลาออก, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 144.

มาตรา 122 ห้ามมิให้ผู้ใด³⁷

1. กระทำ หรือ ชู้เชิญ โดยทางตรง หรือทางอ้อมให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือ
2. กระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้นายจ้างฝ่าฝืน มาตรา 121

มาตรา 123 ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือคำชี้ขาดมีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงานหรือ กรรมการหรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าว³⁸

1. ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง
2. จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
3. ฝ่าฝืนข้อบังคับระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้ ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องว่ากล่าว และตักเตือน ทั้งนี้ข้อบังคับระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมีได้ออกเพื่อชัดเจนว่ามีให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับ ข้อเรียกร้องหรือ
4. ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
5. กระทำการใด ๆ เป็นการขู่ข่ม สนิบสนุน หรือชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด

ถ้าหากได้เกิดกระทำอันไม่เป็นธรรมขึ้น ลูกจ้างที่เป็นผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องกล่าวหา ผู้ฝ่าฝืนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภายใน 60 วันตามมาตรา 125 และคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องกล่าวหา

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

³⁸ เรื่องเดียวกัน

3. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นส่วนราชการซึ่งจัดขึ้นตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2518 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 277/2518 กำหนดให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นหัวหน้าสำนักงาน (ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์) อยู่ในการปกครองและความรับผิดชอบ บังคับบัญชาของประธานกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตามความจำเป็น โดยสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อาศัยงบประมาณ กำลังคน และสถานที่จากกรมแรงงาน

สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 คือ³⁰

- 3.1 ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับคำร้องเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม
- 3.2 ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
- 3.3 อำนาจหน้าที่อื่น

โดยสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 ฝ่ายคือ⁴⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 5.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-7.

งานพิจารณา 1 และงานพิจารณา 2

มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับ การกระทำอันไม่เป็นธรรม สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นจากคู่กรณี เป็นอนุกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการฯ บันทึกคำให้การของคู่กรณีและพยานซึ่งให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ สรุปปัญหาข้อร้องเรียน เรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ที่แจ้งคณะกรรมการเพื่อชี้ขาด จัดทำและนำส่งคำชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ติดตามผลการปฏิบัติตามคำชี้ขาด ประสานงานการดำเนินคดีและเป็นพยานในศาล รวมทั้งรับเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัย หรือชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนอกระบบราชการ และกิจการสำคัญทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยรวบรวมและสรุปข้อเท็จจริง เสนอคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นำส่งคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดให้คู่กรณี และติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานตามคำสั่งของรัฐมนตรี ประสานงานการดำเนินคดี ตลอดจนการเป็นพยานในศาลและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

งานธุรการและการประชุม

มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำระเบียบวาระการประชุม จัดเตรียมเอกสาร คำร้องเรียนจัดประชุมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ บันทึกรายงานการประชุม จัดทำคำสั่งแต่งตั้ง อนุกรรมการตามมติของคณะกรรมการตามมติของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ การเบิกจ่ายเบี้ยประชุม ส่งคำวินิจฉัย คำชี้ขาด หรือคำสั่งให้คู่กรณีให้ทันกำหนดเวลา ติดตามผลการวินิจฉัย อุดหนุนของรัฐมตรัฐารงานให้คณะกรรมการฯ ทราบ รวบรวมคำวินิจฉัย คำสั่ง คำชี้ขาดและสรุปคำพิพากษาฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการจัดทำทะเบียนสารบบเรื่องเกี่ยวกับคำวินิจฉัย คำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและคำสั่งเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งงานด้านสารบรรณ การเงิน พัสดุ และพิมพ์หนังสือของกองฯ และงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารธุรการและอำนวยความสะดวกต่างๆให้แก่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

4. ขั้นตอนการดำเนินงานเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม แบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้⁴¹

