



บทวิเคราะห์คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการวิเคราะห์ถึงบทบาทในการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อที่จะดูว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นกลไกทางสถาบันแห่งหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อการควบคุมในระบบแรงงานสัมพันธ์ ในการช่วยสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรม หรือช่วยจรรโลงให้ระบบการผลิตของสังคมทุนนิยมดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สามารถทำหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้หรือไม่ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

การดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ แบ่งหน้าที่หลัก ๆ ได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านแรกเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของลูกจ้างแต่อยู่ในกิจการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น และอีกด้านคือการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้าง ในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน หรืออยู่ในระหว่างสภาพการจ้างมีผลบังคับใช้ (รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามที่กฎหมายกำหนดดูได้ในบทที่ 4) ในที่นี้จะทำการวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

ในตารางที่ 14 ที่ว่าด้วยจำนวนการรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่างปี 2515-2535 มีจำนวนทั้งหมด

ตารางที่ 14

จำนวนการรับเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงาน
ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2515-2535

ปี	จำนวนข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม	จำนวนข้อพิพาทแรงงาน	รวม
2515	6	-	6
2516	15	-	15
2517	69	3	72
2518	134	12	146
2519	241	20	261
2520	139	27	166
2521	153	28	181
2522	177	50	227
2523	217	59	276
2524	275	21	296
2525	237	22	259
2526	222	9	231
2527	139	5	144
2528	153	8	161
2529	172	6	178
2530	134	7	141
2531	120	5	125
2532	102	5	107
2533	122	4	126
2534	148	10	158
2535	145	16	161
รวม	3,120	317	3,437
(%)	(90.8)	(9.2)	(100.0)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

3,437 เรื่อง แบ่งเป็นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมจำนวน 3,120 เรื่องหรือคิดเป็น 90.8 % ของจำนวนการรับเรื่องทั้งหมด ขณะที่ข้อพิพาทแรงงานมีจำนวน 317 เรื่องหรือคิดเป็น 9.2 % ของจำนวนการรับเรื่องทั้งหมด จากจำนวนการรับเรื่องทั้งหมดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์นี้ แสดงให้เห็นว่าหน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ การชี้ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม

แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ในตารางที่ 15 ที่ว่าด้วยจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงานที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่างปี 2525-2535 มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจำนวน 263,828 คน แบ่งเป็นลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมจำนวน 8,550 คนหรือคิดเป็น 3.2 % ของจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ขณะที่มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานเป็นจำนวนถึง 255,278 คนหรือคิดเป็น 96.8 % ของจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จากจำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานมากกว่าการกระทำอันไม่เป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นการชี้ขาดเรื่อง การกระทำอันไม่เป็นธรรม ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธาณูปโภคและรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ จึงมีลูกจ้างเป็นจำนวนมาก ขณะที่การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมเป็นเรื่องของ ตัวบุคคลหรือสหภาพแรงงานเอกชน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จัดว่ามีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานด้านการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ในตารางที่ 16 ที่ว่า ด้วยจำนวนข้อพิพาทแรงงานที่เข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่าง ปี 2520-2523 มีข้อพิพาทแรงงานทั้งหมดจำนวน 320 เรื่อง แบ่งเป็นข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 จำนวน 130 เรื่องหรือคิดเป็น 40.9 % ของจำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด มาตรา 24 จำนวน 5 เรื่องหรือคิดเป็น 1.6 % ของจำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด มาตรา 25 จำนวน 155 เรื่องหรือคิดเป็น 48.4 % ของจำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด มาตรา 35(4) จำนวน 23 เรื่องหรือคิดเป็น 7.2 % ของจำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด และมาตรา 41(5) จำนวน 6 เรื่องหรือคิดเป็น 1.9 % ของจำนวนข้อพิพาทแรงงานทั้งหมด จากจำนวนข้อพิพาทแรงงานที่เข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์นี้ แสดงให้เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 และ 25 เป็นหลัก

ตารางที่ 15

จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมและข้อพิพาทแรงงาน
ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2525-2535

ปี	จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำอันไม่เป็นธรรม	จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง กับข้อพิพาทแรงงาน	รวม
2525	1,042	60,744	61,786
2526	709	9,634	10,343
2527	565	22,100	22,665
2528	559	36,734	37,293
2529	892	10,463	11,355
2530	565	39,465	40,030
2531	351	19,843	20,194
2532	361	2,868	3,229
2533	395	44,938	45,333
2534	2,070	2,957	5,027
2535	1,041	5,532	6,573
รวม	8,550	255,278	263,828
(%)	(3.2)	(96.8)	(100.0)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ตารางที่ 16
จำนวนข้อพิพาทแรงงานที่เข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. 2518-2535

