

บทที่ ๕

ลักษณะของการพิพาทแรงงานและปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ใกล้ เกี่ยวข้องพิพาทแรงงานของกรมแรงงาน

ในการปฏิบัติงานของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานนั้น นอกจากจะต้องเกี่ยวข้องกับ คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือนายจ้างและลูกจ้างแล้ว ยังต้องปฏิบัติงานอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและ สถานการณ์แตกต่างกันไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จหรือความล้มเหลวในการ ปฏิบัติงานของพนักงานประนอมฯ ได้ ดังนั้นจึงใคร่ เสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพและลักษณะของ การพิพาทแรงงาน สาเหตุของข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนผลการดำเนินการระงับข้อพิพาทแรงงาน ก่อน แล้วจึงจะพิจารณาถึงตัวปัญหาที่เป็นอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานต่อไป ทั้งนี้เพราะ การพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นและระงับไปแล้วนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการ ของฝ่ายที่เรียกร้อง สภาพความเป็นไปต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ ข้อพิพาทแรงงานเหล่านี้ ยังเป็นประสบการณ์ที่จะยังประโยชน์ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาท แรงงานที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

สภาพการแรงงานและลักษณะของการพิพาทแรงงาน

การขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นเพราะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและ การเมือง กล่าวคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนั้นเนื่องมาจากรายได้และค่าครองชีพของลูกจ้างอยู่ ในภาวะที่ไม่สมดุลกัน ลูกจ้างจึงต้องมีการเรียกร้องขอค่าจ้างหรือผลตอบแทนจากการใช้แรงงาน เพิ่มขึ้น แต่การขยายตัวของการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมแปรรูปขึ้นพื้นฐานขนาด ย่อม มาเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเช่น กิจการทอผ้า มีการนำ กระบวนการผลิตสมัยใหม่มาใช้มากขึ้น มีการ จ้างแรงงานเพิ่มขึ้น โอกาสที่นายจ้างและลูกจ้าง จะติดต่อกันสัมพันธ์กันก็น้อยลง นายจ้างมิได้รู้เห็นความต้องการที่แท้จริงของลูกจ้าง ปัญหาการขัดแย้ง กันก็มีมากขึ้น นอกจากนี้การที่มีความสัมพันธ์กับต่างประเทศในด้านการค้าขายระหว่างประเทศ ทำให้ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจของโลกไม่ว่าจะเป็นภาวะเงินเฟ้อ ความ

ยุ่งยากทางการเงินระหว่างประเทศ การว่างงาน การจำกัดทางการค้า หรือเหตุการณ์อื่นใด ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งสิ้นไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม ส่วนปัจจัยทางสังคมนั้น ก็เนื่องมาจากการที่คนงานซึ่งเดิมเป็นคนงานที่ไม่มีฝีมือ ความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้ แต่ปัจจุบันมีความรู้สูงขึ้น มีความชำนาญ มีประสบการณ์ และมีความคิดริเริ่มของคนงานเหล่านี้ได้อพยพเข้ามาทำงานทำและตั้งรกรากในเมืองมากขึ้น เขาต้องดิ้นรนเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและพยายามยกฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ประกอบกับการติดต่อสื่อสารและสื่อมวลชนทำให้คนงานมีความรอบรู้ ทำให้เขามีความกระตือรือร้น และต้องการเอาอย่างในสิ่งที่พัฒนาตนเองขึ้นได้ ความต้องการของเขาก็เพิ่มขึ้นมาก นอกจากนี้หากมีคนงานจำนวนมากอพยพเข้ามาในเมืองใหญ่ ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน คนงานต้องแย่งงานกันทำ นายจ้างก็จะฉวยโอกาสทำผิดกฎหมายแรงงาน เช่นให้ค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ทำให้เกิดการเรียกร้องและมีการพิพาทแรงงานขึ้น สำหรับปัจจัยทางด้านการเมืองนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีส่วนผลักดันให้ลูกจ้างคนงานรวมตัวกัน เพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ฝ่ายนายจ้างก็มีการรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับฝ่ายลูกจ้างเช่นกัน

เมื่อสภาพความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในขณะใดขณะหนึ่ง เป็นผลอันเกิดจากการผสมผสานระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้นแล้ว ในการศึกษาถึงสภาพและลักษณะของการพิพาทแรงงาน ก็จะแบ่งเป็น ๓ ระยะ โดยอาศัยปัจจัยเหล่านี้เป็นหลักในการพิจารณา

๑. สภาวะการณ์ในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๔๑๕

ในช่วงระยะเวลาก่อน พ.ศ. ๒๔๑๕ นั้นปัญหาการพิพาทแรงงานของไทยยังมิได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นว่ามีการพิพาทแรงงาน ถึงขั้นหยุดงานนับแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕-พ.ศ. ๒๔๑๕ รวมทั้งสิ้นเพียง ๒๑๙ ครั้งหรือสูงสุดเฉลี่ยไม่เกินปีละ ๔๐ ราย (ดังตารางที่ ๑) ทั้งนี้เพราะสภาพเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้นเอื้ออำนวยให้ ประกอบกับภาวะการลงทุนภายในประเทศมีแนวโน้มสูงตลอดมา แม้ว่าสภาพการทำงานและค่าจ้างยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำคือค่าจ้างคนงานเมื่อแรกเข้าประมาณวันละ ๘ - ๑๐ บาท และลูกจ้างรายเดือนได้รับค่าจ้าง

ตารางที่ ๑

การพิพาทแรงงานที่ถึงขั้นนัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ. ๒๔๙๙-๒๕๒๒

พ.ศ.	จำนวนข้อพิพาทแรงงาน ที่ถึงขั้นนัดหยุดงาน (ครั้ง)	จำนวนลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงาน ที่สูญเสีย
๒๔๙๙	๑๒	๖๖	๓,๖๗๓
๒๕๐๐	๒๑	๒๐๓	๑๒,๙๔๗
๒๕๐๑	๔	๔๕๘	๔,๒๐๒
๒๕๐๒	๑๑	๘๙๖	๘,๐๖๐
๒๕๐๓	๒	๓	๖๔
๒๕๐๔	๒	๖๘	๙๓
๒๕๐๕	๓	๙๑	๖๓
๒๕๐๖	๔	๑๑๘	๑๕๙
๒๕๐๗	๖	๓๐๐	๕๓๙
๒๕๐๘	๑๗	๓,๗๕๓	๖,๕๖๖
๒๕๐๙	๑๗	๕,๔๑๓	๑๘,๗๖๘
๒๕๑๐	๒	๔๗๐	๔๗๐
๒๕๑๑	๑๕	๑,๘๖๗	๓,๒๑๗
๒๕๑๒	๑๘	๕,๓๕๕	๒๓,๕๙๓
๒๕๑๓	๒๕	๒,๘๘๘	๖,๐๐๔
๒๕๑๔	๒๗	๕,๑๕๓	๑๓,๖๕๕
๒๕๑๕	๓๕	๗,๖๐๓	๑๙,๕๐๓
๒๕๑๖	๕๐๑	๑๗๗,๘๘๗	๒๙๖,๘๘๗
๒๕๑๗	๓๕๗	๑๐๕,๘๘๓	๕๐๗,๖๐๗
๒๕๑๘	๒๔๑	๕๔,๗๕๗	๗๒๖,๙๕๖
๒๕๑๙	๑๓๓	๖๕,๓๕๖	๕๙๕,๖๑๕
๒๕๒๐	๗	๔,๘๖๘	๑๒,๓๓๑
๒๕๒๑	๒๑	๖,๘๕๒	๘,๕๙๕
๒๕๒๒	๖๒	๑๕,๖๓๘	๓๐,๗๕๗

ที่มา: ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการ กรมแรงงาน

ประมาณเดือนละ ๒๐๐-๓๐๐ บาท^๑ แต่ลูกจ้างคนงานก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ นอกจากนี้กฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างใช้สิทธิต่าง ๆ มากนัก โดยเฉพาะในเรื่องการรวมกลุ่ม เป็นสหภาพแรงงาน สภาพการทำงานจึงมักถูกกำหนดโดยนายจ้างฝ่ายเดียวตลอดมา ซึ่งสภาพการทำงานโดยทั่วไปก็ไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมีทุนค่าเงินการน้อยและตั้งมาไม่นาน ก็ไม่สามารถจะปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้นได้ ลูกจ้างจึงมักเจ็บป่วยและได้รับอันตราย เนื่องจากการทำงานอยู่เป็นประจำ

ดังนั้นก่อนมีการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ หรือระยะก่อน พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น อาจกล่าวได้ว่าภาวะการแรงงานอยู่ในเกณฑ์ปกติ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์เกิดขึ้นไม่ชัดเจนนัก รัฐบาลจึงไม่ได้มีการวางนโยบายและมาตรการป้องกันปัญหาแรงงานไว้ล่วงหน้า เพราะสภาพแวดล้อมอำนวยให้ ซึ่งอาจเป็นผลให้มีการสะสมปัญหาไว้จึงทำให้การขัดแย้งด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในระยะต่อมามีความรุนแรง

๒. สภาวะการณ์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึงระยะก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

(๖ ตุลาคม ๒๕๑๔)

ในระยะนี้มีการเรียกร้องและการพิพาทแรงงานเกิดขึ้นมากเนื่องจาก

ก. ภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือหลังจาก พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นช่วงของการใช้แผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๑๙) ซึ่งเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยยึดนโยบายการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นได้เกิดความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจของโลก เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาลดค่าเงินดอลลาร์ และกลุ่มประเทศโอเปกได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้มีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศไทย ด้วย เพราะรัฐต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมันใน พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึง ๓ ครั้ง มีผลทำให้ราคาสินค้าและอาหารสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดัชนีราคาผู้บริโภคของปี พ.ศ. ๒๕๑๖ สูงจากเดิมถึงร้อยละ ๑๕.๕ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ สูงขึ้นถึงร้อยละ ๒๔.๓ (ดังตารางที่ ๒)

^๑ วิชิต แสงทอง, ปัญหาแรงงานของไทยกับความมั่นคงของชาติ, คำบรรยาย ณ วิทยาลัยการทัพอากาศ, (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, ๒๕๒๒) หน้า ๕.

ตารางที่ ๒

ดัชนีราคาผู้บริโภคระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๑

(ตุลาคม ๒๕๑๗-กันยายน ๒๕๑๘ = ๑๐๐)

พ.ศ.	ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วราชอาณาจักร	การเปลี่ยนแปลงปีต่อปี เป็นร้อยละ
๒๕๑๕	๑๑๔.๖	+ ๔.๘
๒๕๑๖	๑๓๘.๑	+๑๕.๕
๒๕๑๗	๑๗๐.๗	+๒๕.๓
๒๕๑๘	๑๘๐.๘	+ ๕.๓
๒๕๑๙	๑๘๘.๕	+ ๔.๒
๒๕๒๐	๒๐๑.๙	+ ๗.๒
๒๕๒๑	๒๑๘.๑	+ ๘.๐

ที่มา: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ สหรัฐอเมริกาได้ถอนทหารออกจากประเทศไทย มีผลทำให้คนงานไทยที่ทำงานอยู่กับฐานทัพอเมริกาต้องว่างงานลงประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศเขมรและลาว ทำให้ภาวะการลงทุนภายในประเทศไทยซบเซาลง ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะการว่างงานในสาขาอุตสาหกรรม

ข. การปรับปรุงกฎหมายแรงงาน การที่รัฐบาลได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ขึ้นใช้เป็นกฎหมายแรงงาน เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นผลให้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งให้สิทธิแก่ลูกจ้างรวมตัวกันเป็นสมาคมลูกจ้าง และได้มีการเรียกร้องผลประโยชน์ของพวกเขา หลังจากที่ได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เหล่าลูกจ้างคนงานก็ได้มีโอกาสรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และสภาองค์กรลูกจ้าง ทำให้มีการรวมตัวกันเข้มแข็งมากขึ้นและมีกิจกรรมขยายออกไปที่สำคัญคือการเข้าร่วมของสหภาพในฐานะที่ปรึกษาให้คำแนะนำ หรือสนับสนุนลูกจ้างที่ยื่นข้อเรียกร้องหรือกำลังเจรจาท่องรองกับนายจ้าง

ค. ภาวะการเมือง การเมืองภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งปกครองโดยกลุ่มทหารเป็นเวลานานแล้ว มาเป็นการปกครองโดยรัฐบาลพลเรือน

ภาวะเศรษฐกิจและการเมือง เช่นนี้เอง เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นอย่างกว้างขวาง ลูกจ้างคนงานซึ่งถูกกดขี่และไม่ได้รับความเป็นธรรมมาเป็นเวลานาน ก็เริ่มมีการเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ แต่เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย และไม่ได้มีการเตรียมการล่วงหน้าให้เขารู้สิทธิและหน้าที่ของตน ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่มีความนโยบาย หรือมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานไว้ล่วงหน้า เพราะเหตุว่าไม่เคยมีปัญหาด้านนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างรุนแรงมาก่อน จึงทำให้การพิพาทแรงงานในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๘ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก การเรียกร้องและการพิพาทแรงงาน

ถึงขั้นหยุดงานในช่วง ๓ ปีนี้ (พ.ศ. ๒๕๑๖-พ.ศ. ๒๕๑๘) มีถึง ๑,๐๔๔ ครั้ง ทำให้สูญเสียวัน
ทำงานไปประมาณ ๑,๕๒๗,๔๔๐ ^๑ วัน มีลูกจ้างเกี่ยวข้องถึง ๓๗๘,๕๑๗ คน (ดังตารางที่ ๓)
สภาพการพิพาทแรงงานในช่วงนี้พอจะสรุปได้ดังนี้คือ ^๒



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๓

การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานทั่วประเทศ (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๒)

พ.ศ.	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	ตำแหน่งที่สูญเสีย
๒๕๑๖	๔๗๗	๒๒๕,๐๐๐	๕๐๑	๑๗๗,๘๘๗	-	๑,๘๖,๘๘๗
๒๕๑๗	๔๗๗	๑๓๕,๑๑๔	๓๕๗	๑๐๕,๘๘๓	๑,๒๐๓	๔๐๗,๖๐๗
๒๕๑๘	๕๖๐	๑๘๗,๑๐๗	๒๕๑	๙๕,๗๕๗	๑,๖๖๕	๗๒๖,๘๕๖
๒๕๑๙	๓๕๐	๑๘๕,๕๖๕	๑๓๓	๖๕,๓๕๖	๕๐๐	๕๘๕,๖๐๕
๒๕๒๐	๖๑	๕๕,๖๗๓	๗	๕,๘๖๘	๑๒	๑๒,๓๓๑
๒๕๒๑	๑๕๕	๕๖,๕๕๕	๒๑	๖,๘๕๖	๓๕	๕,๕๕๕
๒๕๒๒	๒๑๕	๕๓,๕๕๖	๖๒	๑๕,๖๓๘	๑๑๕	๓๐,๗๕๗

ที่มา: ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท้องที่และกิจการที่มีการพิพาทแรงงาน

ในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖-พ.ศ. ๒๕๑๘ การเรียกร้องและการพิพาทแรงงานส่วนมากเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและ ๔ - ๕ จังหวัดรอบกรุงเทพฯ คือจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น (ดังตารางที่ ๔) และมักเกิดขึ้นในกิจการที่ใช้ลูกจ้างมากกว่า ๕๐ คนขึ้นไป^๑ ทั้งนี้เนื่องจากการลงทุนในธุรกิจอุตสาหกรรมจะมีมากในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง เพราะการสาธารณูปโภค การขนส่ง การจำหน่ายในตลาดภายในประเทศ การส่งออก ตลอดจนการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐบาล สะดวกกว่าการที่จะลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะค่าขนส่งสินค้าวัตถุดิบและผลผลิตที่จะนำไปจำหน่ายมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากน้ำมัน แม้ว่าค่าจ้างแรงงานในส่วนภูมิภาคนอกเขตจังหวัดดังกล่าวจะต่ำกว่ามากก็ไม่ใช่เป็นสิ่งจูงใจนักลงทุน นักธุรกิจ และนักอุตสาหกรรมให้ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อประชากรในส่วนภูมิภาคไม่สามารถประกอบการเกษตรได้อย่างเต็มที่ เพราะเกิดภาวะฝนแล้ง ประกอบกับการไม่ขยายตัวของอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาคดังกล่าวมาแล้ว ก็เป็นผลให้มีการอพยพแรงงานจากส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลางเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาแย่งงานกันทำ นายจ้างก็มีอำนาจต่อรองกับคนงานมากขึ้น จึงเกิดการเอาเปรียบเปรียบ เป็นเหตุให้เกิดการเรียกร้องและการพิพาทแรงงาน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีการพิพาทแรงงาน ๕๗๗ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงาน ๕๐๑ ครั้ง ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น มีการพิพาทแรงงาน ๔๗๗ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงาน ๓๕๗ ครั้ง การพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะตกลงกันได้เร็ว เนื่องจากลูกจ้างเรียกร้องในสิ่งที่ไม่เคยได้มาเป็นเวลานาน จึงได้รับความเห็นใจจากประชาชนและสื่อมวลชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ นายจ้างก็ยอมรับข้อบกพร่องที่มีอยู่ การพิพาทแรงงานที่ถึงขั้นนัดหยุดงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ใช้เวลาเฉลี่ยไม่เกินรายละเอียด ๒ วัน^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

ตารางที่ ๔ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามจังหวัด

พ.ศ.	2516		2517		2518		2519		2520		2521		2522	
	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน
จังหวัด														
กรุงเทพ	339	292	158	119	153	79	100	31	28	1	62	3	72	11
สมุทรปราการ	109	88	143	105	81	24	77	23	4	-	18	5	62	20
นนทบุรี	18	18	10	6	14	9	22	8	-	-	8	1	7	3
ปทุมธานี	17	17	15	12	22	12	15	7	11	-	7	-	17	5
นครปฐม	3	3	10	6	22	13	11	6	-	-	-	-	2	-
สมุทรสาคร	23	23	20	17	28	19	24	18	1	-	2	-	5	5
ราชบุรี	10	10	5	4	1	1	1	-	-	-	1	1	1	-
นครสวรรค์	6	6	6	6	2	1	1	-	1	-	-	-	-	-
ชลบุรี	6	3	12	10	14	5	11	1	1	-	5	-	5	-
เพชรบุรี	2	2	-	-	1	1	5	3	-	-	3	1	-	-
สระบุรี	3	3	9	7	4	3	3	1	2	2	2	-	2	-
กาญจนบุรี	-	-	10	10	8	7	-	-	2	-	3	2	3	2
ระยอง	1	1	4	3	1	1	4	1	2	1	3	-	-	-
อยุธยา	3	3	5	5	2	2	3	2	2	-	7	-	3	3
ลพบุรี	2	2	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
ขอนแก่น	3	3	6	6	6	4	5	4	-	-	1	-	2	-
นครพนม	1	1	4	4	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

พ.ศ.	2516		2517		2518		2519		2520		2521		2522	
	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน	การพิพาท แรงงาน	การนัด หยุดงาน
จังหวัด														
นครศรีธรรมราช	-	-	1	-	5	5	12	2	-	-	4	-	4	1
สงขลา	1	1	7	4	6	5	6	5	-	-	1	1	3	2
ปัตตานี	1	1	-	-	1	-	1	1	-	-	2	1	2	-
นราธิวาส	-	-	-	-	3	-	1	1	-	-	1	-	2	2
ยะลา	-	-	-	-	5	5	3	1	-	-	4	1	1	-
สมุทรสงคราม	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
จันทบุรี	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
ฉะเชิงเทรา	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ประจวบคีรีขันธ์	-	-	3	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
สุรินทร์	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
นครนายก	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
มหาสารคาม	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
อื่น ๆ	-	-	1	1	3	1	2	1	-	-	4	2	2	1
รวม	577	501	477	357	460	241	340	133	61	7	149	21	214	62
รวมจังหวัด	28	28	37	34	40	38	33	28	17	6	25	13	26	17

ใน พ.ศ. ๒๕๑๔-พ.ศ. ๒๕๑๙ ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นในเกณฑ์ปกติ โดยในปี ๒๕๑๔ ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๓ ร้อยละ ๕.๔ และในปี ๒๕๑๙ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๔ เพียงร้อยละ ๕.๒ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจึงลดน้อยลง คือในปี ๒๕๑๔ มีการพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ๕๖๐ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงานเพียง ๒๔๑ ครั้ง และได้กระจายขอบเขตออกไปในต่างจังหวัดมากขึ้นกว่า ๒ ปีที่ผ่านมา (ดูตารางที่ ๓ และตารางที่ ๔) แต่การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างกลับยุติลงโดยยากยิ่งกว่าปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เนื่องจากนายจ้างบางส่วนไม่สามารถจะให้ตามที่ลูกจ้างเรียกร้องได้ และบางส่วนก็เห็นว่าการเรียกร้องของลูกจ้างไม่สมเหตุสมผล บางครั้งยังมีการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก ข้อพิพาทแรงงานที่ถึงขั้นนัดหยุดงานเริ่มยืดเยื้อมากขึ้น เฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗ วัน บางรายมีการนัดหยุดงานนานถึง ๑ เดือน ส่วนใน พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนวันที่ ๖ ตุลาคม มีการพิพาทแรงงานเกิดขึ้นถึง ๓๓๓ ครั้ง มีการนัดหยุดงาน ๑๓๓ ครั้ง การนัดหยุดงานบางรายต้องใช้เวลามากกว่าที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔^๑

เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานประกอบการขนาดเล็กและเล็กมากไม่มีการเรียกร้องและพิพาทแรงงานมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการใช้แรงงานในสถานประกอบการเหล่านี้ แต่ละแห่งมีจำนวนคนน้อยและเป็นลูกจ้างที่ทำงานชั่วคราว การเข้าออกงานมีระดับสูง การรวมกลุ่มของลูกจ้างคนงานเพื่อเรียกร้องก็ทำได้ยาก นายจ้างเองก็มีฐานะไม่ดีนัก การที่จะจ่ายค่าจ้างสูงหรือสวัสดิการที่เพียงพอก็ทำไม่ใคร่ได้ บางครั้งหากมีการเรียกร้องหรือการพิพาทแรงงานก็จะทำให้นายจ้างต้องเลิกกิจการไปเสียก็ได้^๒