4.1 รับคำร้องและสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เมื่อรับคำร้องจากผู้กล่าวหา พร้อมหลักฐานเบื้องต้นเช่น บัตรพนักงาน บัตรสมาชิก สหภาพแรงงาน เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบความเรียบร้อยของเอกสาร จากนั้นก็จะเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเช่น ใครเป็นนายจ้าง ในสถานประกอบการมีสหภาพแรงงานหรือไม่ ผู้ร้องเป็นสมาชิกสหภาพหรือไม่ เคยมีการยื่นข้อเรียกร้องขอเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างหรือไม่ ถูกกลั่นแกล้งเรื่องอะไร เหตุเกิดเมื่อไร มีสาเหตุมาจากอะไร เป็นต้น จากนั้นเจ้าหน้าที่จะบันทึกคำให้การเบื้องต้น พร้อมทั้งชี้แจงแนะนำเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการตามกฎหมาย

4.2 การลงสารบบเรื่องและนำเรื่องเข้าวาระการประชุม

เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องกล่าวหาต้องบันทึกเสนอเรื่องให้ผู้ชำนาญการกองเพื่อพิจารณา มอบหมายและจะต้องรับส่งคำร้องกล่าวหาและเอกสารอื่นทั้งหมดให้งานธุรการและการประชุม เพื่อให้งานธุรการฯ ดำเนินการดังนี้

4.2.1 ลงสารบบเรื่องว่า มีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมอะไรบ้าง

4.2.2 ทำหนังสือให้กรรมการและเลขานุการลงนามการลงนามถึงคู่กรณีดังต่อไปนี้

- หนังสือเชิญผู้กล่าวหาพบคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
- หนังสือส่งคำร้องกล่าวหาและหรือเชิญผู้ถูกกล่าวหาพบคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

4.2.3 กำหนดเรื่องเข้าวาระการประชุมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

⁴¹ สรุปรจากสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 7-26.

ในกรณีที่ผู้กล่าวหาและหรือผู้ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัดซึ่งจะต้องใช้เวลาในการเดินทางนาน ก็ไม่ต้องทำหนังสือเชิญคู่กรณีพบคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จะเดินทางไปสอบสวนข้อเท็จจริง ณ ภูมิลำเนาของคู่กรณี อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี

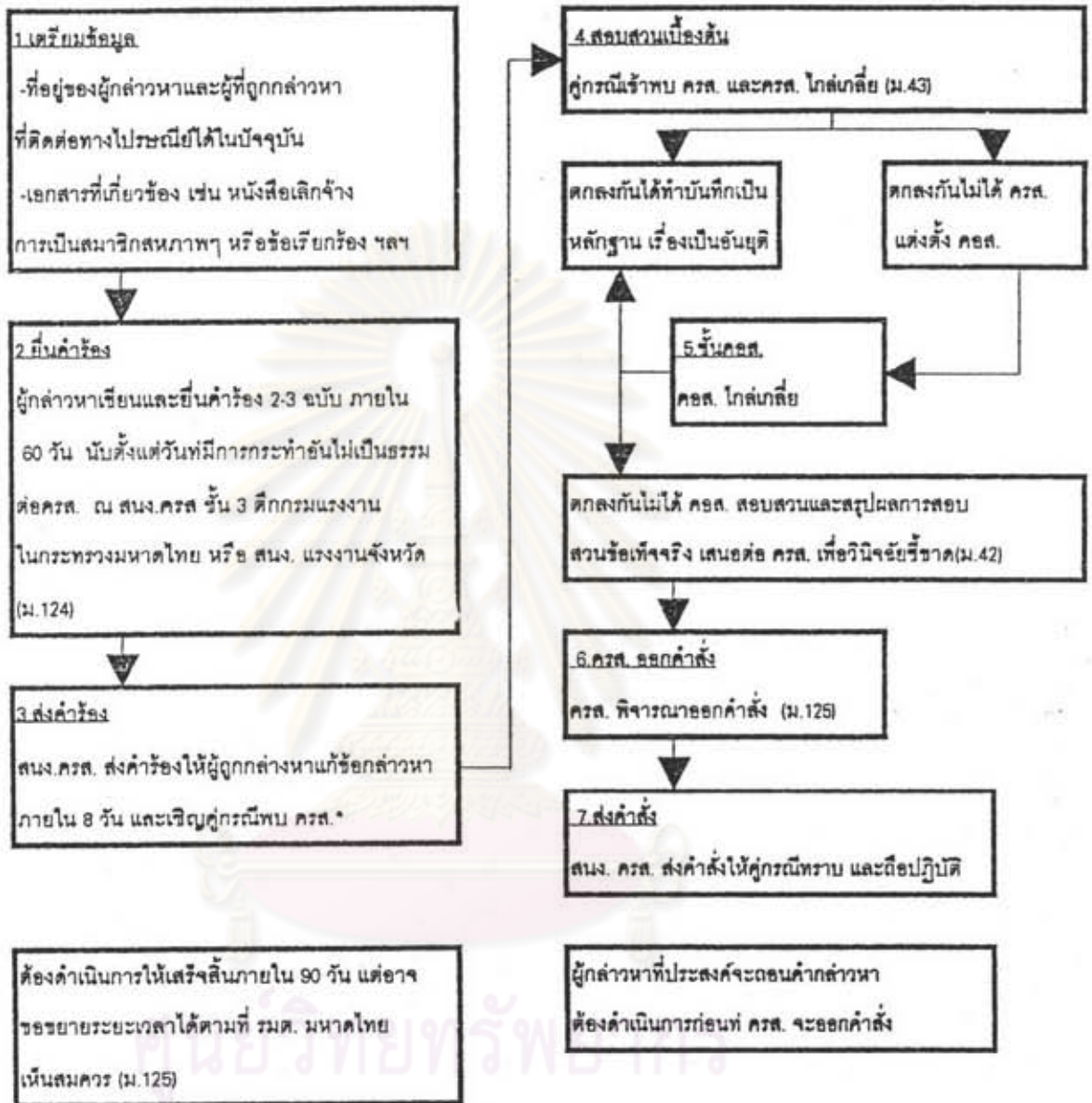
คำร้องกล่าวหาที่ยื่นต่อแรงงานจังหวัด แรงงานจังหวัดต้องรับส่งคำร้องกล่าวหาและเอกสารทั้งหมดให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์โดยเร็ว เพราะการที่แรงงานจังหวัดรับคำร้องกล่าวหาไว้ นั่นถือว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้รับเรื่องไว้แล้ว และจะต้องพิจารณาคำร้องกล่าวหาให้เสร็จภายใน 90 วัน (มาตรา 125)

4.3 การประชุมและเตรียมการประชุม

ผู้อำนวยการกองจะพิจารณามอบหมายให้งานพิจารณา 1 หรือ งานพิจารณา 2 เป็นงานรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องกล่าวหาในแต่ละเรื่อง ซึ่งหัวหน้างานพิจารณา 1 หรือ งานพิจารณา 2 จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน เป็นเจ้าของเรื่อง เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องจะต้องอ่านสำนวนเรื่อง และทำการสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วส่งงานธุรการและการประชุม เพื่อพิมพ์แจกให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้อ่านก่อนที่จะประชุมในเรื่องนั้นล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันล่วงหน้า เมื่อถึงวาระการประชุมในเรื่องนั้นอาจมีการซักถามคู่กรณีทั้งสองต่อจากนั้นคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะเจรจาเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายลดความขัดแย้งซึ่งกันและกันลง หากคู่กรณีตกลงกันได้ในขั้นนี้ เลขานุการคณะกรรมการจะบันทึกการไกล่เกลี่ยและปิดเรื่อง หากการเจรจาเพื่อลดความขัดแย้งล้มเหลวประธานกรรมการจะพิจารณามอบหมายให้กรรมการท่านใดท่านหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องกล่าวหา และกำหนดให้เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องเป็นอนุกรรมการฯ 1 คน และอนุกรรมการและเลขานุการ 1 คน ซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่บันทึกถ้อยคำ ตามที่คู่กรณีได้ตอบข้อซักถามของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