ปี	ม.23	ม.24	ม.25	ม.35(4)	ม.41(5)	รวม
2518	1	1	-	4	2	8
2519	6	2	4	5	4	21
2520	8	-	20	-	-	28
2521	17	-	26	-	-	43
2522	16	-	33	-	-	49
2523	8	1	50	-	-	59
2524	13	-	3	4	-	20
2525	16	-	-	6	-	22
2526	9	-	-	-	-	9
2527	4	-	-	1	-	5
2528	8	-	-	-	-	8
2529	6	-	-	-	-	6
2530	7	-	-	1	-	8
2531	5	-	-	-	-	5
2532	4	-	-	1	-	5
2533	3	1	-	-	-	4
2534	-	-	9	-	-	9
2535	-	-	10	1	-	11
รวม	130	5	155	23	6	320
(%)	(40.9)	(1.6)	(48.4)	(7.2)	(1.9)	(100.0)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ขณะที่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24, 35(4) และ 41(5) ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีไม่มากนัก เนื่องจากไม่ได้เป็นการบังคับใช้ในกิจการทั่วไป แต่อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ่งการให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัยชี้ขาดเป็นการเฉพาะรายไป โดยในที่นี้จะทำการวิเคราะห์บทบาทในการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ด้านการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแยกเป็นมาตราต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 25 (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 หน้า 102) หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรานี้ เป็นกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จากจำนวนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 25 ในระหว่างปี 2518-2535 จะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากในช่วงระหว่างปี 2520-2523 คือ 20 เรื่องในปี 2520 , 26 เรื่องในปี 2521 , 33 เรื่องในปี 2522 และสูงสุด 50 เรื่องในปี 2523 การที่มีข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 25 เป็นจำนวนมากในช่วงเวลานี้ ก็เนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 36 ห้ามมิให้นายจ้างปิดงาน หรือลูกจ้างนัดหยุดงานในเขตท้องที่ที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และตามมาตรา 25 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยบังคับให้นายจ้าง และลูกจ้างที่มีข้อพิพาทแรงงาน นำข้อพิพาทมาสู่การพิจารณาชี้ขาดจากคณะบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนด จากอำนาจตามมาตรา 25 และ 36 เป็นการประกาศบังคับโดยทั่วไป มีผลใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่ประกาศและมีผลต่อกิจการทุกราย¹ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการทุกประเภทอันเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จากประกาศกระทรวงมหาดไทยวันที่ 8 ตุลาคม 2519 ซึ่งประกาศดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างเป็นอย่างมาก เพราะโดยปกติเมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงานจะมีนายจ้างน้อยรายที่ต้องการปิดงานงดจ้าง เพื่อกดดันลูกจ้างเพื่อถอนหรือลดข้อ

¹ ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ฉบับพิสดารเล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 219.

เรียกร้อง ยกเว้นนายจ้างที่กำลังประสบปัญหาด้านการผลิตและการตลาด นายจ้างจะพอใจให้มีการชื้อขาดมากกว่าที่จะเห็นการนัดหยุดงานของลูกจ้าง² ขณะที่ลูกจ้างซึ่งมีเพียงการนัดหยุดงานเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการใช้เป็นอำนาจต่อรอง ดังนั้นการห้ามนัดหยุดงานจึงเป็นการลดรอนสิทธิและตัดอำนาจการต่อรองของลูกจ้างโดยสิ้นเชิง ในระหว่างนี้นายจ้างและลูกจ้างจึงไม่อาจใช้สิทธิของตนในการปิดงานหรือนัดหยุดงานได้จนกว่าประกาศดังกล่าวจะถูกยกเลิก แม้ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีกรยกเลิกประกาศนี้ ทำให้มาตรา 25 ยังมีผลบังคับใช้เรื่อยมา ดังนั้นในช่วงนี้จึงมีข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 25 เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นจำนวนมาก ขณะที่สัดส่วนของตัวแทนในคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในช่วงเวลานี้ก็ยังไม่เท่าเทียมกันคือ เป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างเท่ากับ 9:3:3 จากสัดส่วนตัวแทนที่ฝ่ายรัฐมีตัวแทนมากกว่าฝ่ายอื่น ทำให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ไม่ค่อยได้รับการยอมรับ และเชื่อถือจากลูกจ้างเท่าที่ควร จะเห็นได้จาก ในช่วงเวลานี้มักกฎหมายจะห้ามไม่ให้มีการนัดหยุดงาน แต่ปรากฏว่าก็ยังคงมีการนัดหยุดงานหลายครั้งเช่น ในปี 2521 มีการนัดหยุดงาน 21 ครั้ง, ปี 2522 มี 64 ครั้ง และในปี 2523 มี 18 ครั้ง แต่จากการผลักดันคัดค้านให้มีการยกเลิกประกาศฉบับนี้อย่างต่อเนื่องของขบวนการแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ทำให้ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศนี้เมื่อ 27 มกราคม 2524 จึงไม่มีการชื้อขาดตามมาตรา 25 อีกนับตั้งแต่ปี 2525-2533 จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารของคณะรสช. ได้มีการนำมาตรา 25 มาใช้อีกในปี 2534 และ 2535