จากตารางที่ ๕ - ตารางที่ ๗ แสดงว่าการพิพาทแรงงานใน พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๘ เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการผลิตมากที่สุดคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีการพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตถึง ๔๒๗ ครั้งจากจำนวนการพิพาทแรงงานทั้งสิ้น ๕๑๗ ครั้ง และในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีถึง ๓๕๖ ครั้ง จากการพิพาทแรงงาน ๔๗๗ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ๓๐๒ ครั้งจากการพิพาทแรงงาน ๕๖๐ ครั้ง ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๗๑.๖ ของการพิพาทแรงงานทั้งสิ้นในระยะ ๓ ปี และใน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๒ นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์การเวก, ๒๕๒๑),

ตารางที่ ๕ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม ปี ๒๕๑๖

อุตสาหกรรม	จำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งสิ้น	ข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน					
		จำนวนข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน	จำนวนลูกจ้างทั้งหมด	จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงานที่สูญเสีย	จำนวนค่าจ้างที่สูญเสีย	ไม่ระบุ
รวม	577	501	189,664	177,887	296,887	5,935,086.46	11
การทำเหมืองแร่	1	1	530	530	530	9,010	-
การผลิต	427	389	123,614	117,987	232,116	3,989,551.88	9
การผลิตอาหารและเครื่องดื่ม	38	28	15,395	13,365	15,595	345,741.15	-
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก เครื่องแต่งกายหนังสัตว์และผลิตภัณฑ์หนังสัตว์	159	157	64,346	62,476	112,829	1,621,352.73	9
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทั้งเครื่องเรือน	22	17	5,852	5,832	14,247	278,386.38	-
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษและการพิมพ์	13	11	3,251	2,941	3,380	65,808.60	-
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมีน้ำมันปิโตรเลียมยางและพลาสติก	62	56	9,797	9,224	19,532	331,158.24	-
การผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ ยกเว้นผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียม	26	24	7,499	7,456	15,674	346,089.94	-
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน (ผลิตเหล็ก)	17	14	4,068	4,068	33,479	681,632.44	-
การผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	90	82	13,406	12,625	19,380	319,382.40	-
การไฟฟ้า	2	2	14,000	9,300	9,300	222,270	-
การก่อสร้าง	7	6	1,267	976	1,062	18,648.72	-
การขายส่ง ขายปลีกภัตตาคารและโรงแรม	28	24	9,960	9,507	9,509	286,328.49	1
การขายส่ง	1	1	1,600	1,600	1,600	25,792	-
ขายปลีก	12	12	6,465	6,382	6,384	225,738.24	-
ภัตตาคารและโรงแรม	15	11	1,895	1,525	1,525	36,798.25	1

ตารางที่ ๕ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	จำนวนข้อ พิพาทแรงงาน ทั้งสิ้น	ข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน					ไม่ระบุ
		จำนวนข้อพิพาท แรงงานถึงขั้นนัด หยุดงาน	จำนวนลูกจ้าง ทั้งหมด	จำนวนลูกจ้าง ที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันทำงาน ที่สูญเสีย	จำนวนค่าจ้าง ที่สูญเสีย	
การขนส่งสถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม	57	42	28,676	27,239	33,043	1,200,581.33	-
การขนส่งและสถานที่เก็บสินค้า	56	41	21,010	19,573	25,377	1,017,363.93	-
คมนาคม	1	1	7,666	7,666	7,666	183,217.40	-
บริการการเงินและประกันภัย	4	2	1,809	1,730	1,730	33,475.50	-
บริการชุมชนสังคมและส่วนบุคคล	40	28	8,958	9,777	8,747	175,220.54	-
การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	6	6	5,181	5,181	5,181	123,825.20	-
การบริการสังคมโรงเรียนและโรงพยาบาล	30	21	3,177	2,770	3,470	49,447.50	-
การบริการสหนาการ	3	-	-	-	-	-	-
การบริการส่วนบุคคล	1	1	600	96	96	1,947.84	-
ไม่ระบุอุตสาหกรรม	11	7	850	850	850	-	-

ตารางที่ ๖ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม ปี ๒๕๑๗

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	477	135,114	357	105,883	1,230	507,607½
การเกษตร	5	836	4	670	14	7,540
การทำเหมืองแร่	15	2,885	4	686	13	3,464
การทำเหมืองแร่โลหะ	8	1,740	3	536	12	3,314
การทำเหมืองหิน	7	1,145	1	150	1	150
การผลิต	356	105,972	280	87,529	1,023½	406,822
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	69	14,604	53	12,751	112½	30,356½
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถักและเครื่องแต่งกาย	117	64,409	94	52,900	491½	279,274
การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้และเครื่องเรือน	25	2,050	18	1,699	64	6,033
การผลิตกระดาษและการพิมพ์	9	2,755	7	2,400	27½	11,900
การผลิตยางและพลาสติก	31	3,018	25	2,340	51½	8,957
การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	1	80	1	80	1	80
การผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	8	1,561	8	1,561	28½	7,233
อุตสาหกรรมเหล็กขั้นมูลฐาน	29	5,792	22	3,944	63	13,685
การผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	67	11,703	52	9,854	178	49,305
การก่อสร้าง	9	1,949	7	1,540	30	7,763

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
พาณิชย์กรรม	25	4,179	20	3,099	83½	39,928
การขายส่ง	6	345	6	345	12	820
การขายปลีก	8	997	7	912	22	8,329
ภัตตาคารและโรงงาน	11	2,837	7	1,842	49½	30,779
การขนส่งและการเก็บสินค้า	32	10,727	25	4,973	32	13,932
การขนส่งทางบก	23	4,711	19	4,167	26½	13,146
การขนส่งทางอากาศ	2	340	1	170	1	170
การเสริมการขนส่งทางน้ำ	1	5,000	-	-	-	-
สถานที่เก็บสินค้า	6	676	5	636	4½	616
สถาบันการเงิน	1	24	1	24	1½	36
บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล	26	7,311	11	6,405	16½	25,480
บริการกรุงเทพมหานคร	2	1,060	1	1,040	1	1,040
การบริการราชการส่วนท้องถิ่น	1	120	1	120	½	60
บริการด้านการศึกษา	8	237	-	-	-	-
บริการสังคม	4	244	-	-	-	-
ยามรักษาความปลอดภัย	2	4,750	2	4,750	6	23,550

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
โรงพยาบาล	2	160	2	160	2	160
บริการส่วนบุคคล	7	740	5	335	7	670
ไม่ระบุอุตสาหกรรม	8	1,231	5	957	16	2,642

ที่มา ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๗ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	460	187,107	241	94,747	1,664	722,946
เกษตรกรรมและการล่าสัตว์	13	6,026	10	4,912	29	8,045
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	19	2,274	8	824	29	2,690
การผลิต	302	94,648	151	55,956	1,252½	573,328½
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	40	13,475	24	7,182	46	16,963½
การผลิตสิ่งทอผ้า เครื่องแต่งกาย หนังสั้วและผลิตภัณฑ์หนังสั้ว	88	50,191	50	35,237	601½	436,246
การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทั้งเครื่องเรือน	21	1,672	10	798	36	3,461½
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษการพิมพ์และการพิมพ์โฆษณา	13	5,166	8	3,390	59½	22,365
การผลิต เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี น้ำมันปิโตรเลียม ถ่านหิน ยางและพลาสติก	47	8,801	25	3,968	276	61,752
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ ยกเว้น ผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	17	3,857	10	2,300	61	13,770
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	75	11,359	24	3,081	172½	18,770½
อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ	1	127	-	-	-	-
การไฟฟ้า - ก๊าซและการประปา	5	18,922	1	8,000	1	8,000
การก่อสร้าง	21	6,228	13	5,045	53½	21,901
การขายส่ง-การขายปลีก-ภัตตาคารและโรงแรม	34	8,248	15	3,289	105½	34,394
การขายส่ง	8	2,552	3	480	6	1,080
การขายปลีก	5	465	3	45	11	148

ตารางที่ ๗ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
ภัตตาคารและโรงแรม	21	5,231	9	2,764	88½	33,166
การขนส่ง - สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม	37	40,338	23	11,351	140	58,219½
บริการชุมชน - บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล	18	8,041	12	3,360	39	13,363
การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	2	4,112	1	112	6	672
บริการสุขภาพและบริการที่คล้ายคลึงกัน	5	1,004	4	956	6½	1,962
บริการทางสังคมและบริการชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน	11	2,925	7	2,292	26½	10,729
ไม่ระบุ	11	2,382	8	2,010	14½	3,005

ที่มา ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๘ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	340	194,469	133	65,342	900 $\frac{7}{8}$	495,619 $\frac{1}{2}$
เกษตรกรรม	7	1,389	3	1,138	8 $\frac{1}{2}$	3,089
การทำเหมืองแร่	15	1,808	2	719	56	35,238
การผลิต	244	114,480	108	54,805	754 $\frac{1}{4}$	423,452
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	24	16,174	8	9,369	25 $\frac{1}{2}$	20,907
การผลิตสิ่งทอผ้า เครื่องแต่งกาย หนังสัตรีและผลิตภัณฑ์หนังสัตรี	73	65,131	33	28,013	264 $\frac{1}{2}$	193,839
การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทั้งเครื่องเรือน	17	2,248	9	1,322	17	2,328
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ การพิมพ์และการพิมพ์โฆษณา	7	3,860	3	2,075	23 $\frac{1}{2}$	20,750
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี น้ำมันปิโตรเลียม ถ่านหิน ยางและพลาสติก	34	6,685	16	2,319	73 $\frac{1}{2}$	13,912 $\frac{1}{2}$
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ ยกเว้นผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	18	9,131	11	4,957	144 $\frac{1}{4}$	67,832
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	3	320	1	20	1	20
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์	68	10,931	27	6,730	205	103,863 $\frac{1}{2}$
การไฟฟ้า - ก๊าซและการประปา	3	5,878	-	-	-	-
การก่อสร้าง	13	2,959	5	446	25	1,917
การขนส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม	8	1,450	2	51	3 $\frac{1}{2}$	89
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	20	55,394	5	7,620	12 $\frac{1}{8}$	26,515

ตารางที่ ๘ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
บริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ	3	9,009	1	100	2	200
บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล	19	1,290	3	151	18½	1,582½
บริการสุขภาพและบริการที่คล้ายคลึงกัน	2	150	-	-	-	-
บริการทางสังคมและบริการชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน	4	355	1	100	15	1,500
บริการนันทนาการและวัฒนธรรม	5	303	2	51	3½	82½
บริการส่วนบุคคลและบริการในครัวเรือน	8	482	-	-	-	-
ไม่ระบุอุตสาหกรรม	8	812	4	312	21	3,537

ที่มา ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อุตสาหกรรมการผลิตนี้จะมีภาพพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตสิ่งทอ สิ่งถักและเครื่องแต่งกายมากที่สุด คือคิดเป็นร้อยละ ๒๔ ของการพิพาทแรงงานทั้งหมดในรอบระยะเวลา ๓ ปีดังกล่าว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าอุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอสิ่งถักและเครื่องแต่งกายนั้น เป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานและลงทุนมากที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศ ซึ่งปัจจุบันอุตสาหกรรมประเภทนี้มีกว่า ๕,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ และใช้แรงงานกว่า ๘๐,๐๐๐ คน^๑ และอุตสาหกรรมประเภทนี้มักตั้งอยู่ในละแวกเดียวกัน เมื่อมีการเรียกร้องหรือพิพาทแรงงานในกิจการใดกิจการหนึ่ง หากได้รับผลสำเร็จกิจการอื่นก็จะเอาอย่าง หรือหากการเรียกร้องไม่สำเร็จ ก็จะมีการชักชวนให้มาร่วมสนับสนุนการนัดหยุดงานของเพื่อนคนงานด้วยกัน จึงทำให้มีการพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมเดียวกันในบริเวณเดียวกันมากดังกล่าว

ลักษณะของข้อเรียกร้อง

การที่ลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างก็เพื่อให้ฝ่ายนายจ้างได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้แก่ลูกจ้าง หากนายจ้างเห็นว่าลูกจ้างเรียกร้องมาเกินไปก็สามารถจะเจรจาต่อรองให้ลูกจ้างลดหย่อนผ่อนปรนความต้องการลงมาได้ แต่ถ้าทั้ง ๒ ฝ่ายเจรจามิได้ตกลงกันข้อเรียกร้องนั้นก็กลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน และจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการไกล่เกลี่ยต่อไป การยื่นข้อเรียกร้องและการมีข้อพิพาทแรงงานนี้เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นสภาพการจ้างในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี กล่าวคือจากตารางที่ ๕ จะเห็นว่าสถิติของการเรียกร้องและการเกิดข้อพิพาทแรงงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งมี ๕๗๗ ครั้ง ปรากฏว่าร้อยละ ๓๕.๒ ของข้อเรียกร้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าครองชีพ ร้อยละ ๒.๓ เป็นการเรียกร้องสวัสดิการและเงินเพิ่ม และร้อยละ ๑๘.๓ เกิดจากการเรียกร้องเพราะว่าไม่พอใจการบริหารงานของนายจ้าง ส่วนข้อเรียกร้องที่เกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีร้อยละ ๓๕.๑ มาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีสถิติข้อพิพาทแรงงาน ๕๗๗ ครั้ง ปรากฏว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าครองชีพร้อยละ ๒๕.๕ เกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการร้อยละ ๖.๑ เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานของนายจ้างร้อยละ ๔๕ เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างร้อยละ ๒๓.๔

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ข้อเรียกร้องในเรื่องค่าครองชีพได้เพิ่มสูงถึงร้อยละ ๔๒.๖ ส่วนการเรียกร้องในด้านการสวัสดิการต่าง ๆ สูงจากปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ถึงร้อยละ ๒๕.๗ ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับความไม่พอใจในการบริหารของนายจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างกลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๒.๔ และ ๔.๖ ตามลำดับ

ตารางที่ ๔

ลักษณะของข้อเรียกร้องใน พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๘

สาเหตุของข้อเรียกร้อง	๒๕๑๖ (ร้อยละ)	๒๕๑๗ (ร้อยละ)	๒๕๑๘ (ร้อยละ)
๑. ค่าครองชีพ	๓๔.๒	๒๕.๕	๔๒.๖
๒. สวัสดิการและเงินเพิ่ม	๒.๓	๖.๑	๒๕.๗
๓. ไม่พอใจการบริหารงานของนายจ้าง	๑๕.๓	๔๕.๐	๒๒.๔
๔. นายจ้างไม่ทำตามกฎหมายแรงงาน	๓๕.๑	๒๓.๕	๔.๖
๕. อื่น ๆ	๕.๑	-	๔.๒

ที่มา: ดัดแปลงจาก นิคม จันทร์วิฑูร, แรงงานไทย, หน้า ๙๑-๙๓.

จากการวิเคราะห์สาเหตุของการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้จะเห็นว่า ก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๑๖ สภาพการทำงานของลูกจ้างทั่วไปอยู่ในลักษณะที่ไม่น่าพอใจนัก ทั้งนี้เพราะว่าการเรียกร้องอันเนื่องมาจากสาเหตุค่าครองชีพมีอัตราส่วนสูงกว่าข้อเรียกร้องข้ออื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างในขณะนั้นไม่ทำให้ลูกจ้างอยู่ในฐานะพอกินพอใช้ได้ แต่ในปีพ.ศ. ๒๕๑๗ การเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างค่าครองชีพกลับลดลงทั้งนี้อาจเป็นเพราะลูกจ้างได้หันไปเรียกร้องในด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้น ประกอบกับในระยะปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ลูกจ้างเริ่มตื่นตัวและรู้ถึงสิทธิของพวกตนมากขึ้น จึงพากันเรียกร้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของนายจ้าง เพราะในระยะเวลาที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างยังไม่ดีเท่าที่ควร นายจ้างยังคงบริหารงานในแบบเดิมที่ถือว่าค่านางานนั้น เป็นเพียงลูกจ้างที่ต้องยอมรับสภาพการจ้างและระเบียบข้อบังคับที่นายจ้างวางไว้เท่านั้น แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อเรียกร้องในเรื่องนี้ก็ลดลง ลูกจ้างกลับหันไปเน้นในเรื่องค่าครองชีพเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นเรื่องปากท้องที่จำเป็นและในระยะนั้นภาวะ

เศรษฐกิจก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วย ส่วนทางด้านสวัสดิการต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มการเรียกร้องเพิ่มขึ้นอย่างเห็นชัด กล่าวคือเพิ่มจากร้อยละ ๒.๓ ในพ.ศ. ๒๕๑๖ มาเป็นร้อยละ ๖.๑ และร้อยละ ๒๕.๗ ใน พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าสวัสดิการที่ลูกจ้างได้รับมาก่อนหน้านั้นไม่เพียงพอ

ถ้าเราวิเคราะห์ถึงข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง ซึ่งรุนแรงมากในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่กลับลดลงอย่างเห็นชัดในปี ๒๕๑๘ กล่าวคือได้ลดลงเรื่อยมาจากร้อยละ ๓๔.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นร้อยละ ๒๓.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และร้อยละ ๔.๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น จะเห็นว่านายจ้างได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสภาพการจ้างและการทำงาน อย่างน้อยก็ให้ทัดเทียมมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนข้อเรียกร้องในปี ๒๕๑๘ นั้น มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในปีที่ผ่านมา มีข้อที่แตกต่างกันคือการเรียกร้องให้นายจ้างยอมรับสิทธิและหน้าที่ของสหภาพแรงงาน การขอให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นครั้งคราว และการขอมีส่วนร่วมในการทราบผลการดำเนินงานของกิจการในเรื่องกำไรและขาดทุน

ผลการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทแรงงาน

การปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนับว่าทำได้ยากยิ่งในช่วงเวลาและสภาพการแรงงานดังกล่าว เพราะการเรียกร้องของลูกจ้างมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และยังมีกรณีหยุดงานผิดขั้นตอนของกฎหมายอยู่ไม่น้อย ประกอบกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพิ่งเริ่มใช้บังคับ ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่จะเน้นการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดลงไปนั้นย่อมเป็นไปได้โดยยาก เพราะต้องใช้เวลาแก่ทั้งสองฝ่ายคือนายจ้างและลูกจ้างที่จะทำความเข้าใจกับกฎหมายใหม่พอสมควร การไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ในช่วงเวลานี้จึงค่อนข้างสับสน เจ้าหน้าที่ต้องทำการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทซึ่งมีมากมาย

จากตารางที่ ๑๐ แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยนั้นมิได้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นงานที่ควบคุมและส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จในงานไกล่เกลี่ยด้วยกล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องทำการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน คือหากเป็นกรณีการพิพาทแรงงานนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากการยื่นข้อเรียกร้องโดยที่

ตารางที่ ๑๐

ผลงานย้อนหลัง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘

ของงานใกล้เคียงระดับข้อพิพาทแรงงาน (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร)

	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙ (ม.ค. - มิ.ย.)
๑. ใกล้เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง (ราย)	๔๘ ราย	๘๒๑ ราย	๔๗๔ ราย	๑๕๐	๓๐
๒. ใกล้เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานและระงับการนัดหยุดงาน (ราย)	รวม ๕ จังหวัด รอบกรุงเทพฯ	รวม ๕ จังหวัด รอบกรุงเทพฯ	รวม ๕ จังหวัด รอบกรุงเทพฯ	๑๔๓	๖๕
๓. ทำการไกล่เกลี่ย (ครั้ง)	ไม่ได้เก็บ ตัวเลข	ไม่ได้เก็บ ตัวเลข	ถึง มี.ค. ๒๕๑๗ ๑,๔๒๐	๔๘๐	๑๐๗
๔. พิจารณาและรับจดทะเบียนข้อตกลง (ฉบับ)	-	-	-	๕๕	๖๔
๕. พิจารณาและรับจดทะเบียนคำชี้ขาด (ฉบับ)	-	-	-	๑	๓
๖. ดำเนินการให้มีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (ราย)	-	-	๑	๑	๓
๗. ติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงและคำชี้ขาด (ครั้ง)	-	๑๕๐	๒๗๓	๒๕๐	๓๖
๘. ออกเยี่ยม แนะนำ ส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างเกิน ๕๐ คน (ครั้ง)	-	๓๕	๗๕	๒๐	๖
๙. ให้คำปรึกษาแนะนำปัญหาแรงงานแก่นายจ้าง, ลูกจ้าง (ครั้ง)	๑,๐๐๐	๑,๓๘๐	๑,๕๐๐	๑,๘๐๐	๔๐๒
๑๐. ศึกษาและติดตามด้านแรงงานในกิจการสำคัญ ๆ เพื่อประโยชน์ ในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท (ครั้ง)	-	๑๕	๒๐	๒๕	๖๕

ที่มา: กรมแรงงาน, การปรับปรุงฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, ๒๕๑๘), หน้า ๘๒.