กรณีคำร้องกล่าวหาที่มีปัญหาซับซ้อน ประธานกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเป็นไตรภาคีประกอบด้วยอนุกรรมการ 3 ฝ่าย

แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนการร้องกล่าวหาและการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม
ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์



หมายเหตุ สนง. หมายถึง สำนักงาน, คอส. หมายถึง คณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์,
ครต. หมายถึง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, ม. หมายถึง มาตราในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ,
* หมายถึง ระเบียบการพิจารณาวินิจฉัยฯ ซึ่งออกตามมาตรา 41 (6) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518

4.4 การสอบสวน

คณะกรรมการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของเรื่องต้องอ่านสำนวน และกำหนดประเด็นที่จะสืบไว้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการสอบสวนการสอบสวนแต่ละครั้ง อนุกรรมการและเลขานุการจะทำหนังสือเชิญคู่กรณีและพยานมาพบคณะกรรมการฯ ตามวันเวลาที่ประธานอนุกรรมการฯ กำหนด โดยในการสอบสวนแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องหรืออนุกรรมการฯ บันทึกรายข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานการประชุมทุกครั้ง ในการประชุมครั้งสุดท้ายจะสรุปข้อเท็จจริงทั้งหมดและลงมติเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณา

4.5 การนำเรื่องเข้าประชุมเพื่อชี้ขาดและออกคำสั่ง

เมื่อสอบสวนเสร็จและมีมติของคณะกรรมการแล้ว อนุกรรมการเจ้าของเรื่องจะแจ้งงานธุรการและการประชุม เพื่อกำหนดวาระการประชุมเพื่อออกคำสั่งในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประชุมชี้ขาด ประธานอนุกรรมการฯ จะชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมดและเสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อที่ประชุมเพื่อรับทราบที่ประชุมอภิปรายแล้วจะมีมติในเรื่องนั้นซึ่งมติที่ประชุมจะกลายเป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่เข้าร่วมประชุมในวันนั้น แล้วส่งสำเนาให้คู่กรณีทั้งสองได้รับทราบต่อไป

5. ขั้นตอนการดำเนินงานในเรื่องข้อพิพาทแรงงานแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้คือ⁴²

5.1 รับเรื่องพิจารณา

หากมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นในสถานประกอบการในกรณีต่อไปนี้คือ

5.1.1 ตามมาตรา 23 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับข้อพิพาทแรงงาน

5.1.2 ตามมาตรา 24 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต้องชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งของรัฐมนตรี

⁴² สรุปรจากสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 15-26.

5.1.3 ตามมาตรา 25 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจพิจารณาชี้ขาด (ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้พิจารณาชี้ขาด)

5.1.4 ตามมาตรา 35(4) รัฐบาลจะสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้พิจารณาชี้ขาด)

หรือตามมาตรา 26 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อาจเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานได้ เมื่อคู่กรณีขอให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาด

เมื่อมีการส่งข้อพิพาทเหล่านี้มาให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้รับเรื่องตามระบบงานสารบรรณทั่ว ๆ ไป

5.2 การลงสารบบเรื่องและนำเข้าวาระการประชุม

เมื่องานตุลาการและการประชุมรับเรื่องไว้แล้วก็จะดำเนินการดังนี้คือ

5.2.1 ลงสารบบเรื่องว่า มีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานอะไรบ้าง

5.2.2 ทำหนังสือให้กรรมการและเลขานุการลงนามถึงคู่กรณี ให้คู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริงส่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภายในเวลาที่กำหนด