การชื้อขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 หน้า 101) หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 23 ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านสาธารณูปโภคและรัฐวิสาหกิจทุกประเภท จากจำนวนการชื้อขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ในระหว่างปี 2518-2535 จะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากในช่วงระหว่างปี 2521-2525 คือ 17 เรื่องในปี 2521 16 เรื่องในปี 2522, 8 เรื่องในปี 2523, 13 เรื่องในปี 2524 และ 16 เรื่องในปี 2525 การที่มีข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ในช่วงเวลานี้ เป็นผลมาจากการเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยจากผลกระทบของวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และจากการที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชื้อขาด

² สุกซัย มณีไพบุลย์ และคณะ, สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 24.

ให้องค์การโทรศัพท์ได้ค่าจ้างมากกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น ๆ จนเป็นชนวนให้รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ หลายแห่งเกิดการเรียกร้องขอปรับเงินเดือนให้เท่ากับองค์การโทรศัพท์³ แต่หลังจากนั้นข้อพิพาทตามมาตรา 23 มีแนวโน้มลดลงตามลำดับ จากการมีผลประโยชน์ที่ไม่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารกับแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ทำให้คู่กรณีสามารถตกลงกันเองได้ เพราะถ้าข้อเรียกร้องของแรงงานได้รับการตอบสนอง ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แรงงานได้รับมากขึ้นนั้นก็ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับมากขึ้นตามไปด้วย และจากการที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจไม่เป็นที่สุดกล่าวคือ ตามมาตรา 23 แม้ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานออกมาแล้ว แต่คู่กรณีก็ยังสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้เปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้อีก นอกจากนี้ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2524 รัฐได้ห้ามไม่ให้ฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจทำการตกลงกับลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการ หรือผลประโยชน์ที่คิดเป็นเงินได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และต่อมาได้โอนอำนาจการอนุมัตินี้ไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁴ ดังนั้นแม้ว่าลูกจ้างจะเสนอเรื่องสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ข้อเรียกร้องก็ไม่อาจประสบความสำเร็จอยู่ดี ถ้าไม่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 23 มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งปี 2534 และ 2535 ก็ไม่มีข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ที่เข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อีก เพราะการออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 อันเป็นการแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยคณะรพช. มีผลให้ต้องล้มเลิกสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กลายเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งปราศจากสิทธิในการเรียกร้องหรือเจรจาต่อรองในเรื่องสภาพการจ้าง เพียงแต่สามารถยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ สมยศ พุกผาสุขเกษมสุขและสมศักดิ์ สามีคศิธรรม, "คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กับการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม," ใน ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ: เอคิสัน เพรส โพรดักส์, 2532), หน้า 51.

⁴ แล คิลกวินรัตน์, พัฒนาทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาลและความขัดแย้งในด้านการงาน : การศึกษาเน้นแรงงานรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 28.