สภาพการจ้างเดิมในสถานประกอบการนั้น ๆ ยังไม่หมดอายุ เจ้าหน้าที่ก็จะทำการใกล้เคียงประณี
ประนอมในลักษณะเป็นข้อขัดแย้ง และหากเป็นกรณีพิพาทแรงงานที่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย
แรงงานสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ก็จะถือเป็นข้อพิพาทแรงงาน การแบ่งแยกระหว่างข้อขัดแย้งและข้อพิพาท
แรงงานนี้พึงจะกระทำเมื่อมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ออกใช้บังคับนี้เอง

ใน พ.ศ. ๒๕๑๔ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานยังทำหน้าที่พิจารณา
และรับจดทะเบียนข้อตกลงและคำชี้ขาดด้วย ตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔
กำหนดไว้ว่า^๑ นายจ้างจะต้องนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ทำขึ้นกับฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพ
แรงงาน มาจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔
มีการพิจารณารับจดทะเบียนข้อตกลงและคำชี้ขาดรวม ๕๖ ราย และเพิ่มเป็น ๖๗ รายในปี พ.ศ.
๒๕๑๔

เมื่อข้อพิพาทแรงงานยุติลงแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องคอยติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง
และคำชี้ขาดเพื่อมิให้มีการละเมิดข้อตกลง ซึ่งจะเป็นเหตุให้เรื่องลุกลามบานปลายเป็นข้อขัดแย้ง
หรือการพิพาทขึ้นมาได้ ภายในเวลาที่ข้อตกลงหรือคำชี้ขาดมีผลใช้บังคับ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖
มีการติดตามผลรวม ๑๕๐ ราย และ พ.ศ. ๒๕๑๗ มี ๒๗๓ ราย แต่ลดลงเป็น ๒๕๐ รายในปี
พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีเพียง ๓๖ รายในช่วง ๖ เดือนแรกของ พ.ศ. ๒๕๑๙ ทั้งนี้เพราะข้อพิพาท
แรงงานที่เกิดขึ้นได้ลดลงในระยะ ๒ ปีหลังประกอบกับการที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและ
การติดตามผลของเจ้าหน้าที่มักจะทำให้คู่กรณีเข้าใจผิด คิดว่าเจ้าหน้าที่จะเข้าไปตรวจตราดูแล
หรือแทรกแซงความสัมพันธ์ของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จึงได้ลดปริมาณงานด้านนี้ลง^๒

^๑พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔, อ้างแล้ว, มาตรา ๑๘.

^๒สัมภาษณ์ ปิ่น วรรมพินิจ, เจ้าหน้าที่แรงงาน ๕ ฝ่ายใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงาน
กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๔ เมษายน ๒๕๒๓.

เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงยังมีการกิจในการออกเยี่ยมแนะนำและส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างเกิน ๕๐ คน ตลอดจนให้คำแนะนำด้านปัญหาแรงงานแก่นายจ้าง ลูกจ้างและผู้สนใจด้วย

นอกจากนี้ในบางโอกาสเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางจะต้องดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานบางราย เมื่อมีการนัดหยุดงานแล้วลูกจ้างจะเดินทางมายังกรมแรงงาน หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ของแรงงานจังหวัดมีจำนวนไม่พอที่จะใกล้เคียงก็ต้องให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางช่วยเหลือ

๓. สภาวะการณ์ภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (๖ ตุลาคม ๒๕๑๔) จนถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากตารางที่ ๓ จะเห็นว่าการพิพาทแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ถึง ๒๗๙ ครั้ง แต่ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๒ นี้ แนวโน้มของการพิพาทแรงงานกลับเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น จึงจะแยกสภาวะการณ์ในช่วงนี้ออกเป็น ๒ ระยะ คือ ช่วงที่ข้อพิพาทแรงงานลดลงซึ่งเป็นระยะหลังจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (๖ ตุลาคม ๒๕๑๔) จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และในช่วงที่ข้อพิพาทแรงงานกลับเพิ่มสูงขึ้นคือ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันนี้

๓.๑ ในระยะปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๔ สภาวะการณ์เมืองได้เปลี่ยนแปลงไปกล่าวคือ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ รัฐบาลประกาศใช้กฎอัยการศึก ห้ามมิให้ลูกจ้างนัดหยุดงานและห้ามนายจ้างปิดงานงดจ้างโดยเด็ดขาด ดังนั้นหลังจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ จนถึงสิ้นปี ๒๕๑๔ จึงไม่มีการนัดหยุดงาน แต่การพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างยังมีอยู่ และมีการพิพาทแรงงานบางรายที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ขึ้นของเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน ก็ได้้นำเข้าสู่การพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือคณะบุคคลภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ก็ได้ส่งผลมาถึงการเรียกร้องและการพิพาทแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ด้วย กล่าวคือมีการพิพาทแรงงานในปี นี้ ๖๑ ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นการพิพาทแรงงานที่ขึ้นนัดหยุดงานเพียง ๗ ครั้ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๔,๘๖๔ คน และสูญเสียวันทำงานไป ๑๒,๓๓๑ วัน (ตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๑๑ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๐

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท(ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	61	49,673	7	4,868	12	12,331
เกษตรกรรมและการล่าสัตว์	2	178	1	25	1	25
เหมืองแร่และเหมืองหิน	1	326	-	-	-	-
การผลิต	44	31,058	-	-	-	-
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	5	1,000	2	557	5	1,168
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก และเครื่องแต่งกาย	17	23,431	1	3,100	2½	7,750
การผลิตไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้ และเครื่องเรือน	2	87	-	-	-	-
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	2	856	-	-	-	-
การผลิต เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	1	800	-	-	-	-
โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	3	2,058	-	-	-	-
การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	2	790	-	-	-	-
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	3	636	-	-	-	-
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	5	1,051	-	-	-	-
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	1	77	-	-	-	-
การผลิตเครื่องจักร เครื่องมือและเครื่องใช้ไฟฟ้า	2	170	-	-	-	-
การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง	1	102	-	-	-	-

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา	1	6,070	-	-	-	-
การก่อสร้าง	2	2,080	-	-	-	-
การขนส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม	3	1,364	1	1,120	3	3,360
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	5	8,424	1	56	½	28
บริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ	1	120	-	-	-	-
บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล	1	10	1	10	(ลูกจ้างกลัวความผิดลา	
ไม่ระบุอุตสาหกรรม	1	43	-	-	-	ออกหมด)

ที่มา ผ่านสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การพิพาทแรงงานในรอบปี พ.ศ. ๒๕๒๐ นี้ เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการผลิตมากที่สุด คือ ๔๔ ครั้ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๒.๑ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอสิ่งถักถึง ๑๗ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๔ และการพิพาทแรงงานก็ยังคงเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครมากที่สุดคือ ๒๔ ครั้ง หรือร้อยละ ๔๕.๔ (ตารางที่ ๔ และ ตารางที่ ๑๑)

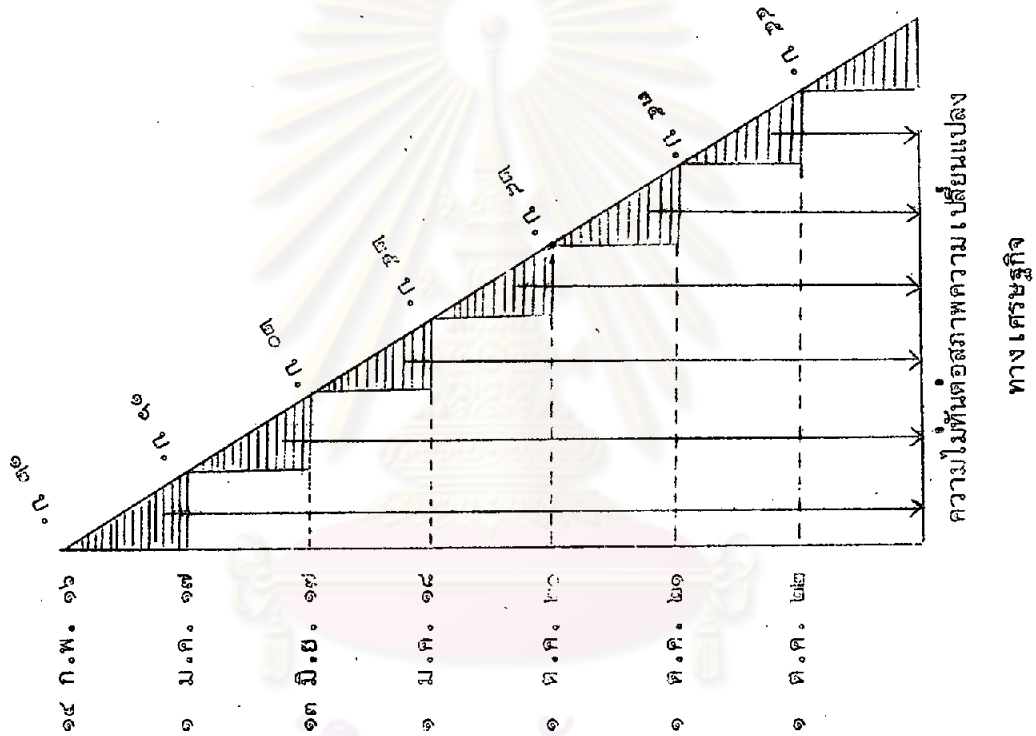
ส่วนลักษณะของข้อเรียกร้องนั้น โดยทั่วไปการเรียกร้องแต่ละครั้ง ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง ๓-๑๕ ข้อ ในกิจการขนาดใหญ่อาจจะเพิ่มเป็นประมาณ ๒๐-๔๐ ข้อ และร้อยละ ๙๐ ของข้อเรียกร้องจะเป็นเรื่องการขอเพิ่มค่าจ้าง ค่าครองชีพ และขอให้ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องสวัสดิการ ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างในวันหยุด นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องขอเงินโบนัส ค่ารักษาพยาบาล เบี้ยขยัน เสื้อผ้า และอาหาร เป็นต้น^๑ ทั้งนี้เนื่องมาจากความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้างไม่เป็นที่น่าพอใจ ประกอบกับค่าครองชีพมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นตลอดเวลา โดยในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๙ ร้อยละ ๗.๒ ซึ่งทำให้รายได้ของลูกจ้างคนงานไม่ได้อุลกับรายจ่าย ประกอบกับฐานค่าจ้างเดิมต่ำกว่าระดับการครองชีพอยู่มาก

แม้รัฐบาลจะได้ประกาศเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๐ เป็น ๒๔ บาทในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ (ดังแผนภูมิที่ ๔) ก็มิได้ช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้างดีขึ้นเท่าไรนัก ซึ่งสังเกตได้จาก ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ของลูกจ้างประมาณร้อยละ ๙๐ เป็นเรื่องขอเพิ่มเงินค่าจ้างหรือค่าครองชีพ ทั้งนี้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น รัฐบาลยังมิได้บัญญัติให้สอดคล้องและทันกับสภาพเศรษฐกิจที่ผันแปรไป เพราะความล่าช้าในการประกาศใช้กฎหมายและความผันแปรทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามหลังมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำอยู่ตลอดเวลา

^๑ ฝ่ายใกล้เกลี้ยข้อพิพาทแรงงาน, กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, พ.ศ. ๒๕๒๓.

แผนภูมิที่ ๘

แสดงการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๒



ที่มา: กมลชัย รัตนสกววงศ์, "แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน", วารสารนิติศาสตร์

๑๑(๒๕๒๓): ๒๓๔

นอกจากนี้ปรากฏว่าในระหว่างที่ห้ามลูกจ้างนัดหยุดงานนี้ นายจ้างบางแห่งได้ถือโอกาสลดสวัสดิการบางอย่างที่เคยจัดให้ลูกจ้าง มีบางโรงงานลูกจ้างไม่ได้รับการขึ้นค่าจ้างประจำปี ลูกจ้างบางแห่งไม่ได้รับเงินโบนัสหรือได้รับน้อยลง บางโรงงานเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานหรือให้ลูกจ้างทำงานเพิ่มขึ้น โดยมีได้ให้ลูกจ้างได้เตรียมตัวหรือเจรจาต่อรองกับนายจ้างทำให้เกิดความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่การเรียกร้อง และการนัดหยุดงานทั้งที่มีการห้ามอยู่

ข้อที่น่าสังเกตร่วมกันสำหรับสภาวะการดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๐ คือการที่ไม่มี การพิพาทแรงงานหรือการนัดหยุดงานมากเท่าที่เป็นมาในระยะ ๓-๔ ปี ที่ผ่านมา นอกจากจะเป็นผลอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานแล้ว จะเห็นว่าสภาวะทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวยังทรงตัวอยู่ ภาวะครองชีพแม้จะสูงขึ้นแต่ก็มิได้สูงขึ้นอย่างฉับพลันเหมือนใน พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๗

๓.๒ ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ทำให้ความเคลื่อนไหวด้านแรงงานเริ่มต้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลใหม่ของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับรัฐบาลเพิ่มค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการ ครูประชาชน และครูโรงเรียนราษฎรตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จึงทำให้ลูกจ้างในอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชนตื่นตัวและเริ่มเรียกร้องเกี่ยวกับค่าครองชีพบ้าง

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้นปรากฏว่าดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๐ อีกร้อยละ ๘ และในช่วงปลายปีกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันดิบในตะวันออกกลางได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบอีก ๔ ระยะ สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งทำให้ราคาน้ำมันดิบในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เพิ่มขึ้นอีกถึงร้อยละ ๑๔.๕ น้ำมันเป็นวัตถุดิบที่สำคัญต่อการผลิตสินค้าและบริการ เมื่อมีแนวโน้มว่าราคาน้ำมันจะสูงขึ้นอีกก็ทำให้เกิดภาวะสินค้ามีราคาแพงขึ้น ซึ่งเป็นผลให้อำนาจซื้อของผู้บริโภคลดลงและกระทบกระเทือนต่อผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ดังนั้นการพิพาทแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๒๐ กว่าเท่าตัว คือมีการพิพาทแรงงาน ๑๔๙ ครั้ง ซึ่งมากกว่าปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง ๔๘ ครั้ง

สัมภาษณ์ บัณฑิต วรณพินิจ, เจ้าหน้าที่แรงงาน ๔ ฝ่ายใกล้แก๊สขี้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๘ เมษายน ๒๕๒๓.

และการพิพาทแรงงานที่ถึงขั้นนัดหยุดงานก็มีถึง ๒๑ ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๖,๔๔๒ คน สูญเสีย
วันทำงาน ๘,๕๕๕ $\frac{๓}{๔}$ วัน (ดังตารางที่ ๓)

แม้การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจะค่อนข้างน้อยกว่าอดีตที่ผ่านมา แต่
ก็แสดงให้เห็นถึงความไม่สงบทางด้านแรงงาน กล่าวคือการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานมีแนว
โน้มจะเพิ่มขึ้นอีก โดยผู้ใช้แรงงานมิได้เกรงกลัวว่าจะเป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่ง
ห้ามการนัดหยุดงาน และจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเลย

การพิพาทแรงงานใน พ.ศ. ๒๕๒๑ เกิดในเขตกรุงเทพมหานครถึง ๖๒ ครั้ง
ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๖ รองลงมาก็ยังคงเป็นจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี ซึ่งเป็นจังหวัด
รอบนอกกรุงเทพฯ แต่การพิพาทในปีนี้ได้กระจายออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ มากกว่าปี ๒๕๒๐
กล่าวคือมีการพิพาทแรงงานเกิดขึ้นใน ๒๕ จังหวัด ซึ่งในปี ๒๕๒๐ มีเพียง ๑๕ จังหวัดเท่านั้นที่เกิด
การพิพาทแรงงาน (ตารางที่ ๔)

อุตสาหกรรมที่มีการพิพาทแรงงานมากที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตคือมี
การพิพาทแรงงานถึง ๙๓ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๔ ในจำนวนนี้การพิพาทแรงงานเกิดขึ้นใน
อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่มมากที่สุดถึง ๒๗ ครั้ง ในอุตสาหกรรมผลิตเคมีภัณฑ์
๒๐ ครั้ง และอุตสาหกรรมผลิตสิ่งทออีก ๑๙ ครั้ง (ตารางที่ ๑๒) ซึ่งต่างกับระยะ ๔-๕ ปีที่
ผ่านมาซึ่งมักจะเกิดการพิพาทแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตสิ่งทออีกมากเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจ
เป็นเพราะในช่วงนั้นมีการเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงานในกิจการประเภทนี้หลายแห่ง และ
สถานประกอบการอื่น ๆ ที่ยังไม่มีการเรียกร้องหรือการพิพาทแรงงาน ก็ได้ไหวตัวปรับปรุงสภาพการ
จ้างให้ดีขึ้นกว่าเดิมแล้ว นอกจากนี้ภาวะตลาดของอุตสาหกรรมสิ่งทอก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้น จึงทำให้ข้อ
พิพาทแรงงานในกิจการประเภทนี้ไม่มากเท่าระยะที่ผ่านมา

เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๑ ก็ได้มีประกาศเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากรวันละ
๒๕ บาทเป็นวันละ ๓๕ บาทในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดรอบนอกกรุงเทพฯ และในปี พ.ศ.
๒๕๒๒ ก็ได้เพิ่มจาก ๓๕ บาทเป็น ๔๕ บาท แต่เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปทำให้
ค่าครองชีพมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา และการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมักจะเป็นการปรับตามหลังค่า
ครองชีพดังกล่าวแล้ว ทำให้เงินที่ลูกจ้างคนงานได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

ตารางที่ ๑๒ การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๑

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	149	96,871	21	6,842	34 $\frac{1}{3}$	8,599 $\frac{3}{4}$
เหมืองแร่และเหมืองหิน	1	200	-	-	-	-
การผลิต	93	29,117	13	2,183	76 $\frac{1}{3}$	3,840 $\frac{3}{4}$
การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม	27	7,701	5	986	8	1,629 $\frac{1}{2}$
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก และเครื่องแต่งกาย	19	9,541	1	300	1 $\frac{1}{2}$	56 $\frac{1}{2}$
การผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้และเครื่องเรือน	3	287	-	-	-	-
การผลิตกระดาษ	4	1,080	-	-	-	-
การผลิต เคมีภัณฑ์	20	5,802	3	537	9 $\frac{1}{2}$	1,205
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	7	3,373	1	80	1	80
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	4	301	2	250	8	850
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	9	1,059	1	30	5 $\frac{1}{2}$	20
การไฟฟ้า ก๊าซและการประปา	5	11,336	1	2,000	1	2,000
การก่อสร้าง	3	483	2	459	1 $\frac{1}{2}$	284
การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม	15	3,680	1	400	$\frac{1}{2}$	200
การขนส่ง	19	49,968	2	1,425	2 $\frac{1}{2}$	2,075
บริการการเงิน	2	290	-	-	-	-

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
บริการชุมชน	6	996	-	-	-	-
ไม่ระบุอุตสาหกรรม	5	475	2	375	1½	200

ที่มา ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๕๒๒ การพิพาทแรงงานจึงเพิ่มขึ้น เป็น ๒๑๔ ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๕๓,๔๖๖ คน ซึ่งเป็นการพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน ๖๒ ครั้ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๑๕,๖๓๘ คน จำนวนวันหยุดงาน ๑๑๔ $\frac{๑}{๔}$ วัน คิดเป็นวันทำงานที่สูญเสียประมาณ ๓๐,๗๔๗ $\frac{๑}{๒}$ วัน (ตารางที่ ๓)

การพิพาทแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เกิดขึ้นใน ๒๗ จังหวัด กรุงเทพมหานคร มีการพิพาทแรงงานเกิดขึ้นมากที่สุดคือ ๗๒ ครั้ง รองลงมาคือจังหวัดสมุทรปราการ ๖๒ ครั้ง จังหวัดปทุมธานี ๑๗ ครั้ง และจังหวัดนนทบุรี ๗ ครั้ง (ตารางที่ ๔)

ประเภทกิจการที่มีการพิพาทแรงงานมากที่สุดคืออุตสาหกรรมการผลิต ๑๔๔ ครั้ง ในปีนี้อุตสาหกรรมผลิตสิ่งทอสิ่งถักมีการพิพาทแรงงานถึง ๔๒ ครั้ง รองลงมาคือการผลิตเคมีภัณฑ์ ๒๒ ครั้ง (ตารางที่ ๑๓)

ข้อเรียกร้องในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๑-พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนใหญ่เป็นการขอเพิ่มค่าจ้าง รองลงมาก็เป็นเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล ขว.เงินโบนัส ขอเพิ่มค่าครองชีพ ค่าอาหาร รถรับส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังขอให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ขอให้ปรับปรุงในด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในระยะหลังคือตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๐ จนถึงปัจจุบัน เป็นสถานการณ์ที่ยังอยู่ในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึกและมีประกาศห้ามการนัดหยุดงานและห้ามปิดงานงดจ้าง ซึ่งทำให้ผมมองเห็นว่าสถานการณ์ด้านแรงงานโดยทั่วไปไม่มีความสงบ เพราะมีการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานเพียงเล็กน้อย แต่โดยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปรากฏว่ามีปัญหาขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นเสมอ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การเลิกจ้าง การที่นายจ้างแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบใหม่

ฝ่ายใกล้เกลี้ยข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, พ.ศ. ๒๕๒๓

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
รวม	214	93,446	62	15,638	114½	30,747½
เกษตรกรรมและการเลี้ยงสัตว์	1	110	1	110	1	110
การทำเหมืองแร่	4	683	1	61	¼	15
การผลิต	148	47,265	50	13,119	99½	27,639½
การผลิตอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ	12	3,945	4	1,000	7½	2,265
การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก	42	22,563	16	5,940	30½	11,605
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	5	1,325	2	230	5	680
การผลิตกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	6	1,291	4	930	4	930
การผลิตเคมีภัณฑ์	22	3,852	8	1,538	20½	4,427
การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	2	886	-	-	-	-
การผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	5	2,373	2	481	5	1,093
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	17	3,321	1	270	3	810
การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ	15	2,142	4	457	3	403½
การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง	10	1,947	4	790	8	1,645
การผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า	10	3,355	4	1,260	12	3,646
อุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ	2	265	1	135	1	135



ตารางที่ ๑๓ (ต่อ)

อุตสาหกรรม	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน			
	จำนวนการพิพาท (ครั้ง)	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนการนัดหยุดงาน	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันหยุดงาน	วันทำงานที่สูญเสีย
การไฟฟ้า ก๊าซและประปา	2	9,170	-	-	-	-
การก่อสร้าง	8	3,700	6	1,000	9½	1,635
การขายส่ง การขายปลีก หัตถาการและโรงแรม	15	6,055	1	68	1	68
การขายส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	18	21,093	2	1,200	2	1,200
บริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์	2	2,248	-	-	-	-
บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล	9	1,659	-	-	-	-
ไม่ระบุ	7	1,483	1	80	1	80

ที่มา ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการวางแผน กรมแรงงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เป็นต้น นอกจากนี้ลูกจ้างก็เริ่มมีการยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มากขึ้น ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการที่ข้อตกลงเดิมหมดอายุลง หรือเห็นว่าสิ่งตอบแทนที่ได้รับจากนายจ้างไม่เพียงพอ ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างทราบดีว่าฝ่ายตนนั้นไม่มีพลังในการต่อรองกับนายจ้าง ถ้าการเจรจาหรือการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นผล แต่ในบางครั้งก็นำวิธีการอื่นมาใช้แทนวิธีการนัดหยุดงาน เช่น การ slow down การไม่พูดจาโต้ตอบกับฝ่ายนายจ้าง การใช้สิทธิลาป่วยตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้จะทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานร่วมกันและหากจะละเลยไว้ก็จะกลายเป็นปัญหาต่อไป

ส่วนผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานในระยะนี้ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยสามารถยุติข้อพิพาทแรงงานโดยไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันได้ประมาณร้อยละ ๗๐ ข้อพิพาทแรงงานบางรายที่ไกล่เกลี่ยแล้วไม่ตกลงกัน หรือตกลงกันได้เพียงบางส่วนในการไกล่เกลี่ยก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดต่อไป ซึ่งทำให้ปริมาณงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพิ่มขึ้นอีก เป็นอันมาก^๑

สาเหตุของการพิพาทแรงงานอันเนื่องมาจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง

จากการศึกษาถึงสภาพการแรงงานและลักษณะของการพิพาทแรงงานแล้วนั้น ทำให้ทราบว่าปัจจัยที่ทำให้มีการเรียกร้องและการพิพาทแรงงานนั้น ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง แรงบีบคั้นทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยที่ค่อนข้างสำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาวะค่าครองชีพซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาแรงงานอย่างใกล้ชิด คือถ้าค่าครองชีพไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เพิ่มสูงจนเกินไปแล้ว ปัญหาการพิพาทแรงงานก็จะเกิดขึ้นไม่มากนัก สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่เข้ามามีส่วนทำให้เกิดการเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างคนงาน นอกจากนี้ยังมีสาเหตุที่เกิดจากความสัมพันธ์ภายในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างของแต่ละกิจการเองด้วย ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนี้เป็นสาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ

^๑ สัมภาษณ์ บัณฑิต วรณพินิจ, เจ้าหน้าที่แรงงาน ๕ ฝ่ายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๔ เมษายน ๒๕๒๓.