5.2.3 การกำหนดเรื่องเข้าวาระการประชุมตามปกติงานตุลาการ จะนำเรื่องเข้าในวาระอื่น ๆ ของที่ประชุมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพราะเป็นเรื่องด่วนต้องรีบดำเนินการ

5.3 การประชุมและเตรียมประชุม

กรณีข้อพิพาทแรงงาน จะไม่เชิญคู่กรณีมาพบคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพราะจะต้องพิจารณาโดยด่วน แต่ก็จะนำเรื่องเข้าวาระอื่น ๆ ของการประชุมครั้งต่อไป เพื่อให้ที่ประชุมทราบ และประธานกรรมการจะได้พิจารณามอบหมายเรื่องให้กรรมการท่านใดท่านหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ สืบหาข้อเท็จจริง

ในกรณีข้อพิพาทแรงงานที่มีปัญหาซับซ้อน ประธานกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นไตรภาคีประกอบด้วยอนุกรรมการ 3 ฝ่าย

แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์



5.4 การสอบสวน

คณะกรรมการ จะขอพยานหลักฐานจากคู่กรณีจะสอบสวนบุคคล และอาจจะไปเยี่ยมชมนักเรียนประกอบการนั้น ๆ เมื่อได้รับข้อมูลเพียงพอแล้ว อนุกรรมการจะพยายามเจรจาความขัดแย้งอีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าผลการเจรจาจะเป็นอย่างไร ประธานอนุกรรมการจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและผลกสนเจรจาโดยวาจาต่อที่ประชุมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต่อไป

5.5 การนำเรื่องเข้าประชุมเพื่อชี้ขาดและออกคำสั่ง

เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว และมีมติของคณะกรรมการแล้ว อนุกรรมการเจ้าของเรื่อง จะแจ้งงานธุรการและการประชุมเพื่อกำหนดวาระการประชุม เข้าชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ในการประชุมชี้ขาดประธานอนุกรรมการ จะชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมดและเสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อที่ประชุม เพื่อรับทราบที่ประชุมอภิปรายแล้วจะมีมติในเรื่องนั้น ซึ่งมติที่ประชุมจะทำเป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อ กรรมการทุกคนที่เข้าร่วมประชุมในวันนั้น แล้วส่งสำเนาให้คู่กรณีทั้งสองได้รับทราบต่อไป

โดยในทุก ๆ ขั้นตอนตั้งแต่ได้รับคำร้องกล่าวหา หรือข้อพิพาทแรงงาน ทั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่ทุกคนสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย ให้คู่กรณีลดความขัดแย้งหรือ ตกลงกันได้ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสถานประกอบการ ในกรณีที่ยังไม่มีคำสั่งชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