ให้พิจารณา (ไม่ใช่เจรจา ต่อรอง) ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แทน จากกฎหมายดังกล่าวทำให้แรงงานในรัฐวิสาหกิจไม่สามารถยื่นข้อเรียกร้องได้อีก จึงทำให้ไม่มีข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 เข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อีกนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 35(4) (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 หน้า 102) หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 35(4) เป็นกรณีที่เกิดการปิดงานหรือนัดหยุดงานเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้นายจ้างที่นัดหยุดงานกลับเข้าทำงาน หรือสั่งให้นายจ้างที่ปิดงานรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน แล้วสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น จากกรณีชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 35(4) ในระหว่างปี 2518-2535 มีจำนวนทั้งหมด 23 เรื่อง ซึ่งเป็นจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 23 และ 25 เนื่องจากข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 35(4) ไม่ได้เป็นการบังคับใช้ในกิจการทั่วไป หรือกิจการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งการให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดเป็นการเฉพาะราย มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้มาตรา 35 (4) ของรัฐดังนี้คือ⁵ ในช่วงที่ขบวนการแรงงานมีการรวมตัวที่เข้มแข็ง มีดุลอำนาจในการต่อรองสูง เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน จนถึงขั้นนัดหยุดงานหรือปิดงานที่มีความยืดหยุ่น คนงานคาดหวังว่าการต่อรองแบบทวิภาคีจะให้ประโยชน์แก่ตนได้เป็นอย่างดี แต่รัฐมักเลือกใช้มาตรา 35(4) สั่งให้คนงานกลับเข้าทำงานแล้วสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นแทน เช่น กรณีคนงานบริษัทไทยเกรียง บันทอ ฟอกซ์อม จำกัด ในปี 2524 และคนงานบริษัทไทยเออร์ จำกัด ในปี 2525 เป็นต้น แต่ถ้าขบวนการแรงงานอ่อนแอ มีดุลอำนาจการต่อรองค่อนข้างต่ำ เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานจนถึงขั้นนัดหยุดงาน หรือปิดงานที่มีความยืดหยุ่น คนงานต้องการที่จะให้รัฐใช้มาตรา 35 (4) เพื่อที่จะได้กลับเข้าทำงานตามเดิม รัฐกลับพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่ยอมใช้มาตรานี้ สั่งให้นายจ้างรับคนงาน

⁵ กรณีตัวอย่างข้อพิพาทแรงงานที่รัฐได้เลือกปฏิบัติในการใช้มาตรา 35(4) ได้ในสมศักดิ์ สามีคคีธรรม, กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ : การเลิกจ้างผู้นำ การยื่นข้อเรียกร้องส่วนและการตอบโต้การนัดหยุดงาน, (กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิง, 2531), หน้า 27-91.

กลับเข้าทำงานตามเดิม แล้วสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นในภายหลัง เช่น กรณีคนงานบริษัทศรีเก้การทองจำกัด ในปี 2530, คนงานบริษัทจี เอส สตีล จำกัด ในปี 2531 และคนงานบริษัทวินเนอร์เท็กไทล์จำกัด ในปี 2531 เป็นต้น ซึ่งการเลือกใช้อำนาจรัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ทำให้ลูกจ้างต้องตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบอย่างเห็นได้ชัด เพราะในกรณีที่ขบวนการแรงงานเข้มแข็ง มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ย่อมสามารถที่จะสร้างพลังในการกดดันให้นายจ้างยินยอมกระทำการชื้อเรียกจ้างได้ แต่การที่รัฐใช้อำนาจตามมาตรา 35(4) สั่งให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานตามเดิม ทำให้ข้อเรียกร้องของลูกจ้างไม่อาจประสบความสำเร็จได้ด้วยตนเอง แต่ไปขึ้นอยู่กับมติชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แทน ซึ่งข้อเรียกร้องของลูกจ้างอาจไม่ได้รับการตอบสนองก็เป็นได้ ส่วนในกรณีที่ขบวนการแรงงานมีความอ่อนแอ ทำให้ข้อเรียกร้องของลูกจ้างยากที่จะประสบความสำเร็จ และยิ่งอาจทำให้ลูกเลิกจ้างได้ ทั้ง ๆ ที่ในบางกรณีการนัดหยุดงานหรือปิดงานนั้นได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ แต่รัฐกลับไม่ยอมที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 35(4) สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน หรือปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจและรุนแรง จึงจะยอมใช้อำนาจตามมาตรานี้ ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้ของรัฐได้ส่งผลเสียต่อลูกจ้างที่ถือเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเป็นอย่างมาก เพราะซึ่งสถานการณ์มีความยืดหยุ่นยาวนานไปมากเท่าไร ลูกจ้างก็ยังได้รับความเดือดร้อนมากขึ้นตามไปด้วย จากการขาดแคลนรายได้ที่จะนำมาเลี้ยงชีพทั้งของตนเองและครอบครัว