การพิจารณาแรงงาน ดังจะแยกพิจารณาเป็นสา เหตุจากทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างดังนี้คือ

สาเหตุของข้อพิพาทแรงงานจากฝ่ายนายจ้าง

๑. นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ เป็นต้นมานั้น ก็ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกด้วยความในประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว กำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมทั้งหลักการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยรัฐบาลได้วางแนวคำเเนินการเกี่ยวกับงานด้านแรงงานไว้ ๕ ประการ คือ

ก. กำหนดการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงาน วันหยุด การลาป่วย การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ตลอดจนการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของ คนงาน ในการทำงาน เป็นต้น

ข. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อช่วยให้คนงานที่ไม่มีฝีมือสามารถที่จะครองชีพและ จุนเจือครอบครัวได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของค่าครองชีพในแต่ละท้องที่ ตลอดจนความ เหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

ค. การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อช่วยลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน

ง. การกำหนดในด้านแรงงานสัมพันธ์เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาข้อขัดแย้งตลอดจน ระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกมาใช้บังคับในเรื่องเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

การมีกฎหมายแรงงานดังกล่าวย่อม เป็นการผูกมัดทั้งสองฝ่ายคือนายจ้างและ ลูกจ้างให้ปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปรับปรุงทั้งด้านการ บริหารแรงงาน สภาพการทำงาน เช่นที่เกี่ยวกับค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน วันหยุดพักผ่อน สวัสดิการ ต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่จากผลการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ตรวจ

แรงงานกลับพบว่า นายจ้าง เป็นจำนวนมากยังฝ่าฝืนและใช้แรงงานในลักษณะที่ไม่ถูกต้องกับที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นลูกจ้างที่รู้ในสิทธิของตนจึงได้ร้องเรียนขึ้น บางแห่งลูกจ้างก็ขอร้องไห้ นายจ้างปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดแต่นายจ้างกลับเพิกเฉย จึงเป็นเหตุให้มีการพิพาทแรงงานและมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น การที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานก็เพราะ

๑.๑ นายจ้างไม่สนใจกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการควบคุมดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังมาเป็นเวลานาน ดังนั้นนายจ้างจึงมองไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสภาพการจ้างและสภาพแวดล้อมในการทำงานอื่นๆ เช่น ยังคงให้ลูกจ้างทำงานเกินวันละ ๘ ชั่วโมง ไม่มีเครื่องป้องกันอันตรายในการทำงานที่เสี่ยงอันตรายเป็นต้น นอกจากนี้ในกิจการใหม่ที่เพิ่งเริ่มดำเนินกิจการบางแห่งซึ่งเป็นกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก นายจ้างก็ไม่สนใจจะทำความเข้าใจกฎหมายแรงงาน เป็นเหตุให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานขึ้น

หน้าที่ในการควบคุมดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานนั้น เป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายตรวจแรงงาน แต่ปรากฏว่าในระยะก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น กรมแรงงานมีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานในส่วนกลางเพียง ๓๕ คน ต่อสถานประกอบการประมาณ ๕๐,๐๐๐ แห่ง เฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ ๑ คนต้องรับผิดชอบต่อสถานประกอบการประมาณ ๑,๔๒๘ แห่ง ซึ่งเกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจตราดูแลและควบคุมให้ทั่วถึงได้ เพราะโดยปกติเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานหนึ่งคนมีขีดความสามารถที่จะควบคุมดูแลสถานประกอบการได้เพียง ๒๐๐ แห่งซึ่งเป็นมาตรฐานสากลทั่วโลก^๑ อนึ่งในการตรวจแรงงานนั้นมีขั้นตอนการปฏิบัติงาน ๔ ขั้นตอนคือ ตรวจครั้งแรกเป็นการตรวจแนะนำชี้แจง ตรวจครั้งที่สองเป็นการตรวจเพื่อออกคำเตือน ตรวจครั้งที่สามเป็นการตรวจเพื่อคำวินิจฉัย ตรวจครั้งที่สี่เป็นการตรวจเพื่อติดตามผลหรือเป็นการตรวจเยี่ยม ในสถานประกอบการแห่งหนึ่งๆจำเป็นต้องได้รับการตรวจอย่างน้อย ๓ ครั้ง ดังนั้นเมื่อมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่น้อยการตรวจก็ไม่ได้ผลสมบูรณ์ และเมื่อพิจารณาจากข้อเรียกร้องเท่าที่ผ่านมา การเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเป็นข้อเรียกร้องที่มีสถิติสูงที่สุดข้อหนึ่ง การที่จะแก้ไข

^๑กรมแรงงาน, การปรับปรุงฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านแรงงาน, หน้า ๖๔

หรือป้องกันมิให้มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก ก็ควรเร่งรัดให้มีการตรวจแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานโดยเคร่งครัด เพราะมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายแรงงานนั้นก็ เป็นมาตรการขั้นต่ำที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ควรเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้มีจำนวนมากขึ้น และขยายเขตตรวจแรงงานออกไปให้ครอบคลุมเขตปกครองของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การตรวจแรงงานทำได้รวดเร็วและทั่วถึง

๑.๒ นายจ้างจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน นายจ้างประเภทนี้มักจะพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะหากเป็นลูกจ้างประเภทที่ไม่มีฝีมือแล้ว นายจ้างก็จะฉวยโอกาสเอาเปรียบหรือจงใจจะฉ้อโกงลูกจ้าง เช่นไม่ให้ค่าล่วงเวลา ไม่มีวันหยุดพักผ่อน ให้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปีทำงานโดยให้ค่าจ้างต่ำ เป็นต้น นายจ้างอาจเห็นว่าหากคนหลีกเลี่ยงไม่ทำตามกฎหมาย เช่นนี้ก็ช่วยให้ตนได้กำไรในอัตราสูงขึ้น นอกจากนี้ยังเห็นว่าเป็นวิธีการลดต้นทุนวิธีหนึ่งซึ่งจะทำให้ตนขายสินค้าสู้กับคู่แข่งได้ และหากตราบิตที่คู่แข่งอื่น ๆ ยังไม่ปรับปรุงสภาพการจ้างให้ดีขึ้น นายจ้างดังกล่าวก็จะปฏิบัติเช่นเดิมเพื่อคงความสามารถในการแข่งขันของตนไว้

การที่นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างและลูกจ้างไม่อาจร้องเรียนได้ ก็เพราะตลาดแรงงานของไทยนั้น ลูกจ้างอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบนายจ้าง เนื่องจากแรงงานส่วนเกินมีมากและเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือเนื่องจากระดับการศึกษาต่ำ นายจ้างสามารถจะเลือกจ้างคนมาทำงานได้ง่าย แม้จะให้ผลตอบแทนในระดับที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดไว้ ลูกจ้างก็ต้องยอมรับสภาพดังกล่าว มิฉะนั้นก็จะต้องเป็นคนว่างงาน

การว่างงานและการด้อยการศึกษาของลูกจ้างจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ นายจ้างถือโอกาสเอาเปรียบลูกจ้าง ปัญหาการว่างงานนี้จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในระยะเวลาที่มีการอพยพแรงงานตามฤดูกาล ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ภาวะการมีงานทำส่วนใหญ่จะขึ้นกับลักษณะดินฟ้าอากาศ เป็นสำคัญ คือหากปีใดฝนฟ้าอากาศดี ผลผลิตทางการเกษตรดี คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรก็จะมีเงินทองใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการมากขึ้น เมื่อความต้องการด้านสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น แรงงานในเมืองก็จะถูกว่าจ้างเพิ่มขึ้น ตรงกันข้าม

หากปีใดผลผลิตทางเกษตรตกต่ำรายได้ของคนในชนบทก็ลดลงไป เขาก็จะหาทางออกด้วยการอพยพเข้ามาทำงานทำในเมืองซึ่งมีโอกาสได้งานทำน้อยอยู่แล้ว เมื่อเกิดภาวะการขาดแคลนเงินตราในชนบทและการขาดวัตถุดิบในการผลิต ก็ยิ่งทำให้ไม่มีโอกาสที่จะผลิตอย่างเต็มที่จึงเกิดการว่างงานในเมืองเพิ่มมากขึ้น

การใช้แรงงานของคนในชนบทซึ่งเป็นเกษตรกรมี มักเป็นลักษณะของการใช้แรงงานในครอบครัวและมีอิสระในการทำงาน เพราะไม่มีกฎเกณฑ์มาควบคุมการใช้แรงงานแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อมีการโยกย้ายแรงงานเหล่านี้มาสู่ภาคอุตสาหกรรม ก็อาจทำให้เกิดปัญหาความคับข้องใจที่ต้องมาอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่คุ้นเคยและเป็นสาเหตุของการพิพาทแรงงานได้ ประกอบกับระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำไม่สามารถจะรู้จักสิทธิและประโยชน์ของตน ก็ถูกนายจ้างเอาเปรียบ โดยอาศัยความไม่รู้ของลูกจ้างอยู่เสมอ

๑.๓ นายจ้างไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน นายจ้างบางรายที่ดำเนินกิจการมานานพอควร หรือบางรายที่เพิ่งเริ่มกิจการแต่ก็มีความรู้เข้าใจกฎหมายแรงงานเป็นอย่างดีและยินดีที่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อาจเนื่องจากฐานะการเงินของกิจการไม่ค่อยดีเพราะขาดทุนมาก หรือสถานที่ตั้งของโรงงานไม่อำนวยให้ปรับปรุงได้ เพราะมีที่จำกัด กล่าวคือการขาดปัจจัยที่จะปรับปรุงสภาพการจ้างและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้นได้ กิจการเหล่านี้ก็ต้องเสียดกฎหมายไปพลาง ๆ ก่อน โดยมีความตั้งใจที่จะปรับปรุงสิ่งเหล่านี้ให้ดีขึ้นหากมีโอกาส แต่บางกิจการก็ถูกลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องและมีเรื่องเสียก่อนที่จะมีการปรับปรุง

๒. ความบกพร่องในการบริหารงานของเจ้าของกิจการหรือฝ่ายบริหาร

โดยที่ลักษณะของกิจการในประเทศไทยมักเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางซึ่งพัฒนามาจากอุตสาหกรรมในครอบครัว เป็นส่วนใหญ่ รูปแบบของกิจการจึงมีลักษณะเป็น Informal หัวหน้าส่วนมากมีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการบริหารน้อย บางคนพัฒนามาจากการเป็นลูกจ้าง จึงมักใช้ตนเองเป็นมาตรฐานในการบริหารงานและต้องการให้ลูกจ้างมีสภาพเช่นเดียวกับที่ตนเคยทำมา ไม่ค่อยยอมรับหลักการบริหารงานใหม่ ๆ เมื่อนายจ้างมีชั้นการบริหารงานบุคคลจึงไม่ได้จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ไว้ แต่นิยมแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยหาที่ปรึกษากฎหมาย

จากคนภายนอกที่ไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงในกิจการหรือปัญหาแรงงาน และมักจะไปเน้นการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นสำคัญ

ความบกพร่องในการบริหารงานของนายจ้างที่ทำให้ลูกจ้างไม่พอใจ เช่น การปลดลูกจ้างออกจากงานอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ โดยปลดลูกจ้างที่ทำงานมานานกว่าห หรือปลดลูกจ้างโดยไม่มีความคิด ทำให้ลูกจ้างอื่นเสียขวัญจึงพากันนัดหยุดงาน เพื่อเรียกร้องให้นายจ้างชี้แจงเหตุผลตลอดจนวางมาตรการสำหรับการให้ลูกจ้างออกจากงานด้วย บางครั้งนายจ้างไม่สนใจต่อลูกจ้างที่ได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน ไม่นำพาต่อข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ชื่นเงินเดือน ค่าจ้าง หรือการจ่ายเงินรางวัลไม่เป็นธรรม บางแห่งก็กลั่นแกล้งให้ลูกจ้างที่ใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงานออกจากงานโดยไม่มีความคิด

ในกิจการใหญ่ ๆ แม้จะมีฝ่ายจัดการงานบุคคลเป็นกิจลักษณะ แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับสมัครงาน การคัดเลือกและการทดสอบบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การดูแลด้านระเบียบวินัย การกำหนดอัตราค่าจ้าง และการจัดสรรผลประโยชน์อื่น ๆ ขององค์การเป็นส่วนใหญ่ ยังมีได้สนใจความต้องการของลูกจ้างโดยเฉพาะความต้องการทางจิตวิทยา เช่น ความต้องการที่จะแสดงความคิดเห็น ความต้องการที่จะพูดเหล่านี้ เป็นต้น

ความไม่พอใจการบริหารงานของฝ่ายนายจ้างนี้จะแสดงออกโดยการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลหรือหัวหน้างานบางคนออกจากงาน ซึ่งหัวหน้างานบางคนก็เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ไม่มีประสิทธิภาพในการระงับปัญหา ตลอดจนขาดความเข้าใจในปัญหาแรงงานและขาดมนุษยสัมพันธ์จริง ๆ แต่ฝ่ายนายจ้างมักไม่ยอมปฏิบัติตามเพราะถือว่าเป็นการก้าวก่ายอำนาจบังคับบัญชาของตน^๑ ซึ่งเป็นผลให้การเจรจาต่อรองหรือการไกล่เกลี่ยยืดเยื้อไม่สามารถจะตกลงกันได้

^๑อ่านเพิ่มเติมใน วิชัย เอื้ออังกษากุล, "อำนาจบังคับบัญชาและอำนาจในการเลิกจ้างของนายจ้าง," วารสารนิติศาสตร์ ๑๑ (๒๕๒๓): ๒๔๔-๒๗๘.

๓. ความไม่ชัดเจนของระบบการติดต่อสื่อสารในองค์กร ในบางกิจการแม้จะเป็นกิจการขนาดใหญ่ก็มักจะมีขาดการติดต่อสื่อสารกับฝ่ายคนงาน เช่น ขาดการปรึกษาหารือกันภายในกิจการ การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับใหม่บางอย่างที่ลูกจ้างรู้สึกว่าจะยุ่งวุ่นวายเกินไปหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า การปลดลูกจ้างออกโดยไม่มีคำชี้แจงเหตุผล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสารในองค์กร เป็นอุปสรรคต่อการบริหารของนายจ้าง ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันโดยเฉพาะในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนงานโดยตรง เพราะนายจ้างอาจเห็นว่าคนงานนั้นเป็นเพียงลูกจ้างที่ต้องยอมรับสภาพการจ้างและระเบียบข้อบังคับที่นายจ้างวางไว้เท่านั้นทั้งที่ในบางครั้งสิ่งที่นายจ้างกระทำไปอาจเป็นผลดีแก่ลูกจ้าง เช่น มีการเปลี่ยนแปลงผลตอบแทนแก่ลูกจ้างใหม่แต่ฝ่ายลูกจ้างคิดว่าอัตราผลตอบแทนแบบใหม่จะน้อยกว่าเดิม โดยที่เมื่อคิดเปรียบเทียบแล้วมิได้ลดน้อยลงเลย แต่เนื่องจากมิได้มีการอธิบายหรือชี้แจงให้แก่ฝ่ายลูกจ้าง ก็ทำให้เกิดความไม่พอใจนำไปสู่ปัญหาการพิพาทแรงงานในที่สุด

๔. นายจ้างใช้ภาษาและมีขนบธรรมเนียมประเพณีต่างกับลูกจ้าง กรณีพิพาทบางครั้งเกิดจากความไม่เข้าใจหรือการตีความหมายผิดเนื่องจากภาษาที่ใช้ คือในกรณีที่นายจ้างเป็นชาวต่างประเทศพูดภาษาไทยได้ไม่ดีหรืออาจพูดไม่ได้เลย ฝ่ายลูกจ้างก็ไม่สามารถเข้าใจภาษาของฝ่ายนายจ้างหรือผู้จัดการได้ การเจรจาต้องผ่านล่าม จึงทำให้ระบบการติดต่อสื่อสารมีอุปสรรคและเกิดความเข้าใจผิดกันได้

นอกจากนี้ชาวต่างประเทศมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างออกไป ชาวต่างประเทศที่เข้ามาเป็นผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของบริษัทนั้น มิได้สนใจที่จะศึกษาให้เข้าใจถึงขนบธรรมเนียมประเพณีตลอดจนอุปนิสัยใจคอและความรู้สึกของคนงานไทยให้ลึกซึ้ง ก็อาจจะกระทำในสิ่งที่ลูกจ้างคนไทยไม่พอใจ เช่น ผู้จัดการหรือหัวหน้างานที่เป็นชาวต่างประเทศอาจใช้เท้าชี้สั่งงาน เอามือจับศีรษะลูกจ้าง หรือพูดจาเสียงดัง ซึ่งชาวต่างประเทศมักถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา แต่ลูกจ้างที่เป็นชาวไทยกลับเห็นว่าไม่สุภาพและมองในแง่ว่าถูกตนทำให้นายจ้างและคนงานเข้าใจผิดกัน และเป็นสาเหตุของข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก่อให้เกิดกรณีพิพาทกันขึ้นได้ เช่น การพิพาทแรงงานของบริษัทฟูจิเซลล๊อคซ์เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๐

ลูกจ้างได้ยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับค่าครองชีพในระหว่างเจรจากันเองลูกจ้างก็ประท้วงโดยไม่ผูกกับฝ่ายจัดการและมีหนังสือถึงกรมแรงงาน กล่าวหาว่าฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่นใช้วาจาและมารยาทไม่สุภาพ ดังนั้นนายจ้างควรจะได้เรียนรู้ถึงขนบธรรมเนียมประเพณี สภาพแวดล้อมและนิสัยใจคอของคนไทย ตลอดจนเรียนรู้ถึงภาษาไทยด้วย เพื่อจะได้ใช้ในการติดต่อประสานงานกับคนงานได้

๕. นายจ้างไม่ยอมรับการใช้สิทธิตามกฎหมายของลูกจ้างในการเรียกร้องหรือการเจรจาต่อรอง นายจ้างส่วนใหญ่มักจะมีแนวความคิดแบบดั้งเดิมที่ว่า การเรียกร้องของลูกจ้างจะนำไปสู่ความเดือดร้อนของกิจการ ดังนั้นเมื่อมีลูกจ้างคนใดทำท่าจะเป็นตัวตั้งตัวตีหรือใช้สิทธิตามกฎหมาย นายจ้างก็จะพยายามขัดขวางหรือแสดงท่าทีตอบโต้ประกอบกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ มิได้บีบบังคับให้นายจ้างต้องรับข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับฝ่ายลูกจ้าง เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้อง นายจ้างบางรายก็มักจะละเลยไม่นำพาต่อข้อเรียกร้องของลูกจ้าง โดยอาจเห็นว่าลูกจ้างยังขาดความรู้หรือขาดความรับผิดชอบในการเรียกร้องหรือนายจ้างบางรายยังห่วงใยในเรื่องต้นทุนการผลิต ผลกำไร และการสูญเสียผลประโยชน์อื่นๆ ของฝ่ายตน จึงไม่ประสงค์จะให้โอกาสลูกจ้างที่จะเรียกร้องหรือระบายความรู้สึกใดๆ ทำให้ลูกจ้างไม่มีทางจะแสดงออกหรือแจ้งให้ฝ่ายนายจ้างได้ทราบถึงความต้องการของฝ่ายตน เป็นสาเหตุของการพิพาทแรงงานได้ ดังนั้นหากนายจ้างเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้แสดงความคิดเห็นและพิจารณาถึงความต้องการของลูกจ้างบ้างก็จะทำให้ต่างมีความเข้าใจกันได้ดีขึ้น