หลังจากที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีคำสั่งให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ฝ่ายนั้นไม่ได้ปฏิบัติตามกำหนดตามระยะเวลาที่ปรากฏในคำสั่งหรือคำสั่งชี้ขาด โดยไม่มีการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามขั้นตอนของกฎหมาย เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องต้องทำเรื่องเสนอกรรมการและเลขานุการเพื่อรับทราบ และเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พิจารณาว่าจะดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฝ่าฝืนอย่างไรหรือไม่ เมื่อมีมติแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามมติ เช่น มติให้ดำเนินคดีอาญา ก็ต้องทำเรื่องและประสานงานกับนิติกร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุประบบไตรภาคี เป็นแนวคิดที่มาจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มุ่งเน้นถึงการปรึกษาหารือและร่วมมือกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายคือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันต่อกทุกฝ่ายหรือต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม การนำระบบไตรภาคีมาใช้ในประเทศไทยกลับมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากแนวคิดเดิมของ ILO ค่อนข้างมาก เพราะรัฐได้นำเอาระบบไตรภาคีมาใช้ในการวางนโยบายด้านแรงงานอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การระงับข้อพิพาทแรงงาน และการประกันสังคม เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่ระบบไตรภาคีตามแนวคิดของ ILO มุ่งเน้นในเรื่องการปรึกษาหารือ และร่วมมือกันเท่านั้น และรัฐยังได้จัดตั้งองค์กรไตรภาคีขึ้นมาหลายชุด เพื่อใช้องค์กรไตรภาคีต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นกลไกทางสถาบันในการควบคุมระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยการเข้าไปควบคุมแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงานได้อย่างชอบธรรม และยังสามารถลดแรงกดดันจากการเคลื่อนไหวแรงงาน โดยอาศัยการครอบงำทางอุดมการณ์ที่ดูเหมือนว่าได้เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรไตรภาคีอย่างเท่าเทียมกัน แต่ที่จริงแล้วรัฐเป็นฝ่ายที่จะสามารถควบคุม และกำหนดทิศทางขององค์กรได้ตามที่ต้องการ จากการมีอำนาจ บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ ที่เหนือกว่าฝ่ายอื่น นอกจากนี้รัฐยังได้ใช้ตำแหน่งในองค์กรไตรภาคีสร้างความแตกแยกให้แก่ขบวนการแรงงานอีกด้วย จากการที่รัฐเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่รัฐก็ไม่ได้สร้างบรรทัดฐานให้เป็นที่แน่นอน หรือมีความชัดเจนในการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมในองค์กรไตรภาคี จากผลประโยชน์ที่ได้รับในองค์กรไตรภาคี เช่น การมีสิทธิได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และสิทธิในการเข้าร่วมประชุม สัมมนา หรือดูงานในต่างประเทศ เป็นต้น ได้ทำให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่งกันบ่อยครั้งในหมู่ผู้นำคนงานกลุ่มต่าง ๆ ก่อให้เกิดความแตกแยกและขาดความเป็นเอกภาพในขบวนการแรงงานระดับชาติ เมื่อผนวกกับข้อจำกัดทางโครงสร้างขององค์กรแรงงานซึ่งถูกควบคุมจากกฎหมาย เป็นผลให้คูลอำนาจการต่อรองของคนงานส่วนใหญ่มีต่ำมาก

ในส่วนของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2515 เพื่อเป็นกลไกทางสถาบันในการทำหน้าที่ที่สำคัญ 2 ด้านคือ ระวังข้อพิพาทแรงงาน และคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม หรืออาจสรุปวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ดังนี้คือ⁴³

1. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เสมือนอนุญาโตตุลาการที่ขาดข้อพิพาทแรงงานที่คู่กรณีไม่สามารถหาข้อยุติโดยลำพัง หรือพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ไม่อาจไกล่เกลี่ยได้สำเร็จ และคู่กรณีไม่ต้องการใช้มาตรการในการนัดหยุดงานและการปิดงานงคจ้าง

2. เป็นอนุญาโตตุลาการที่ขาดข้อพิพาทแรงงานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญและวิสาหกิจเอกชนที่มีลักษณะเดียวกัน เนื่องจากหากเกิดการนัดหยุดงานที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ประชาชนผู้ได้รับบริการต้องประสบกับความเดือดร้อนและกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาลได้ง่าย

3. ส่งเสริมมาตรการการเจรจาต่อรองโดยสันติวิธี คุ้มครองสิทธิของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุ้มครองลูกจ้างที่ใช้สิทธิเรียกร้องขอเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง จัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือผู้แทนในการเจรจาต่อรองมิให้ถูกนายจ้างกลั่นแกล้งให้ออกจากงาน โขกย้าย หรือบีบบังคับจิตใจมิให้ทำงานอยู่ต่อไปได้

4. เป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอาจให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงานอื่น ๆ ซึ่งมีใช้กิจการที่กำหนดไว้ให้อำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ สมยศ พุกษาเกษมสุข และ สมศักดิ์ สามีคศิธรรม, "คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม," ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย, หน้า 40.