สาเหตุของข้อพิพาทแรงงานจากฝ่ายลูกจ้าง

นอกจากสภาพการทางเศรษฐกิจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้าง ค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการต่างๆแล้ว ยังมีสาเหตุสำคัญของการพิพาทแรงงานที่เนื่องมาจากฝ่ายลูกจ้างอีกหลายประการคือ

๑. การตื่นตัวของลูกจ้าง เป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาแรงงานในประเทศไทยถูกทอดทิ้งมาเป็นเวลานาน ลูกจ้างไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นความอ่านเกี่ยวกับการทำงานของตน ทั้งในด้านสภาพการจ้าง สภาพแวดล้อมการทำงาน และการจัดสวัสดิการอื่นๆ ลูกจ้างต้องเป็นผู้รับสนองความคิดของฝ่ายนายจ้างเท่านั้น ถึงแม้ธุรกิจอุตสาหกรรมของไทยจะเจริญก้าวหน้ามีขนาดใหญ่อขึ้นและมีลักษณะแตกต่างไปจากสมัยก่อนเป็นอันมาก แต่แนวความคิดด้านการจัดการของนายจ้างส่วนใหญ่มิได้เปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญเติบโตของธุรกิจอุตสาหกรรมเท่าที่ควร

ดังนั้นเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ เป็นต้นมาลูกจ้างจึงเริ่มกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิทธิตามกฎหมายบ้าง ประกอบกับบรรยากาศทางด้านการเมืองภายหลังจากวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีส่วนสนับสนุนให้ลูกจ้างตื่นตัวและยื่นข้อเรียกร้องขอให้นายจ้างปรับปรุงสภาพการจ้างกันมากขึ้น และเนื่องจากความกดดันที่ได้สะสมมาเป็นเวลานาน การเรียกร้องจึงแสดงออกมาในรูปการประท้วงหรือการนัดหยุดงาน โดยเห็นว่าเป็นวิธีการที่รวดเร็วได้ผลทั้งในด้านการเรียกร้องความเห็นอกเห็นใจจากประชาชนและสื่อมวลชน ครั้นเมื่อนายจ้างให้ผลตอบแทนเช่น ค่าจ้างสูงขึ้น สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มขึ้น แต่ลูกจ้างเองกลับละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนต้องทำงานให้นายจ้างตามสัญญา โดยปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่เต็มความสามารถ เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างบ่อยครั้งเข้านายจ้างก็ไม่สามารถจะยอมตามที่ลูกจ้างเรียกร้องได้ ก็เกิดการพิพาทแรงงานกันขึ้น

๒. การตามอย่างกันของลูกจ้าง การพิพาทแรงงานหลายรายเกิดขึ้นเพราะลูกจ้างเรียกร้องเอาอย่างกัน คือเห็นว่าลูกจ้างรายอื่นเรียกร้องเป็นผลสำเร็จจึงยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างของตนบ้าง โดยมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องเรียกร้องขอสิ่งเหล่านั้น และนายจ้างของตน มีความสามารถที่จะให้ได้เพียงใด ในบางรายลูกจ้างเคยต่อการกระทำที่ตนเรียกร้องแล้วได้ตามที่ต้องการจึงเรียกร้องซ้ำอีก โดยไม่คำนึงถึงว่าข้อตกลงเดิมจะหมดอายุแล้วหรือไม่ นายจ้างจะปรับตัวเข้ากับสภาพการจ้างตามข้อตกลงเดิมที่ทำไว้ได้หรือไม่ ก่อนแล้วหรือยัง ลูกจ้างเหล่านี้คงคำนึงถึงแต่ว่าตนมีพลังที่จะเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติตามเท่านั้น ประกอบกับการที่สถานประกอบการอื่นยื่นข้อเรียกร้องแล้วได้รับผลสำเร็จ หรือหากไม่ได้รับผลสำเร็จในขั้นแรกก็จะดำเนินการรุนแรงเพื่อบีบบังคับให้นายจ้างยินยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของตน

นอกจากนี้ลักษณะของข้อเรียกร้องส่วนใหญ่มักจะลอกเลียนแบบกัน คือเรียกร้องในเรื่องขอเพิ่มค่าจ้าง ค่าครองชีพและผลประโยชน์ทางสวัสดิการอื่น ๆ ปรากฏว่ามีการตระเตรียมอุปกรณ์การนัดหยุดงาน และมีการละเล่นต่าง ๆ เช่น กลองยาวการร่ำวง การตีมโหรี โดยมุ่งจะให้ลูกจ้างรวมพลังเป็นกลุ่มไม่แตกแยกไป ซึ่งพฤติกรรมของลูกจ้างเช่นนี้ทำให้นายจ้างเห็นว่าลูกจ้างมิได้มีความเดือดร้อนจริง การเจรจาตกลงกันจึงทำได้ยากยิ่งขึ้น

๓. ผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้างเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เป็นตัวตั้งตัวตีในการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตลอดจนจนทำการตัดสินใจแทนบรรดาลูกจ้างทั้งหลายในบางครั้ง ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงมีประโยชน์ต่อการช่วยให้กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างง่ายขึ้น และยังช่วยให้ลูกจ้างอื่น ๆ ไม่ต้องเสียเวลาด้วย

ในการเจรจาต่อรองนั้นมักปรากฏว่านายจ้างยังไม่พยายามยอมรับและเข้าใจผู้แทนลูกจ้างในทางที่ดี นายจ้างส่วนมากพยายามหาทางขจัดผู้แทนโดยเข้าใจว่าผู้แทนลูกจ้างคือศัตรูหรือผู้ที่สร้างความไม่สงบ หากยังมีผู้แทนลูกจ้างเหล่านี้อยู่แล้วนายจ้างต้องเสียผลประโยชน์และเดือนร้อนไม่มีที่สิ้นสุด เช่น การเรียกร้องของพนักงานบริษัททกมลสุโกศล จำกัด (แผนกตู้เย็น) เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๑ โดยลูกจ้าง ๗๐ คนจากจำนวนทั้งหมด ๑๒๕ คน ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายนายจ้าง ๕ ข้อ ขอค่าครองชีพ ขอให้จัดรถรับส่ง ขอให้จัดสวัสดิการด้านอาหาร ค่ารักษาพยาบาลและปรับปรุงสถานที่ทำงาน แต่ปรากฏว่าไม่มีการเจรจากัน ผู้แทนลูกจ้างจึงแจ้งให้พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงานเข้าไกล่เกลี่ยตามขั้นตอน มีการไกล่เกลี่ย ๒ ครั้งคือในวันที่ ๒๔ และ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๑ แต่ตกลงกันไม่ได้ในเรื่องค่าครองชีพจึงเสนอเรื่องเข้าสู่การชี้ขาดกรณีพิพาทรายนี้ปรากฏว่านายจ้างใช้วิธีการเลิกจ้างลูกจ้างที่เป็นผู้แทนลูกจ้างในการเรียกร้อง ทำให้ลูกจ้างอื่นกลัวที่จะถูกเลิกจ้างจึงไม่กล้าดำเนินการต่อไป ส่วนลูกจ้างอื่นที่เป็นผู้แทนในการเจรจาก็ถอนตัวจากจากการเป็นผู้แทน ซึ่งสร้างความลำบากให้กับเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นอย่างมากที่จะหาตัวผู้แทนลูกจ้างขึ้นมาเจรจากันใหม่ หักศนคติของนายจ้างเช่นนี้ย่อมเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การแรงงานสัมพันธ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมายด้วยดีได้ เพราะความพอใจของลูกจ้างมิได้อยู่ที่สภาพการจ้างแต่อย่างใดเท่านั้น หากยังอยู่ที่ความมั่นคงของงาน ความเข้าใจอันดีของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้าง การที่นายจ้างมีทัศนคติเช่นนี้ทำให้ลูกจ้างที่เป็นผู้แทนต้องหวาดระแวงอยู่เสมอว่าจะถูกกลั่นแกล้ง บรรยากาศที่ดีในองค์กรก็จะสูญเสียไปด้วย

แต่ผู้แทนลูกจ้างที่ถูกเลือกตั้งขึ้นมานั้นบางคนมิได้กระทำหน้าที่ผู้แทนที่ดี เช่น ปรากฏว่ามีลูกจ้างจำนวนมากที่ไม่ทราบว่าคุณแทนของตนได้ตกลงเจรจากับนายจ้างอย่างไรบ้าง เนื่องจากผู้แทนมิได้แจ้งหรือติดประกาศให้ลูกจ้างคนอื่น ๆ ทราบ ผู้แทนลูกจ้างบางคนก็มิได้เกิดจากความสมัครใจของคนงานทั้งหลาย แต่ได้รับเลือกเพราะอาศัยความเป็นนักเลงโดยใช้วิธีการข่มขู่ บางครั้งก็ขู่บังคับให้คนงานหญิงลงคะแนนให้มิฉะนั้นจะตักทำร้ายเมื่อเลิกงานแล้ว

ผู้แทนลูกจ้างประเภทนี้ มักเป็นลูกจ้างที่ชอบก่อความไม่สงบในที่ทำงานและนายจ้างได้หมายตัวไว้เพื่อหาทางไล่ออก จึงพยายามหาทางให้ตนเองได้เป็นผู้แทนลูกจ้าง เพื่อให้กฎหมายคุ้มครองตนเองไว้ ซึ่งสร้างความหนักใจแก่นายจ้างมากและไม่ค่อยอยากเจรจากับผู้แทนเหล่านี้ ทำให้การเรียกร้องของลูกจ้างไม่ประสบผลสำเร็จ

๔. อำนาจการเจรจาต่อรองของลูกจ้าง การยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง เพื่อให้มีการเจรจาต่อรองนั้น ปรากฏว่าอำนาจการเจรจาต่อรองของฝ่ายลูกจ้างโดยทั่วไปมีน้อย ประกอบกับการยื่นข้อเรียกร้องบางครั้งก็ขัดขาดหลักเกณฑ์หรือมีเหตุผลไม่เพียงพอ เช่น เป็นการเอาอย่างลูกจ้างในกิจการอื่น จึงปรากฏว่านายจ้างยอมเจรจาหรือยอมตกลงตามข้อเรียกร้องเพียงส่วนน้อยเท่านั้น บางครั้งนายจ้างก็ได้ปฏิบัติตามที่ตกลงกันไว้ด้วย

การที่ลูกจ้างขาดอำนาจการเจรจาต่อรองเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากการที่ลูกจ้างมิได้มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เพราะไม่คุ้นเคยกับระบบสหภาพ นอกจากนี้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังมีบทบัญญัติให้ลูกจ้างไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของลูกจ้างทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องรวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องได้ ซึ่งวิธีการนี้อาจทำให้ความสนใจในการตั้งสหภาพแรงงานลดน้อยลง เพราะว่าลูกจ้างสามารถรวมตัวกันชั่วคราวและเป็นการเฉพาะหน้าเมื่อมีการเรียกร้องได้ ทำให้ไม่มีวิธีการที่เป็นแบบแผนถาวรหรือมีความชำนาญในการเจรจาอย่างสหภาพแรงงาน เหตุผลและหลักฐานที่นำมาอ้างอิงก็มีน้อย การรวมกลุ่มไม่มั่นคงพอที่จะทำให้นายจ้างเกรงกลัวหรือทำให้ตนมีอำนาจในการเจรจาต่อรองพอ การเจรจาเอาชนะนายจ้างโดยรวดเร็วด้วยวิธีการนัดหยุดงานที่ผิดกฎหมายหรือการเข้ายึดครองครอบทรัพย์สินของนายจ้างจึงมีอยู่เสมอมา แม้แต่ในกรณีที่มีการก่อตั้งสหภาพเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกลูกจ้างอยู่แล้ว แต่นายจ้างที่ยังไม่เคยชินกับระบบการรวมตัวเป็นสหภาพเช่นนี้ก็เกิดความรู้สึกเป็นปฏิกิริยา ประกอบกับการที่ลูกจ้างขาดสมาคมที่เป็นปึกแผ่นและมีความหมายต่อฝ่ายลูกจ้างอย่างแท้จริงตลอดมา ทำให้ลูกจ้างขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง

๑ เกษมสันต์ วัลลาวรรณ, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์," วารสาร

เมื่อลูกจ้างมิได้มีสหภาพที่เข้มแข็งพอจะเป็นตัวแทนในการเจรจาของฝ่ายตน ก็ทำให้บุคคลภายนอกถือโอกาสเข้ามาแทรกแซง โดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างส่วนใหญ่ยังเป็นผู้มีการศึกษาน้อยและไม่รู้ถึงสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายแรงงาน ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้คนภายนอกชักนำลูกจ้าง โดยอาจทำในฐานะที่ปรึกษาหรือผู้นำกลุ่มลูกจ้างทำการเรียกร้องต่อนายจ้าง เรียกร้องเอาประโยชน์จากนายจ้างแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นภายหลัง การเข้าร่วมของบุคคลเหล่านี้บางรายก็ทำด้วยความสมัครใจ บางรายก็หวังผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ทางการเมือง และบางรายก็ทำด้วยความบริสุทธิ์ใจแต่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้อำนาจการต่อรองของลูกจ้างลดน้อยลง นายจ้างไม่ยอมตกลงตามข้อเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้าง แม้ว่าในบางครั้งจะเป็นการเรียกร้องที่สมเหตุสมผลก็ตาม

๕. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของลูกจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของลูกจ้างนี้ จะเห็นได้จากการที่ลูกจ้างมีการนัดหยุดงานก่อนที่จะยื่นข้อเรียกร้อง หรือนัดหยุดงานทันทีภายหลังจากยื่นข้อเรียกร้อง ไม่มีการตั้งผู้แทนแต่ใช้วิธีหยุดงานและให้นายจ้างตอบข้อเรียกร้องทันที มีการเรียกร้องในรูปของบัตรสนเท่ห์ การกระทำของลูกจ้างเช่นนั้นแม้จะอ้างว่ากระทำไปเพราะเหตุใดก็ตาม ล้วนแต่แสดงถึงการไม่เคารพกฎเกณฑ์หรือกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้นายจ้างถือเป็นผู้ได้เปรียบในการที่จะไม่เจรจาหรือทำความตกลงกับลูกจ้างได้ เป็นผลให้ข้อเรียกร้องซึ่งอาจจะยุติได้โดยง่ายกลับลุกลามไปเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานได้

การที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้มีสาเหตุจาก

๕.๑ ลูกจ้างไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เพราะลูกจ้างส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเอง จึงถูกนายจ้างเอาเปรียบ นอกจากนี้ลูกจ้างยังไม่มีกิจกรรมร่วมกันเป็นสหภาพแรงงานซึ่งจะช่วยเป็นสื่อในอันที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และช่วยคุ้มครองผลประโยชน์ของบรรดาลูกจ้าง ให้ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายแรงงาน โดยสหภาพจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำหรือสนับสนุนลูกจ้างในการเรียกร้อง

๕.๒ ในหมู่ลูกจ้างยังขาดหัวหน้าหรือผู้ที่จะมีรับผิดชอบในการชักจูงให้ลูกจ้างปฏิบัติ ตามกฎหมายแรงงาน ผู้แทนลูกจ้างบางคนไม่ได้รับการสนับสนุนจากลูกจ้างส่วนใหญ่จึงมีการ เปลี่ยนแปลงผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างบ่อย ๆ และในบางครั้งลูกจ้างก็มิได้ยอมรับหน้าที่ที่จะ รับผิดชอบในการตัดสินใจของผู้แทนฝ่ายตน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ลูกจ้างส่วนใหญ่จะพยายามอยู่ ใกล้เคียงกับสถานที่ทำการเจรจาและไม่ยอมกลับเข้าทำงานจนกว่าการเจรจาจะเสร็จสิ้น แสดงว่า ลูกจ้างยังไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน ไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของผู้แทนตามกฎหมายและ ตัวผู้แทนที่ได้รับเลือกนั้นบางคนก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจใน เรื่องกฎหมายแรงงาน ดังนั้นการที่ จะชักจูงให้ลูกจ้างปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายก็เป็นไปโดยยากยิ่งขึ้น

๕.๓ ลูกจ้างเห็นว่าวิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้นยุ่งยาก การปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันใจและเกรงว่าจะไม่ได้ผล โดยเห็นว่าการเรียกร้องต้องใช้วิธีรุนแรง หรือใช้วิธีบีบบังคับ นอกจากนี้ลูกจ้างมักจะอ้างว่าฝ่ายนายจ้างไม่ยอมเจรจาด้วยจึงต้องใช้วิธี นัดหยุดงานก่อนยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของลูกจ้างทำให้ฝ่าย นายจ้างไม่พอใจยิ่งขึ้น เพราะเห็นว่าลูกจ้างทำผิดขั้นตอนของกฎหมายทั้ง ๆ ที่รู้และเข้าใจ กฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของคนกลางคือรัฐที่จะดำเนินการประนีประนอมแก่ทั้งสองฝ่ายให้เห็น ความถูกต้อง และหาทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานหากมีข้อบกพร่องไม่สะดวกแก่การ ปฏิบัติ หรือถ้ากฎหมายที่ใช้อยู่เหมาะสมแล้วก็ต้องดำเนินการให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามโดยเคร่ง ครัดต่อไป

ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานปรากฏว่า กรณีพิพาทที่ยุติลงนั้นบางราย ต้องอาศัยบุคคลในระดับสูง เช่น รัฐมนตรีช่วยใกล้เคียง บางรายก็ทำผิดขั้นตอนของพระราช บัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยนัดหยุดงานก่อนที่จะผ่านขั้นตอนการใกล้เคียงของเจ้า หน้าที กรณีพิพาทบางรายที่เจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยใกล้เคียงก็เป็นกรณีพิพาทที่คู่กรณี เรียกร้องทั้ง ๆ ที่สภาพการจ้างเดิมยังไม่หมดอายุลง กรณีพิพาทบางรายเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถใกล้เคียงให้ยุติ ลงได้ในขั้นตอนของการใกล้เคียงทั้งหมด ข้อเรียกร้องบางข้อที่คู่กรณีตกลงกันไม่ได้ในขั้นนี้ จึงต้องเข้าไปสู่การชี้ขาดของผู้ชี้ขาดหรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากระยะเวลา

ใกล้เคียงตามกฎหมายสิ้นสุดลง กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน จึงทำให้การใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานไม่สำเร็จหรือสำเร็จลงได้โดยยาก ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

๑. ปัญหาการขาดแคลนปัจจัยในการปฏิบัติงาน

ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานของกรมแรงงานในปัจจุบันนี้ได้แก่

- เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด ๑๐ คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับ ๖ ๑ คน ระดับ ๕ ๖ คน ระดับ ๔ ๓ คน
- ห้องใกล้เคียง ๒ ห้อง
- รถยนต์สำหรับปฏิบัติงานประจำ ๑ คัน
- เครื่องพิมพ์ดีดซึ่งใช้พนักงานพิมพ์ดีดร่วมกับแผนกงานอื่นของกองแรงงานสัมพันธ์ ๒ คน

ทรัพยากรในการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็นับว่ามีเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานในสภาพปัจจุบัน กล่าวคือห้องที่ใช้ใกล้เคียงนั้น บางครั้งอาจจะใช้สถานที่อื่น ๆ ตามความประสงค์ของคู่กรณีเช่น ในบริเวณโรงงาน สถานที่ทำงานของฝ่ายนายจ้าง หรือสถานที่อื่นที่คู่กรณีเห็นว่าเป็นกลาง ส่วนพาหนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานนี้ หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นพร้อมกันหลายราย เจ้าหน้าที่ก็อาจจะเดินทางไปโดยรถรับจ้าง ซึ่งก็จะไปถึงที่หมายได้ทันท่วงทีเช่นกัน โดยค่าพาหนะเหล่านี้จะมาเบิกได้ในภายหลัง แต่สำหรับเครื่องพิมพ์ดีดและพนักงานพิมพ์ดีดนั้นมีปัญหาอยู่บ้าง กล่าวคือพนักงานพิมพ์เพียง ๒ คนนี้มักจะมัวงานล้นมือ เนื่องจากต้องให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายอื่น ๆ ของกองแรงงานสัมพันธ์ด้วย ดังนั้นงานพิมพ์จึงมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานใกล้เคียงให้เร็วขึ้นได้ เช่นการเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใกล้เคียง ซึ่งควรจะใช้วิธีพิมพ์รายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากมีพนักงานพิมพ์ไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ต้องเขียนด้วยลายมือของตนเอง ซึ่งลายมือของเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถอ่านได้ง่ายไปทุกคน ทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องสิ้นเปลืองเวลาในการพิจารณา

วินิจฉัย และรายงานเหล่านี้เมื่อเก็บรวบรวมไว้ในแฟ้มปฏิบัติงานก็จะเป็นอุปสรรคแก่การย้อนกลับมาตรวจสอบภายหลังด้วย

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการ โกล่เกลี่ยเห็นจะได้แก่ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่โกล่เกลี่ย อันได้แก่ พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่โกล่เกลี่ยมีปัญหาดังนี้คือ

๑.๑ ปัญหาการยอมรับตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่โกล่เกลี่ย ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

ก. ระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ระดับสูง รับผิดชอบคือ การที่ได้กำหนดให้ข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๔ ขึ้นไป เป็นพนักงานประนอมฯ ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และตั้งแต่ระดับ ๓ ขึ้นไป เป็นพนักงานประนอมฯ ส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ตามคำสั่ง ของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ประกาศแต่งตั้งพนักงานประนอมฯ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น^๑ ปรากฏว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมักไม่สนใจการโกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ในบางครั้งถึงกับมีการเดินขบวนเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น อธิบดี หรือ รัฐมนตรีมาเป็นผู้โกล่เกลี่ย โดยคิดว่าบุคคลเหล่านี้จะชักนำให้คู่กรณีอีกฝ่ายยินยอมให้ตามที่ตนเรียกร้องได้ดีกว่า การยึดมั่นหรือความ เชื่อถือในตัวบุคคลเช่นนี้เป็นการก่อให้เกิดความ ท้อแท้และการขาดความเชื่อมั่นในตนเองของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย จนอาจทำให้เสียคุณสมบัติของการ เป็นผู้โกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานที่ดี นอกจากนี้การที่จะให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงมาโกล่เกลี่ยกรณีพิพาท นั้น ย่อมจะก่อให้เกิดภาระจนไม่สามารถปฏิบัติงานทางด้านนโยบายได้เต็มที่

ข. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และประสบการณ์ในงานที่รับผิดชอบ

เมื่อกรมฯ ได้รับอัตราคำสั่งเพิ่มขึ้นนั้น บุคคลผู้ได้รับคัดเลือกเข้ามาเป็น ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามระเบียบวิธีการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยคำนึงถึง คุณวุฒิเป็นสำคัญ แต่งานด้านการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานต้องการบุคคลที่มีความสามารถในด้านอื่น ๆ มากกว่าคุณวุฒิเพียงอย่างเดียว เพราะ เป็นงานที่มีความลึกซึ้ง ต้องการบุคคลที่มีใจรักงานด้าน

^๑ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานในภาคผนวก

นี้มีความสุข มีประสบการณ์ทางด้านแรงงาน มีจิตวิทยา และมีความมั่นใจในตัวเองในการตัดสินใจ
ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่มีอยู่เฉพาะตัวแต่ละคน

๑.๒ ปัญหาอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ใกล้เคียง ในเรื่องนี้แยกพิจารณาเป็น ๒ ประการ

ก. เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่ได้ส่วนสักกับปริมาณงาน

การที่อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานนั้น เป็นสาเหตุ
หนึ่งที่ทำให้เกิดการพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
งานด้านการตรวจตราให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน และเจ้าหน้าที่ทางด้านแรงงานสัมพันธ์
ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่มีการพิพาทแรงงานและนัดหยุดงานมากเป็นประวัติการณ์นั้น ปรากฏว่า
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานด้านข้อพิพาทแรงงานโดยตรงมีเพียง ๓ คนเท่านั้น (ไม่รวมหัวหน้าฝ่าย
แรงงานสัมพันธ์) โดยทั้ง ๓ คนนี้เป็นข้าราชการชั้นโท ในช่วงเพียง ๔ เดือนแรกของปี พ.ศ.
๒๕๑๖ คือ จากมกราคม - เมษายน มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นประมาณ ๓๐ ราย และมีการนัด
หยุดงานประมาณ ๒๐ รายโดยเฉลี่ยแล้วรายหนึ่งต้องใช้เวลาประมาณ ๑๐ วัน^๑ ถ้าดูเพียงผิวเผิน
จะรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่คนหนึ่งจะรับผิดชอบข้อพิพาทแรงงานไม่มากนัก แต่ที่จริงแล้วลักษณะของงานด้าน
การใกล้เคียงและระงับข้อพิพาทแรงงานนั้นค่อนข้างจะแตกต่างจากงานด้านอื่น ๆ อยู่มากคือ

๑) เป็นงานที่เกิดขึ้นไม่แน่นอน บางวันไม่มีเลย บางวันมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น

หลายรายในเวลาเดียวกัน เจ้าหน้าที่เพียง ๓ คนจึงไม่พอกับการปฏิบัติงาน และหากเจ้าหน้าที่คนใด
เกิดเจ็บป่วยขึ้น ก็ทำให้งานต้องหยุดชะงักได้

๒) การปฏิบัติงานใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานโดยเฉพาะในกรณีที่มีการนัดหยุด
งาน ในบางครั้งจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานยังสถานที่เกิดเหตุด้วยกันอย่างน้อย ๒ คน เพื่อ
จะได้ปรึกษาหารือกันในการแก้ปัญหา และสามารถแยกการพบปะสนทนากับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง
ได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น แต่เมื่อมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงเพียง
๓ คน จึงไม่เพียงพอ

^๑ลิขิต เทอดสิทธิ์ศักดิ์, "การปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์" รายงานการศึกษาตวง
ณ กรมแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, ๒๕๑๖), หน้า ๕๔ (อัครสำเนา)

๓) เป็นงานที่ต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษคือ เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในค่านหลักวิชาการ ความคิดจิตวิทยา บุคลิกลักษณะ การใช้วาทีศิลป์ ตลอดจนหลักมนุษยสัมพันธ์จึงใจให้คู่กรณียอมรับในความคิดของตนและพอใจที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งปกติย่อมจะสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ครบถ้วนได้ยาก ในกรณีที่ขาดแคลนจะยืมเจ้าหน้าที่จากแผนกอื่นซึ่งไม่คุ้นเคยกับงานชนิดนี้ไปใช้งานจึงไม่เหมาะ และอาจก่อให้เกิดผลเสียหายในการปฏิบัติงานขึ้นได้

๔) การพิจารณาแรงงานเป็นงานที่สิ้นเปลืองเวลา ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาพิจารณาและเจรจากันหลายวัน เพราะ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายและจำนวนมาก เช่นนายจ้างก็ต้องปรึกษาหารือกันระหว่างผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ก่อนการตัดสินใจ ส่วนลูกจ้างก็ต้องปรึกษาหารือกันระหว่างลูกจ้าง เช่นเดียวกัน ปกติคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมักจะไม่ยอมตกลงกันง่าย ๆ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลามากมายในการไกล่เกลี่ยแต่ละครั้ง

นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วนี้ การที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในบางอุตสาหกรรมทำให้ปัญหาการใช้แรงงานเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว และเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องระงับข้อขัดแย้งและข้อพิพาทมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนี้ก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะ พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๘ เจ้าหน้าที่ที่ไกล่เกลี่ยที่ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนกลางต้องรับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยทั้งที่เกิดในกรุงเทพมหานคร และออกไปช่วยเหลือจังหวัดใกล้เคียงในบางโอกาส ทำให้เกิดปัญหาทันเก่าไม่ทันเสร็จงานใหม่ก็เข้ามาซึ่งข้อพิพาทแต่ละเรื่องนั้นล้วนไม่สามารถทิ้งให้ล่าช้าหรือเก็บไว้ทำได้ เพราะจะทำให้ข้อพิพาทเหล่านี้ลุกลามกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ระงับได้ยาก และอาจถึงกับมีการนัดหยุดงาน นอกจากนี้ข้อพิพาทแรงงานบางเรื่องต้องใช้เวลาหรือเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน หรือมีเบื้องหลังเกี่ยวกับกาการเมือง ข้อพิพาทแรงงานในลักษณะเช่นนี้ต้องการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการปฏิบัติงานไกล่เกลี่ย หากเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอก็จะทำให้ข้อพิพาทแรงงานที่น่าจะระงับได้โดยง่ายกลับลุกลามออกไปถึงขั้นนัดหยุดงานได้

จากตารางที่ ๑๔ จะเห็นว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ระดับ ๕ ของกรมแรงงานในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มากกว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ถึงประมาณ ๑๐ เท่า คือเพิ่มขึ้นจาก ๑๓ คน มาเป็น ๑๔๔ คน แต่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ระดับ ๕ ในกองแรงงานสัมพันธ์นั้นมีเพียง ๔ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนเพียงร้อยละ ๕ ของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ระดับ ๕ ทั้งหมดของกรมแรงงาน

กองการเจ้าหน้าที่ กรมแรงงาน, "อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ กรมแรงงานใน พ.ศ. ๒๕๒๒".

ตารางที่ ๑๔

แสดงอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่กรมแรงงานใน พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๒

เจ้าหน้าที่ระดับ	พ.ศ. 2517	พ.ศ. 2518	พ.ศ. 2519	พ.ศ. 2520	พ.ศ. 2521	พ.ศ. 2522
10	-	-	1	1	1	1
9	1	1	2	2	2	2
8	2	2	-	-	-	-
7	3	3	3	5	6	8
6	19	22	21	23	26	58
5	13	23	17	20	79	148
4	138	193	223	196	152	315
3	369	501	273	368	402	310
2	35	106	143	174	198	152
1	217	272	116	130	119	94
รวมข้าราชการ	797	1,123	779	919	985	1,088
ลูกจ้างประจำ	169	169	193	233	294	389
ลูกจ้างชั่วคราว	-	-	65	89	126	158
รวมทั้งหมด	966	1,292	1,037	1,241	1,405	1,635

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ตัวเลขตามปีงบประมาณ

ปี พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๒ ตัวเลขตามปีปฏิทิน

ปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๒ ตัวเลขตามอัตราบรรจุ

ที่มา: กรมแรงงาน, การบริหารงานของกรมแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน, ๒๕๒๓), หน้า ๓๕.

เจ้าหน้าที่ระดับ ๕ นั้นเป็นกำลังสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงชีพาตแรงงานในส่วนกลาง การที่มีการจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ระดับ ๕ ให้กองแรงงานสัมพันธ์เพียงร้อยละ ๕ เท่านั้น จะทำให้การปฏิบัติงานของกองแรงงานสัมพันธ์ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับงานใกล้เคียงชีพาตแรงงาน

ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงชีพาตแรงงานมีจำนวน ๑๐ คน ซึ่งก็นับว่าเพียงพอสำหรับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพราะหลังจากมีการปฏิรูประบบการปกครองแผ่นดินปรากฏว่าชีพาตแรงงานได้ลดจำนวนลงไปมาก แต่ดังได้กล่าวแล้วว่าลักษณะของงานแรงงานสัมพันธ์นั้น เป็นงานที่เกิดขึ้นไม่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังเช่นสภาพเศรษฐกิจ ภาวะการเมือง สภาพความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบการ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ ๑๐ คนนี้ย่อมไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานสำหรับในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาที่มีความผันแปรทางเศรษฐกิจหรือภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น และความไม่แน่นอนของสภาพการเมืองภายในและภายนอกประเทศ ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์มากขึ้นในอนาคต

ข. จำนวนเจ้าหน้าที่จำกัดทำให้ไม่สามารถแบ่งแยก เจ้าหน้าที่ออกตามลักษณะประเภทของกิจการ ถ้าพิจารณาจากสถิติที่แสดงการชีพาตแรงงานจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมนั้นทำให้พอจะสรุปถึงแนวโน้มของชีพาตแรงงานได้ว่าส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในกิจการประเภทใด ดังนั้นหากมีการแจ่งแยกเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบสำหรับชีพาตที่เกิดขึ้นในกิจการแต่ละประเภท จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ซึ่งจะมีประโยชน์คือทำให้การปฏิบัติงานใกล้เคียงชีพาตทำได้รวดเร็วขึ้น แต่เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่จำกัดและต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ไม่มีการแบ่งแยก เจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบในกิจการเฉพาะอย่างดังกล่าว

๒. ปัญหาที่เกิดจากนายจ้างและลูกจ้าง

ในการใกล้เคียงชีพาตแรงงานนั้นบุคคลที่เจ้าหน้าที่จะต้อง เกี่ยวข้องด้วยคือนายจ้างและลูกจ้าง ชีพาตแรงงานที่เกิดขึ้นจะยุติลงได้ยากง่ายเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความยินยอมพร้อมใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งความไว้วางใจที่คู่กรณีให้กับผู้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ดังนั้นท่าที

ของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยจึง เป็นปัจจัยที่จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้กล่าวคือ

๒.๑ ท่าทีของนายจ้าง

จากพฤติกรรมและการแสดงออกของนายจ้าง เช่น ในกรณีที่มีการยื่นข้อเรียกร้องและเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้รับแจ้งจากฝ่ายลูกจ้างให้เข้าไปช่วยในการเลือกผู้แทนลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ก็จะเข้าไปช่วยเหลือเพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจา โดยเจ้าหน้าที่อาจจะโทรศัพท์ไปติดต่อนายจ้างในฐานะ เป็นเจ้าของสถานที่ที่จะใช้ในการเลือกผู้แทนลูกจ้าง แต่กลับได้รับคำตอบจากฝ่ายนายจ้างว่า ไม่ต้องมาเขาจะจัดการเจรจากันเอง หรือบางรายเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากฝ่ายลูกจ้างผู้ยื่นข้อเรียกร้องให้เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ยเนื่องจากเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น ครั้นเจ้าหน้าที่แจ้งฝ่ายนายจ้างให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่จะเข้าไปไกล่เกลี่ย แต่นายจ้างกลับตอบว่า "ตกลงกันเรียบร้อยแล้ว" โดยที่จริงยังไม่มี การเจรจาดังที่นายจ้างบอกกับเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีนายจ้างจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจและยอมรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย แต่ท่าทีของนายจ้างดังกล่าวมานั้นก็เป็นอุปสรรคที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ การที่นายจ้างมีท่าทีดังกล่าวก็พอจะสรุปสาเหตุได้ดังนี้คือ

ก. เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้ประกอบการ เป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตเป็นผู้ลงทุน นายจ้างก็ย่อมต้องการที่จะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้นนายจ้างบางคนก็จะมีความรู้สึกว่ากฎหมายแรงงานบางฉบับไม่มีความเป็นธรรม เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกำหนดการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงาน วันหยุด การลาป่วย การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ตลอดจนการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานในการทำงาน เป็นต้น หรือการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อช่วยแรงงานไม่มีฝีมือให้สามารถที่จะครองชีพและจุนเจือครอบครัวได้ โดยกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ หรือการมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาข้อขัดแย้ง และระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กฎหมายเหล่านี้ย่อมผูกมัดทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างให้ต้องปฏิบัติตาม แต่นายจ้างมักจะมีรู้สึกว่ากฎหมายเหล่านี้บีบบังคับนายจ้างและมุ่งช่วยลูกจ้างแต่ฝ่ายเดียวจึงไม่พอใจนายจ้าง เหล่านี้มักจะเป็นนายจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก ที่ไม่สามารถจะปฏิบัติตามมาตรฐาน

ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และในบางครั้งก็เอาเปรียบลูกจ้างเพราะลูกจ้างไม่รู้เท่าทัน นอกจากนี้นายจ้างเหล่านี้ยังไม่มีความเข้าใจถึงระบบการแรงงานสัมพันธ์อย่างดีพอด้วย

ข. นายจ้างบางแห่งคิดว่าการที่เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงเข้าไปช่วยเหลือในขั้นตอนการเจรจา หรือเข้าไปช่วยใกล้เคียงระงับข้อพิพาทแรงงานนั้น เป็นการไปดูแลลูกจ้างให้แข็งข้อและปฏิบัติการกระด้างกระเดื่องต่อนายจ้าง ทำให้ลูกจ้างได้ใจและนัดหยุดงานเพราะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยช่วยเหลือเข้าข้าง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงนั้น^๑ เจ้าหน้าที่ยอมรับว่าอาจจะมีความรู้สึกเห็นอกเห็นใจฝ่ายลูกจ้างบ้าง เพราะเป็นผู้ที่ด้อยกว่าในสังคมและมักจะเป็นผู้ที่มีความทุกข์ยากลำบากอยู่แล้ว แต่ในการปฏิบัติงานทุกครั้งเจ้าหน้าที่ก็ได้พยายามวางตัวเป็นกลางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ค. นายจ้างไม่พอใจที่เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงเข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพราะเกรงว่าเจ้าหน้าที่จะไปรู้ความลับในการบริหารงานหรือการเสียหายของกิจการ จึงไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ไม่ว่าในการให้ข้อมูลหลักฐานหรือการตอบปัญหาต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่สอบถามเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียง

ง. นายจ้างไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงเข้าไปเกี่ยวข้องเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน เพราะนายจ้างมีความรู้สึกว่าการที่ปล่อยให้มีเรื่องจนเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องนั้นจะทำให้บริษัทเสียหาย จึงไม่พอใจทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่

จ. เนื่องจากผู้ใกล้เคียงเป็นข้าราชการและเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานซึ่งนายจ้างเห็นว่า เป็นแหล่งที่ลูกจ้างใช้บีบบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินและเป็นแหล่งที่ช่วยคนเลวคือลูกจ้างที่ไม่ดีหรือเกเรกรมแรงงานก็บังคับให้นายจ้างจ่ายเงินให้ตามที่ลูกจ้างเรียกร้อง กล่าวคือนายจ้างมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกรมแรงงานและเจ้าหน้าที่ทางราชการอยู่แล้ว นายจ้างก็เกรงว่าเจ้าหน้าที่จะมาจับผิดในด้านต่าง ๆ เช่นสภาพการจ้างและสภาพแวดล้อมการทำงาน จึงได้พยายามหลีกเลี่ยงการพบกับเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อนายจ้างมีที่ทำเป็นปฏิบัติก็ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่สะดวก

^๑ สัมภาษณ์ สุนทร สืบสหการ, หัวหน้าฝ่ายใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๑๖ เมษายน ๒๕๒๒.

การที่นายจ้างมีท่าทีไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงดังกล่าวมานี้ อาจสรุปได้ว่า เพราะนายจ้างมักจะ เป็นฝ่ายที่ต้อง เสียประโยชน์ เป็นส่วนใหญ่ เมื่อมีการพิพาทแรงงาน ทั้งนี้ก็ เพราะนายจ้างเอง เป็นฝ่ายพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน และมีข้อบกพร่องในการบริหารงาน รวมทั้งมักจะ เป็นต้นเหตุของการ เรียกร้องดังกล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี มีนายจ้างบางส่วนที่ยังมอง เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงในทางที่ดี คือบางครั้งนายจ้างก็รู้ว่า เจ้าหน้าที่กรมแรงงานได้พยายาม เข้าใจถึงความจำเป็นของนายจ้าง เห็นว่า เจ้าหน้าที่ได้พยายามปฏิบัติอย่าง เป็นธรรม และเมื่อได้ เห็นความยากลำบากของการปฏิบัติตัว เป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน ก็พยายามที่จะให้ ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ เป็นอย่างดี แต่ทัศนคติที่ไม่ดีของนายจ้างบางส่วน เช่นนั้นก็ เป็นอุปสรรคบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ที่มีใช้น้อย

๒.๒ ท่าทีของลูกจ้าง

เมื่อมีการพิพาทแรงงานนั้นส่วนมากลูกจ้างมักจะ เป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์ เพราะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง ท่าทีผ่านมานั้น นายจ้างมักจะจัดให้ลูกจ้างต่ำกว่ามาตรฐานที่ กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว หรืออีกนัยหนึ่งนายจ้างยังมีความสามารถที่จะให้แก่มูลค่าจ้างได้อีก ดังนั้นเมื่อ ลูกจ้างยื่นข้อ เรียกร้องและ เกิด เป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้น ครั้น เมื่อมีการไกล่เกลี่ยแล้วหากไม่ตกลงกัน นายจ้างก็ เกรงว่าจะมีการนัดหยุดงาน ซึ่ง เป็นผลร้ายแก่นายจ้างยิ่งกว่าการยินยอมให้ในสิ่งที่ ลูกจ้าง เรียกร้องโดยที่นายจ้างยังสามารถให้ได้อยู่ เมื่อลูกจ้าง เป็นผู้ได้ประโยชน์เกือบทุกครั้ง ที่ เจ้าหน้าที่ของกรมแรงงาน เข้าไปเกี่ยวข้อง ทัศนคติของลูกจ้างจึง เป็นไปในทางที่เป็น ประโยชน์ แก่การปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ใกล้เคียง แต่ก็ยังคงมีลูกจ้างบางส่วนที่มีทัศนคติไม่ดี เหมือนกัน ซึ่งอาจ เกิดจากความ เข้าใจผิดหรือความบกพร่องของลูกจ้างเองก็เป็นได้ สาเหตุของท่าทีทางด้าน ลูกจ้างที่ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงมีดังนี้คือ

ก. ลูกจ้างส่วนหนึ่งยังไม่ เข้าใจกฎหมายแรงงานจึงมักจะ เป็นผู้ทำผิดกฎหมาย เช่น มีการนัดหยุดงานผิดขั้นตอนคืออาจยื่นข้อ เรียกร้องแล้วนัดหยุดงานเลย โดยไม่ผ่านขั้นตอนการ เจริญจ่าต่อรองกับนายจ้างหรือการไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเสียก่อน หรือนัดหยุดงานโดยมิได้แจ้งพนักงานประนอมฯ และนายจ้างให้ทราบล่วงหน้าก่อน ๒๔ ชั่วโมง หรือ ในขณะที่มีประกาศห้ามนัดหยุดงานก็นัดหยุดงานกันโดยมิได้ เกรงกลัวกฎหมาย ในบางครั้งก็ฝ่าฝืน

กฎข้อบังคับของบริษัท เมื่อถูกหักท้วงจากเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงหรือจากฝ่ายนายจ้างก็มีความรู้สึกว่าการกฎหมายแรงงานไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ตน เจ้าหน้าที่ก็ต้องคอยชี้แจงให้เข้าใจถึงข้อบกพร่องของฝ่ายลูกจ้างที่นายจ้างอาจนำมาเป็นข้อโจมตีได้ เจ้าหน้าที่ใกล้เคียงก็ปฏิบัติตามลำบากยิ่งขึ้น เพราะการไม่ปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบหรือในกติกาของฝ่ายลูกจ้างโดยยกเอาความไม่รู้มา เป็นข้ออ้าง

ข. ในกรณีที่มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นโดยใกล้เคียงแล้วไม่ตกลงกัน หรือลูกจ้างไม่รอให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนกลับนัดหยุดงานเลย ครั้นเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงเข้าสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อหาสาเหตุการพิพาทแรงงานรายนั้น โดยอาจเจรจากับนายจ้างในท้องทำงาน ลูกจ้างก็มักจะเข้าใจไปว่าเจ้าหน้าที่กำลังเจรจารับสินบนจากนายจ้าง จึงทำให้มีท่าทีที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงทั้งที่เจ้าหน้าที่เองบริสุทธิ์ใจ กรณีเช่นนี้ลูกจ้างควรจะเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเพื่อช่วยให้การระงับข้อพิพาทแรงงานเป็นไปด้วยดี เพราะทั้งนายจ้างและลูกจ้างเองก็แสดงท่าทีว่าไม่สามารถจะตกลงกันได้โดยลำพัง มุ่งแต่ต่อรองกันโดยใช้มาตรการที่รุนแรง การที่เจ้าหน้าที่เข้าช่วยเหลือ เช่นนี้ก็ยังมีทางให้การพิพาทแรงงานระงับลงได้โดยสันติวิธี ดังนั้นจึงควรยอมรับในวิธีการของเจ้าหน้าที่จะดีกว่า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ใกล้เคียงก็เป็นข้าราชการ ย่อมต้องมุ่งหวังผลสำเร็จของงานในหน้าที่มากกว่าที่ละหวังสินลี้รางวัลเพียงชั่วคราวชั่วคราวยาว และหากฝ่ายลูกจ้างมีหลักฐานแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่คนใดไม่สุจริตก็ย่อมจะฟ้องร้องไปยังผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้น เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ความหวาดระแวง เช่นนี้มีแต่จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่จะใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานไม่ประสบผลสำเร็จ

ค. ในกรณีการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดเยื้อออกไป โดยความยินยอมของคู่ สนิเองที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าไกล่เกลี่ยต่อจนกว่าข้อพิพาทจะยุติ ลูกจ้างก็มักจะโจมตีเจ้าหน้าที่ว่าไม่เอาใจใส่ หรือเมื่อลูกจ้างเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ จากนายจ้าง แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะไกล่เกลี่ยให้นายจ้างปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของลูกจ้างได้ทั้งหมด ลูกจ้างก็หาว่าเจ้าหน้าที่เข้าข้างฝ่ายนายจ้าง โดยไม่คำนึงถึงความล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ หรือการผัดนัดของนายจ้าง หรือการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งฝ่าย

นายจ้างและลูกจ้างคือไม่ยอมผ่อนผันแก่กันเลย แต่ละฝ่ายต่างมีที่รู้มานะมุ่ง เอาชนะกันโดยไม่ฟังเหตุผลของอีกฝ่ายหนึ่ง บางครั้งฝ่ายลูกจ้างมีได้คำนี้ถึงว่า ในการเจรจาไกล่เกลี่ยนับถึงแม้จะมีเจ้าหน้าที่มาช่วยไกล่เกลี่ยแต่ก็เป็นเพียงคนกลาง ซึ่งมีใช้ผู้ให้ทุกอย่างที่แต่ละฝ่ายต้องการได้ การที่จะได้ตามข้อเรียกร้องนั้นขึ้นกับเหตุผล ข้อเท็จจริง และความเป็นไปได้ที่อีกฝ่ายหนึ่งจะสนองตอบได้ต่างหาก

ง. บางครั้งลูกจ้างมองเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นผู้รับใช้ประชาชน หากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำชักช้าไม่ทันใจก็จะไปฟ้องให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจให้บีบบังคับการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินงานไปตามขั้นตอน ลูกจ้างบางคนต้องการให้เจ้าหน้าที่บังคับให้นายจ้างยินยอมตามข้อเรียกร้อง โดยไม่ยอมเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง

นอกจากท่าทีของนายจ้างและลูกจ้างที่มีต่อผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยแล้ว ความรวดเร็วหรือความล่าช้าตลอดจนผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยก็ยังขึ้นกับองค์ประกอบอีกหลายประการคือ

๑) ข้อเรียกร้องที่ยื่นต่อฝ่ายนายจ้างนั้น หากเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่มีเหตุผล และนายจ้างปฏิบัติตามไม่ได้ ล้ว การไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันทำได้ยาก เพราะข้อเรียกร้องของลูกจ้างบางทีก็ไปเลียนแบบเอาจากที่ลูกจ้างในสถานประกอบการอื่นเคยยื่นต่อนายจ้างของเขา โดยไม่คำนึงถึงว่าตนมีความจำเป็นต้องเรียกร้องในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่

๒) ลูกจ้างไม่ได้วางแผนเตรียมการในการเจรจา เช่น ไม่มีข้อมูลมาประกอบในการเจรจา โดยเฉพาะลูกจ้างที่รวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องเองโดยไม่มีสหภาพแรงงานช่วยเหลือสนับสนุน ทำให้ฝ่ายนายจ้างไม่ยินยอมตามข้อเรียกร้องเมื่อเจ้าหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ย เพราะไม่เห็นความจำเป็นที่แท้จริงของลูกจ้าง

๓) ลูกจ้างไม่ยอมรับความเป็นจริง เช่น ในกรณีที่เกิดการชกของนายจ้างไม่มั่นคง เพราะอาจประสบกับการขาดทุนมาหลายปีแล้ว แต่ลูกจ้างก็ไม่ยอมรับรู้คงยืนกรานให้นายจ้างยอมตามข้อเรียกร้องของตนโดยไม่ยอมลดหย่อนผ่อนปรนลงมา ข้างซ้ายนายจ้างอาจเห็นว่า

คนได้ให้ค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว ก็ไม่ยินยอมต่อข้อเรียกร้องของลูกจ้างทั้งที่ในบางกิจการมีความสามารถที่จะให้ได้อีกบ้าง

๔) คู่กรณีไม่รู้จักหลักของการให้และการรับ คิดเอาแต่ได้อย่างเดียว ในบางครั้งลูกจ้างก็ต้องยอมตอบแทนฝ่ายนายจ้างบ้าง เช่นยอมรับการเพิ่มผลผลิตเพื่อตอบสนองต่อค่าจ้างหรือสวัสดิการที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายลูกจ้างยังไม่รู้จักใช้ประโยชน์จากจังหวะเวลา กล่าวคือในขณะที่เริ่มเจรจากันนั้น เป็นเวลาที่ต่างฝ่ายก็ยังมีค่าของความเกรงใจกันอยู่บ้าง หากลูกจ้างเข้าใจต่อรองหรือยอมรับทางออกที่เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย เสนอแนะก็อาจจะทำให้ฝ่ายลูกจ้างได้ในสิ่งที่น่าพอใจ เช่น หากลูกจ้างขอเงินค่าครองชีพ แต่นายจ้างไม่ยอมให้ ลูกจ้างก็อาจจะเสี่ยงไปขอเป็นสิ่งที่ขอ เช่น ข้าวสาร หรือสวัสดิการอื่นแทน หากนายจ้างยอมรับก็ค่อยมาตกลงในประเด็นปลีกย่อยภายหลัง มิใช่มุ่งหน้าจะเอาชนะกันแต่อย่างเดียว

๕) การที่คู่กรณีจะตกลงกันได้หรือไม่ขึ้นกับความสมัครใจของคู่กรณีที่จะยอมขอมกัน บางรายทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีทิฐิและกลัวเสียหน้ากัน บางรายต่างก็ไม่ยอมรับฟังเหตุผลของคู่กรณีอีกฝ่าย ต่างคิดว่าตนเป็นฝ่ายถูกโดยไม่ฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ และยังใช้อารมณ์ในการเจรจาทำให้เกิดการโต้เถียงกันกว่าจะลงเอยกันได้ก็ใช้เวลาอันเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเสียเวลาดังทั้งสองฝ่ายเข้ามาหากันอีก ซึ่งถ้าใช้เหตุผล ใช้ความคิด พุดจាកันอย่างเปิดเผย และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เสียแต่ต้นแล้ว เรื่องก็จะไม่ยืดเยื้อ และทำให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว

๖) องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการแทรกแซงของบุคคลภายนอก ซึ่งอาจจะเป็นนักฉวยโอกาส เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน หรือผู้ที่นายจ้างและลูกจ้างขอร้องให้ช่วยเหลือ บุคคลเหล่านี้บางครั้งจะเข้ามาช่วยแสดงความคิดเห็นโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ทำให้ท่าทีของนายจ้างและลูกจ้างเปลี่ยนแปลงไป เป็นผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลามากขึ้น บางครั้งอาจอ้างว่าคนภายนอกนั้นเข้ามาในฐานะเป็นที่ปรึกษาตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สิทธิที่จะทำได้ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ก็ได้แต่ชี้แจงให้คู่กรณีใช้วิจารณญาณที่จะ

เลือกและแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมและมีความรู้ เพื่อช่วยให้การเจรจาบรรลุผลสำเร็จโดยเรียบร้อย และเป็นผลดีแก่ทั้งสองฝ่าย

๓. ปัญหาทางด้านกฎหมายที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน

กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน เพราะกฎหมายเป็นระเบียบปฏิบัติ ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ตลอดจน เป็นสิ่งที่กำหนดบทบาทของแต่ละฝ่าย หากกฎหมายมีข้อบกพร่องก็อาจจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ล้มเหลวได้ สำหรับกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีปัญหาที่ควรพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

๓.๑ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายใน ๒๔ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้ เพื่อให้เข้าดำเนินการไกล่เกลี่ย ระยะเวลาที่กำหนดไว้นี้เป็นระยะเวลาตายตัว ซึ่งถ้าไม่อาจทำได้ในระหว่างนั้นก็อาจมีปัญหาด้านกฎหมายว่าขั้นตอนที่จะดำเนินการและผลที่จะเกิดขึ้นต่อไปเช่น การเข้าไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมฯ การชี้ขาดโดยผู้ชี้ขาดนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และอาจทำให้อีกฝ่ายหนึ่งยกขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อประโยชน์ของตนได้ ดังนั้นจึงมีผู้เสนอว่าควรจะมีการยกเลิกการกำหนดระยะเวลาเสีย โดยกำหนดว่าให้แจ้งพนักงานประนอมฯ โดยเร็วหรือโดยไม่ชักช้าก็พอ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยเพราะกฎหมายก็ได้กำหนดมาตรการบังคับให้เข้าสู่ขั้นตอนต่อไปคือการไกล่เกลี่ยอยู่แล้ว

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติอาจมีการตีความแตกต่างกันได้ว่า ณ เวลาใดและความรู้สึกหรือความเข้าใจของฝ่ายใด จึงจะถือว่าข้อเรียกร้องนั้นได้ดำเนินการมาถึง "เวลาที่ตกลงกันไม่ได้" ซึ่งเรื่องนี้หากจะตีความ ก็ต้องถือเอาความรู้สึกหรือความเข้าใจของฝ่ายที่ยื่นหรือแจ้งข้อเรียกร้องประกอบกับพฤติการณ์ของฝ่ายนั้นเป็นใหญ่ ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องมีหน้าที่ในการแจ้งให้พนักงานประนอมฯ ทราบ และเป็นฝ่ายที่ประสงค์ให้เรื่องดำเนินการต่อไปเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายตน

๓.๒ เมื่อพนักงานประνομได้รับแจ้งให้เข้าทำการไกล่เกลี่ยแล้ว ก็จะมีนัดประชุมไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีได้พบปะ เจรจากัน โดยพนักงานประนอมฯ จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน แต่ปัญหาที่มักจะมีเกิดขึ้นเสมอคือฝ่ายนายจ้างไม่ไปร่วมประชุมหรือไปพบพนักงานประนอมฯ ทำให้ไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ เพราะกฎหมายมิได้บังคับให้ทั้งสองฝ่ายต้องมานั่งฟังการไกล่เกลี่ย จึงมีผู้เสนอว่าควรแก้กฎหมายให้พนักงานประนอมฯ มีอำนาจเรียกนายจ้างและลูกจ้างมาร่วมประชุมในการไกล่เกลี่ยได้ และให้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเอาไว้

ในเรื่องนี้ควรจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เพราะผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยมิได้เกิดขึ้นจากการที่ทั้งสองฝ่ายมานั่งฟังการไกล่เกลี่ย แต่อยู่ที่ความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณีที่จะตกลงกัน ดังนั้นแม้รัฐจะแก้กฎหมายและมีมาตรการบังคับให้ทั้งสองฝ่ายมาร่วมประชุมได้ แต่ก็ควรจะออกกฎหมายให้เจรจาทกลงกันตามคำไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมฯ ไม่ได้ นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็เป็นการไกล่เกลี่ยแบบบังคับ (compulsory conciltation) คือกำหนดให้ต้องมีการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานอยู่แล้ว หากคู่กรณีเชื่อมั่นในความมีประสิทธิภาพของบริการการไกล่เกลี่ยของรัฐ ทั้งสองฝ่ายก็ย่อมเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงควรใช้วิธีการอื่นจูงใจหรือสร้างความรู้สึกรับผิดชอบให้ทั้งสองฝ่ายมาร่วมประชุมเองจะดีกว่า โดยอาจใช้วิธีการชี้แจงให้คู่กรณีมีความเข้าใจถึงขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย การประชาสัมพันธ์ให้คู่กรณีเห็นประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ การสร้างทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย เป็นต้น

๓.๓ ในเรื่องระยะเวลาการไกล่เกลี่ยนั้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่กรณีตกลงกันภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่พนักงานประนอมฯ ได้รับแจ้งให้เข้าทำการไกล่เกลี่ย โดยหลักการแล้วการที่จะกำหนดระยะเวลาว่าผู้ไกล่เกลี่ยต้องไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันได้ ภายในระยะเวลาเท่านั้นเท่านี้ หรือจะให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยภายในระยะเวลาเท่าใดนั้นไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นบริการของรัฐซึ่งมุ่งหวังจะยุติข้อพิพาทแรงงาน ตราบใดที่ข้อพิพาทแรงงานยังไม่ยุติรัฐก็มีหน้าที่ต้องเสนอบริการตลอดไป นอกจากนี้การที่คู่กรณีจะตกลงกันได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดย

เฉพาะอย่างยิ่งคือความตั้งใจที่จะตกลงกันของผู้กรณี หากผู้กรณีมีความประสงค์ที่จะหาทางตกลงกัน การไกล่เกลี่ยก็มีทางที่จะสำเร็จได้ หากผู้กรณีตั้งใจที่จะไม่ตกลงกันการไกล่เกลี่ยก็ไม่มีทางจะบรรลุผลสำเร็จได้เลย

การกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์นี้เป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้าง ต้องผ่านกระบวนการในขั้นตอนไกล่เกลี่ยก่อน จึงจะดำเนินการบังคับโดยวิธีการปิดงานหรือนัดหยุดงานได้ ซึ่งเดิมก็กำหนดระยะเวลาให้ยาวนานไว้ เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างมีระยะเวลาไตร่ตรองและลดความกระหายที่จะปิดงาน หรือนัดหยุดงานลง (Cooling off Period) แต่ต่อมาระยะเวลาการไกล่เกลี่ยก็ลดน้อยลงจนเหลือเพียง ๕ วัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างซึ่งอ้างว่าระยะเวลาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับก่อน ๆ นานเกินไป เพราะฝ่ายลูกจ้างต้องการจะใช้สิทธิในการนัดหยุดงานบังคับแก่นายจ้างอย่างรวดเร็ว หากพิจารณาว่าก่อนที่จะมีตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ออกมาบังคับใช้ เป็นช่วงที่ลูกจ้างมีการเคลื่อนไหวยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างมากมาย ประกอบกับเหตุการณ์ทางด้านการเมืองและภาวะเศรษฐกิจมีส่วนช่วยให้สถานการณ์ทางด้านแรงงานอยู่ในภาวะวิกฤต ฝ่ายลูกจ้างมักฝ่าฝืนกฎหมายในขณะนั้น โดยการนัดหยุดงานผิดขั้นตอนอยู่เสมอ ซึ่งลูกจ้างอาจทำไปด้วยความไม่รู้ไม่เข้าใจกฎหมาย หรือเพราะสถานการณ์ที่ลูกจ้างมารวมกลุ่มกันจำนวนมากในขณะนั้นผลักดันให้เกิดการนัดหยุดงานอย่างฉับพลัน หรือทำไปเพราะใจฝืนกฎหมายด้วยเห็นว่าขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นชักช้าไม่ทันการ ดังนั้นกฎหมายที่ตราออกมาจึงตอบสนองต่อสภาพสังคมในขณะนั้น เพื่อให้ผู้กรณีสามารถใช้สิทธิในการนัดหยุดงานหรือปิดงานงดจ้างได้เร็วขึ้น โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ครั้งเมื่อเวลาผ่านไปฝ่ายลูกจ้างคนงานและนายจ้างได้มีการเรียนรู้ถึงวิธีการอยู่ร่วมกัน การที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และการสร้างสรรระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มาร่วมกัน ทำให้ทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันและกัน มีความเคารพในสิทธิซึ่งกันและกันและเจรจากันด้วยเหตุผลมากขึ้น ดังนั้นจะเห็นว่าระยะเวลา ๕ วัน ซึ่งกำหนดไว้สำหรับการไกล่เกลี่ยจึงไม่เพียงพอ เพราะในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจยุ่งยากและซับซ้อนขึ้น กระบวนการผลิตมีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วยสถานประกอบการก็เพิ่มจำนวนขึ้นมากมาย ในการเจรจานั้นผู้กรณีต่างก็ต้องทำเหตุผล ข้อมูลสถิติ ตัวเลขต่าง ๆ มากมายมาสนับสนุนข้อเรียกร้องและข้อต่อรองของตน แม้แต่เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลางก็ต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท เพื่อทำการไกล่เกลี่ยด้วย ดังนั้นระยะเวลา ๕ วันจึงเป็นระยะเวลาที่สั้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากข้อพิพาทแรงงานมีแนวโน้มยุ่งยาก

และชัชชอน หรือหากระยะ ๕ วันนี้ไปพอดีกับวันเสาร์วันอาทิตย์และวันหยุดราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ก็แทบจะไม่ทันทำหน้าที่ของตนเลยก็หมดเวลาใกล้เกลี้ยงเสียแล้ว ถึงแม้ว่าวันเสาร์ วันอาทิตย์ หรือวันหยุดราชการ เจ้าหน้าที่ยังต้องทำหน้าที่ใกล้เกลี้ยงก็จริง แต่ย่อมไม่สะดวกและคล่องตัวเหมือนวันธรรมดา และหากในกรณีที่ฝ่ายนายจ้างไม่เต็มใจจะรับการใกล้เกลี้ยงแล้วก็อาจจะอ้างว่าผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่อยู่เนื่องจาก เป็นวันหยุด ซึ่งสาเหตุเล็กน้อยเช่นนี้ก็อาจจะนำความร้าวฉานมาสู่ความสัมพันธ์ของคู่กรณีได้

นอกจากนี้ในบางกรณีปรากฏว่าเมื่อได้ใกล้เกลี้ยงครบกำหนด ๕ วันแล้ว กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีเข้าสู่ขั้นตอนต่อไปโดยไม่กล่าวถึงการใกล้เกลี้ยงของพนักงานประนอมหลังจากนั้นอีกเลย จึงมีปัญหว่า การใกล้เกลี้ยงหลังจากพ้นกำหนด ๕ วันแล้วนั้น พนักงานประนอมฯ มีอำนาจกระทำได้หรือไม่ เพราะในทางปฏิบัติปรากฏว่าบางครั้งคู่กรณีได้ขอให้มีการใกล้เกลี้ยงหลังจากครบกำหนด ๕ วันแล้ว โดยมีได้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงาน งตจ้าง (ก่อนประกาศการห้ามนัดหยุดงานและห้ามการปิดงาน งตจ้างของคณะปฏิรูป) และมีได้นำข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้เข้าสู่การชี้ขาด

จึงเห็นว่าควรขยายระยะเวลาการใกล้เกลี้ยงของพนักงานประนอมฯ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๕ วันซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป การขยายเวลาจะทำให้แต่ละฝ่ายสามารถหาข้อเท็จจริงมาประกอบในการตัดสินใจได้มากขึ้น และให้โอกาสในการเจรจาต่อรองกันได้เต็มที่ เพราะการเปิดโอกาสให้คู่กรณีเจรจากันเองให้มากกว่าการเปิดโอกาสให้คนภายนอกเข้ามากำหนดสภาพการจ้างและการอยู่ร่วมกันของคู่กรณี แต่การที่จะกำหนดไว้ตายตัวว่าเป็นที่วันนั้นอาจเป็นปัญหาว่าระยะเวลาสั้นไปหรือยาวไปอีก เพราะระยะเวลาที่เหมาะสมนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี ดังนั้นควรเพิ่มเติมกฎหมายว่าเมื่อพ้น ๕ วันแล้วหากคู่กรณีประสงค์จะให้พนักงานประนอมฯ ใกล้เกลี้ยงต่อไป ก็ให้พนักงานประนอมฯ ดำเนินการให้ ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีความชัดเจนขึ้น และจะเป็นมาตรการจูงใจให้ทั้งสองฝ่ายเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่เหมาะสมได้อีกทางหนึ่งด้วย

๓.๔ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์บังคับให้นายจ้างจะต้องเข้าเจรจาทันทีกับลูกจ้างเมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งเดิมนั้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งประกาศใช้ ณ วันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔

ปรีชา ศรีพงษ์กุล, หัวหน้าฝ่ายใกล้เกลี้ยงข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน,

ได้ยอมรับหลักการที่บังคับให้นายจ้างต้องเจรจาต่อรองกับลูกจ้างไว้ แต่ต่อมา เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ กลับตัดหลักการนี้ออกไปเสีย ซึ่งมีผู้เห็นว่าเหมาะสมโดยให้ความเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนต่างๆในการยื่นข้อเรียกร้องเอาไว้แล้วคือการเจรจาทกลงกันเอง การไกล่เกลี่ยประนีประนอม การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและได้กำหนดระยะเวลาสำหรับแต่ละขั้นตอนไว้ด้วย จึงไม่จำเป็นที่กฎหมายจะต้องบังคับให้นายจ้างต้องเข้าเจรจาต่อรองอีก

การกำหนดให้มีบทบัญญัติบังคับให้นายจ้างต้องรับข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับฝ่ายลูกจ้างด้วยนั้นแม้จะมีลักษณะเป็นการบังคับ แต่ก็ยังดีกว่าจะปล่อยให้ไม่มีการเจรจาทกลงกันเสียเลย ปัญหาบางอย่างอาจจะตกลงกันได้ถ้าเจรจาทกลงด้วยความมีเหตุผล เพราะวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการเจรจาต่อรองนั้นก็เพื่อหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าเหมาะสม ควรให้และรับเพื่อทำงานร่วมกันต่อไป หากนายจ้างและลูกจ้างไม่มีการเจรจาหรือพบปะกันเลยความสัมพันธ์ก็จะยิ่งเห็นห่างกัน หนทางที่จะรักษาหรือเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็จะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยก็มิได้มีบทบังคับให้นายจ้างต้องเข้ารับการไกล่เกลี่ยจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเท่ากับว่านายจ้างและลูกจ้าง มิได้พบปะเจรจาทกลงกันเองเลย ทั้งที่ข้อเรียกร้องบางข้อนายจ้างอาจจะให้ได้หากลูกจ้างยอมโอนอ่อนผ่อนปรนความต้องการของฝ่ายตนลงมา เพราะการยื่นข้อเรียกร้องนั้นมักมีการกำหนดส่วนเกินไว้สำหรับการต่อรองของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยแต่กลับปล่อยให้ข้อพิพาทนั้นเข้าไปสู่การชี้ขาดโดยบุคคลอื่นซึ่งมิได้มีส่วนได้เสีย หรือต้องอยู่ร่วมกับคู่กรณีภายใต้สภาพการจ้างที่ถูกกำหนดขึ้นเลย ดังนั้นการเจรจาทกลงกันเองหากสามารถทำได้แล้ว จะทำให้ลูกจ้างกับนายจ้างเข้าใจและเห็นใจกันยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อทั้งสองฝ่ายโดยตรงทั้งในด้านผลประโยชน์ที่จะได้รับและความรู้สึกที่ดีมีต่อกัน

๓.๕ ในเรื่องผลของประกาศห้ามนัดหยุดงานและห้ามปิดงานด้างที่มีต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนั้นคือตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อพนักงานประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานได้เข้าไกล่เกลี่ยแล้วไม่ตกลงกัน เกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ หรือในกรณีที่ตกลงกันได้แล้วแต่ฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น อีกฝ่ายหนึ่งก็จะนัดหยุดงานหรือปิดงานด้างได้ ซึ่งเป็นการบังคับกันในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตกลงตามข้อเรียกร้องหรือปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ ทั้งนี้เพราะโดยหลักการแล้วกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ถือว่าการนัดหยุดงาน หรือการ

ปิดงานที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเท่านั้น กล่าวคือการปิดงานหรือการนัดหยุดงานมีวัตถุประสงค์ของการไม่ให้ทำงานหรือร่วมกันไม่ทำงานเป็นการชั่วคราวเท่านั้น และการไม่ให้ทำงานหรือร่วมกันไม่ทำงานนั้นต้องเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งหมายถึงข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั่นเอง การปิดงานหรือการนัดหยุดงานมิได้มีวัตถุประสงค์ว่าจะไม่ทำงานด้วยกันอีก และมีได้ต้องการให้เกิดความพินาศล่มจมหรือความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่อีกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นมาตรการสุดท้ายที่จะพึงนำมาใช้ในกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย เพราะการปิดงานหรือการนัดหยุดงานย่อมมีผลกระทบต่อระบบ เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างมาก แต่ปรากฏว่าในระยะหลังจากมีประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วมักมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เนือง ๆ การปิดงานและการนัดหยุดงานมิได้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ บางครั้งเกิดความรุนแรงมีการทำลายเครื่องจักร เครื่องมือหรือกักขังฝ่ายนายจ้างให้เสื่อมเสียอริสระภาพ และมีการทำผิดกฎหมายตามอย่างกัน เช่นนี้ในกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกันหรือประกอบกิจการประเภทเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เข้ามาบริหารประเทศ จึงได้ประกาศห้ามมิให้มีการปิดงานงดจ้างหรือการนัดหยุดงาน ทำให้ลูกจ้างต้องขาดเครื่องมือที่สำคัญในการต่อรองกับนายจ้างไป จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่เห็นว่ารัฐบาลจะยกเลิกข้อห้ามนี้ทั้งที่ได้มีการเรียกร้องจากลูกจ้างและบุคคลอื่นหลายฝ่าย เมื่อพิจารณาถึงบรรยากาศของความเข้าใจที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีต่อหลักการร่วมเจรจาต่อรอง ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของกันและกัน จังหวะในการใช้มาตรการของแต่ละฝ่ายในสภาพที่ปรากฏอยู่ในระยะก่อนการปฏิรูปแล้ว ระบบการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานก็เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยลดความขัดแย้ง และการเผชิญหน้าระหว่างนายจ้างและลูกจ้างลงได้อย่างมาก ซึ่งย่อมหมายถึงโอกาสที่ทั้งสองฝ่ายจะทำงานร่วมกันต่อไปก็มีมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐบาลในขณะนั้นได้นำเอาวิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแบบบังคับมาใช้ ก็คงจะเห็นว่าวิธีการนี้จะป้องกันการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงดจ้างที่จะนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้วิธีหนึ่ง ความจริงแล้วการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยการวินิจฉัยชี้ขาดแบบบังคับเช่นนี้ เป็นมาตรการที่ดีพอสมควรและเหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย แต่การชี้ขาดแบบบังคับจะประสบผลสำเร็จได้ต่อเมื่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตลอดจนประชาชน

ทั่วไปให้ความเชื่อถือในปัจจัย ๒ ประการ คือตัวองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการชี้ขาด จะต้องมีความถูกต้องที่ดี โดยรัฐให้ความสำคัญในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งเป็นที่ยอมรับในวงการทำงาน เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว และกระบวนการหรือวิธีการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและให้ความเป็นธรรมได้^๑

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่านับแต่มีการห้ามนัดหยุดงานและปิดงานงคจ้างเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นต้นมา การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานมีแนวโน้มลดลงเพียงในระยะแรกเท่านั้นคือการพิพาทแรงงานใน พ.ศ. ๒๕๒๐ มีเพียง ๖๑ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงานเพียง ๗ ครั้ง เท่านั้น โดยที่ตลอดปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีการพิพาทแรงงาน ๓๔๐ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงาน ๑๓๓ ครั้ง แต่ครั้นใน พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏว่ามีการพิพาทแรงงานถึง ๑๔๙ ครั้ง ถึงขั้นนัดหยุดงาน ๒๑ ครั้ง และในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้เองมีการพิพาทแรงงานถึง ๒๑๔ ครั้ง ที่ถึงขั้นนัดหยุดงานมีถึง ๖๒ ครั้ง จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ได้ผลเพียงในช่วงระยะแรก ๆ เท่านั้น ต่อมาลูกจ้างคนงานก็ได้เกรงกลัวกฎหมายนี้อีก มีการขัดแย้งและไม่สามารถเจรจาตกลงกับนายจ้างได้จนถึงกับมีการผลงงานมากมาย และลูกจ้างหลายคนต้องถูกไล่ออกจากงานโดยไม่ได้รับการจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากถือว่ามีความผิดที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวดังเช่น บริษัท ไทยรุ่งยูเนี่ยนคาร์ จำกัด ได้ไล่ออกคนงานออก ๑๗๓ คน บริษัทบริดจิสโตน จำกัด ไล่ออกคนงานออก ๔๐ คน ดังนั้นจึงน่าจะพิจารณาว่ากฎหมายนี้เหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้นหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลอย่างไรต่อการปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานของเจ้าหน้าที่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใกล้เคียง^๒ ปรากฏว่าในบางครั้งนายจ้างไม่สนใจที่จะเข้ารับการไกล่เกลี่ยจากเจ้าหน้าที่ เพราะไม่ปรารถนาที่จะเสียเวลาเจรจากับลูกจ้าง นายจ้างประเภทนี้คิดว่าปล่อยให้ข้อพิพาทไปถึงผู้ชี้ขาดตามขั้นตอนการระงับข้อพิพาทเลยจะดีกว่า เพราะมีประกาศห้ามการนัดหยุดงานอยู่ ในบางครั้งฝ่ายบริหารอาจไม่ต้องการเปิดเผยบางสิ่งบางอย่างในโต๊ะเจรจา การเข้าร่วมเจรจาคือรองหรือการให้เจ้าหน้าที่เข้าไกล่เกลี่ยนั้น ฝ่ายบริหารอาจต้อง

^๑พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองธรรม) หน้า ๑๕๘.

^๒สัมภาษณ์ ปิ่น วรรณพิณิจ, เจ้าหน้าที่แรงงาน ๕ ฝ่ายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๙ เมษายน ๒๕๒๓.

แสดงเหตุผลข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ลูกจ้างและอาจรวมถึงบุคคลอื่น ๆ ด้วย เช่น ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ ซึ่งข้อเท็จจริงบางอย่างอาจจะนำมาซึ่งความ เสื่อมเสียแก่ฝ่ายนายจ้าง หรือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ต้องการเปิดเผย ดังนั้นผู้ไปแถลงข้อเท็จจริงแก่ผู้ชี้ขาดเลยจะ เป็นการดีกว่าเพราะผู้ชี้ขาดนั้นมักจะต้องการข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะมีการชี้ขาดเป็นส่วนใหญ่ และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็จะไม่เก็บเป็นความลับได้ดีกว่าด้วย นายจ้างประเภทนี้จึงมักไม่สนใจการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่เลย พฤติการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

นอกจากการกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ต้อง เข้าสู่การชี้ขาดแบบบังคับจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังมีส่วนเสียหายเกี่ยวกับวิธีการนี้อีกกล่าวคือ

ก. ระบบนี้เป็นลักษณะของการบังคับมากกว่าการยินยอมพร้อมใจของคู่กรณี ซึ่งหากไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างแล้ว ก็จะทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่เห็นประโยชน์ของหลักการนี้ดัง เช่น จากประสบการณ์นับแต่ได้ใช้ประกาศห้ามนัดหยุดงานและห้ามปิดงานงตจ้าง เป็นต้นมาดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้เพราะข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในประเทศเรานั้น ส่วนใหญ่มักมีสาเหตุมาจากการที่นายจ้างมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็มิได้เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างเต็มที่ ดังนั้นเราจึงควรเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้เจรจากับนายจ้าง มีเครื่องมือที่จะต่อรองให้นายจ้างยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของลูกจ้าง หากนายจ้างมีความสามารถที่จะทำได้ มิฉะนั้นรัฐบาล นายจ้าง และบุคคลทุกฝ่ายก็ควรจะช่วยหยิบยื่นความเป็นธรรมให้แก่พวกเขา ก่อน ให้ความคุ้มครองให้ค่าจ้างและสวัสดิการที่เพียงพอ เมื่อลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมแล้ว การเรียกร้องก็จะลดน้อยลง ถ้าลูกจ้างได้มีความเป็นอยู่ที่ดี เขาก็สามารถจะแสวงหาแนวทางสันติที่จะอยู่ร่วมกับนายจ้างอย่างมีความสุข เพื่อช่วยประคับประคองสังคมให้อยู่รอดได้ แทนที่จะนัดหยุดงานโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลดัง เช่นที่ผ่านมา และรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายบีบบังคับโดยผิดหลักของการแรงงานสัมพันธ์เช่นนี้เลย

ข. ทำให้คู่กรณีซึ่งใช้วิธีการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติและผลประโยชน์ เมื่อต้องมาถูกบังคับให้ยอมรับการชี้ขาดจากคนกลางก็จะทำให้เกิดความรู้สึกที่ว่า ผลประโยชน์ที่ควรจะได้จากการร่วมเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีเหล่านั้น

ที่จะนำมาซึ่งประโยชน์มากที่สุดต้องเป็นหมิ่นไป กระบวนการร่วมเจรจาต่อรองนี้มีอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาไกล่เกลี่ยด้วย ซึ่งอาจมีผลทำให้คู่กรณีไม่มีความศรัทธาในวิธีการไกล่เกลี่ยด้วยก็ได้

ค. การบังคับให้มีการชี้ขาดและการจำกัดเสรีภาพของคู่กรณีในการที่จะนัดหยุดงานหรือปิดงานนี้ ทำให้ระบบการเจรจาต่อรองร่วมขาดมาตรการที่สำคัญไป และทำให้การร่วมเจรจาต่อรองที่ควรจะอยู่บนพื้นฐานของความมีเจตนาที่จะให้บรรลุข้อตกลงไม่มีผลใน เมื่ออีกฝ่ายหนึ่งรู้ล่วงหน้าว่ายังมีมาตรการหรือกลไกอีกอย่างหนึ่งรออยู่ข้างหน้าคือ การชี้ขาดโดยการบังคับแล้ว ฝ่ายนั้นก็จะมีหรือไม่มีอาการจะเจรจาด้วยดีเพื่อให้บรรลุข้อตกลงก็เป็นได้

ง. การที่รัฐบาลใช้วิธีการชี้ขาดแบบบังคับมากำหนดสภาพการจ้างเช่นนี้ เป็นการแสดงถึงระบบเผด็จการมากกว่าการที่จะยอมให้คู่กรณีใช้วิธีการร่วมเจรจาต่อรองแบบประชาธิปไตย ซึ่งคู่กรณีสามารถร่วมกันกำหนดสภาพการจ้างตามความสามารถของทั้งสองฝ่ายที่มีอยู่อย่างแท้จริง การที่รัฐบาลจะเป็นผู้มากำหนดสภาพการทำงานโดยวิธีการชี้ขาดแบบบังคับเช่นนี้ ก็จะมีลักษณะผิดไปจากระบบการศึกษาแบบบังคับนั่นเอง ซึ่งวิธีการเช่นนี้ไม่อาจจะนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องของการแรงงานสัมพันธ์เพราะว่าการแรงงานสัมพันธ์อาศัยความเข้าใจกัน เห็นใจซึ่งกันและกันตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์แก่กันด้วยความยินยอมพร้อมใจ เป็นพื้นฐานมากกว่าจะใช้วิธีการบีบบังคับกัน

เมื่อได้พิจารณาถึงแง่มุมต่างๆ ของการกำหนดให้มีวิธีการชี้ขาดแบบบังคับ โดยห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานและการปิดงานจ้ด้าง ประกอบกับพื้นฐานความเข้าใจในหลักการร่วมเจรจาต่อรอง และความรู้ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมของนายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่ในขณะนี้แล้ว ก็เห็นว่าควรจะมีการยกเลิกการห้ามนั้นเสีย เพราะเมื่อเราถือว่าการนัดหยุดงานหรือปิดงานจ้ด้างที่กระทำโดยถูกต้องและโดยสงบเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะเป็นเครื่องมือในการต่อรองให้ฝ่ายหนึ่งยินยอมให้กับอีกฝ่ายหนึ่งและมีกฎหมายรับรองว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งแล้วนั้น การนัดหยุดงานหรือปิดงานก็จะเป็นสิ่งที่ประกันความคงอยู่และความมั่นคงของฝ่ายลูกจ้าง สหภาพแรงงานและนายจ้าง หากไปห้ามสิทธิดังกล่าวเสียแล้วก็จะเท่ากับว่าระบบการเจรจาต่อรองร่วม การให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานเหล่านี้เป็นเพียงขั้นตอนที่สมมติให้คู่กรณีมาเล่นละครกันโดยปราศจากมาตรการคือการห้ามนัดหยุดงานหรือปิดงานที่แต่ละฝ่ายพึงเห็นได้ว่าจะช่วยให้ตนบรรลุเป้าหมายได้

แต่อย่างไรก็ดีทุกฝ่ายควรจะยอมรับและเห็นพ้องว่าการนัดหยุดงานหรือการปิดงานนั้นหากมีการนำมาใช้ เป็นเครื่องมือต่อรองแล้ว ก็ควรจะเป็นอาวุธหรือมาตรการขั้นสุดท้ายจริง ๆ เท่านั้น โดยหากเห็นว่าข้อขัดแย้งที่ตกลงกันไม่ได้นั้นยังมีวิธีการอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ผลดี ประหยัดเวลา และที่สำคัญที่สุดคือจะช่วยป้องกันมิให้มีการนัดหยุดงานหรือปิดงานจนจ้างได้ก็ควรจะนำวิธีการนั้น ๆ มาใช้เสียก่อน การนัดหยุดงานหรือการปิดงานแม้จะกระทำไปเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ แต่ก็ควรระวังด้วยว่า เมื่อได้สิ่งที่ต้องการแล้วจะอยู่ด้วยกันต่อไปอย่างเดิมได้หรือไม่ เพราะไม่มีอะไรจะสำคัญเท่ากับนายจ้างและลูกจ้างจะต้องกลับมาอยู่ร่วมกันทำงานด้วยกัน และรับผลประโยชน์จากการทำงานร่วมกัน การเรียกร้องนั้นจึงจะมีได้ แต่ถ้าการเรียกร้องใดกระทบกระเทือนถึงขั้นที่จะอยู่ร่วมกันต่อไปไม่ได้แล้วการเรียกร้องนั้นก็ไร้ผล การเจรจา ก็ไม่เป็นประโยชน์ ดังนั้นการที่จะนัดหยุดงานหรือปิดงานก็เป็นความเสี่ยงอย่างใหญ่หลวง

แม้รัฐบาลจะกำหนดให้มีความหมายอย่างไรก็ตามกฎหมายนั้นก็มิเจตนาเพียงเพื่อจะให้ เป็นกรอบการกระทำของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่กฎหมายไม่สามารถกำหนดความพอดีของทุกเรื่องราวและไม่สามารถกำกับใจคนได้ ในเรื่องการนัดหยุดงานหรือปิดงานจึงไม่อาจใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว จะต้องอาศัยความรู้จักพอดีของทุกฝ่ายเป็นสำคัญอีกด้วย เพราะถ้าคู่กรณีขาดความเห็นใจกัน ขาดเจตนาที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสงบแล้ว ถึงแม้การยื่นข้อเรียกร้องจะทำให้ผู้เรียกร้องได้ในสิ่งที่ตนต้องการแต่ก็อาจทำให้คู่กรณีอยู่ร่วมกันโดยปราศจากความสุข ดังนั้น หากมีการยกเลิกการห้ามนัดหยุดงานหรือการปิดงานจนจ้างแล้ว ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างก็ควรจะตรองและคิดถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่คู่กรณีและสังคมส่วนรวมให้รอบคอบเสียก่อนที่จะกระทำอะไรลงไป เพราะนอกจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว มติมหาชนก็จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะตัดสินผลกระทำของแต่ละฝ่ายด้วย

ความหนักใจในการปฏิบัติงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทแรงงานนั้นเจ้าหน้าที่เห็นว่านายจ้างและลูกจ้างมีทั้งฝ่ายที่ดีและไม่ดี คือนายจ้างบางรายก็มีความเห็นอกเห็นใจ และพยายามเข้าใจถึงความจำเป็นในการยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ลูกจ้างบางรายก็มีเหตุมีผลในการเจรจา แต่

บางรายก็มุ่งแต่จะเอาชนะอย่างเดียว ซึ่งลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างเช่นนี้จะขึ้นอยู่กับกรณีพิพาทแต่ละราย^๑ แต่ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ที่มีความหนักใจในการปฏิบัติงานที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่รู้สึกหนักใจในหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ย ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาด การปฏิบัติงานต้องทนต่อการระบายอารมณ์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพราะนายจ้างมักเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่เข้าข้างลูกจ้าง และบางครั้งลูกจ้างก็เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่เข้าข้างนายจ้าง หรือมีการรับสินบน ทั้ง ๆ ที่ได้ปฏิบัติอย่าง เป็นกลางที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่ไกล่เกลี่ยแล้วไม่ตกลงกัน ก็ต้องส่งเรื่องเข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพราะมีการห้ามการปิดงานหรือการนัดหยุดงาน แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าฝ่ายนายจ้างมักจะฝ่าฝืนข้อห้ามนี้อยู่เสมอ โดยที่เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ เพราะใน เรื่องการแรงงานสัมพันธ์นั้นมิใช่ เรื่องที่จะชี้ลงไปได้ว่าใคร เป็นผู้กระทำผิดและต้องถูกลงโทษ บทกำหนดโทษที่มีอยู่นั้นกำหนดขึ้นก็เพื่อปรามมิให้มีการกระทำผิด ครั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยได้เสนอเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีคำวินิจฉัย ก็ปรากฏว่ามักจะไม่ได้รับการพิจารณาทั้งนี้เพราะนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้มักไม่แน่นอน และการที่จะลงโทษหรือเอาผิดกับลูกจ้างครั้งละมากคนนั้นก็มิใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายนัก เมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยจึงมักถูกตำหนิจากฝ่ายนายจ้างและประชาชนทั่วไปว่าปฏิบัติงานไม่เด็ดขาดซึ่งทำความลำบากใจให้กับ เจ้าหน้าที่ เป็นอย่างมาก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ สัมภาษณ์ ปัน วรรณพินิจ, เจ้าหน้าที่แรงงาน ๕ ฝ่ายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน กองแรงงานสัมพันธ์ กรมแรงงาน, ๖ ตุลาคม ๒๕๒๓.