ส่วนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24 (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 หน้า 102) หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 21 เป็นกรณีที่ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในสถานประกอบการอื่นที่ไม่ได้ระบุในมาตรา 23 ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้น มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ และการเสนอความเห็นตามมาตรา 41(5) (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 หน้า 100) หน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา 21 เป็นการเสนอความเห็นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเรียกร้อง การเจรจา และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น จากจำนวนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24 และการเสนอความเห็นตามมาตรา 41(5) ในระหว่างปี 2518-2535 มีจำนวน 5 เรื่อง และ 6 เรื่องตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าหน้าที่ในกรณีเหล่านี้ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีน้อยมาก เนื่องจากไม่ได้บังคับใช้ในกิจการทั่วไปหรือกิจการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่ขึ้นอยู่กับความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งการให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทำการชี้ขาดหรือเสนอความเห็นเช่นเดียวกับมาตรา 35(4)

ส่วนหน้าที่ในอีกด้านหนึ่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์คือ การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่อง การกระทำอันไม่เป็นธรรมตามมาตรา 121, 122 และ 123 (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 หน้า 103) ในตารางที่ 17 ที่ว่าด้วยจำนวนเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ แยกเป็นมาตราต่าง ๆ ในระหว่างปี 2518-2530 มีจำนวนเรื่อง ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทั้งหมด 2,339 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องตาม มาตรา 121 มี 1,632 เรื่องหรือคิดเป็น 69.8 % ของจำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งหมด จำนวนเรื่องตามมาตรา 122 มี 10 เรื่องหรือคิดเป็น 0.4 % ของ จำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งหมด จำนวนเรื่องตามมาตรา 123 มี 107 เรื่องหรือคิดเป็น 4.6 % ของจำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณา ทั้งหมด จำนวนเรื่องตามมาตรา 121 และ 122 ควบคู่กัน มี 2 เรื่องหรือคิดเป็น 0.1 % ของ จำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งหมด จำนวนเรื่องตามมาตรา 121 และ 123 ควบคู่กัน มี 588 เรื่องหรือคิดเป็น 25.1 % ของจำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็น ธรรมที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งหมด จากจำนวนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แยกเป็นมาตราต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่า ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามมาตรา 121 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งหรือเลิกจ้างลูกจ้างที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธินัดชุมนุม ยื่นข้อเรียกร้อง ฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ศาลแรงงานและ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น จากตัวเลขดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่านายจ้าง จำนวนมากยังไม่ยอมรับในสิทธิของลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด

ในตารางที่ 18 ที่ว่าด้วยผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่างปี 2525-2535 มีจำนวนการยื่นคำร้องเข้าสู่การพิจารณาทั้งหมด 1,694 เรื่อง คณะ กรรมการแรงงานสัมพันธ์สามารถไกล่เกลี่ยได้ 777 เรื่องหรือคิดเป็น 45.9 % ของจำนวนการ ยื่นคำร้องทั้งหมด เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ สามารถแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ ตกลงกันได้หรือไม่ติดใจคำเนิการมีจำนวน 397 เรื่อง หรือคิดเป็น 51.1 % ของจำนวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้างมีจำนวน 301 เรื่องหรือคิดเป็น 38.7 % ของจำนวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด นายจ้างย้ายลูกจ้างกลับ ตำแหน่งเดิมที่ต้องการมีจำนวน 29 เรื่องหรือคิดเป็น 3.7 % ของจำนวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานมีจำนวน 41 เรื่องหรือคิดเป็น 5.3 % ของจำนวนการไกล่ เกลี่ยทั้งหมด นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานพร้อมทั้งจ่ายค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างมีจำนวน 4

ตารางที่ 17
จำนวนเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เข้าสู่การพิจารณา
ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518-2530

ปี	มาตรา											รวม
	1 (1)	121 (2)	121 (3)	121 (4)	121 (5)	121 (1)+(2)	121 รวม	122	121 +122	123	121 +123	
2518	70	18	-	1	-	8	97	-	-	1	3	101
2519	133	65	-	2	1	25	226	1	-	2	7	236
2520	59	46	-	1	-	17	123	-	-	2	13	138
2521	67	44	-	1	-	8	120	-	-	9	9	138
2522	100	55	1	4	-	9	169	1	-	2	5	177
2523	63	62	2	1	1	19	148	-	1	20	48	217
2524	78	49	4	3	1	22	157	-	-	8	110	275
2525	34	44	-	1	2	20	101	-	-	10	126	237
2526	53	42	2	-	-	39	136	1	1	18	66	222
2527	32	28	-	3	-	16	79	3	-	7	50	139
2528	46	46	-	8	-	-	100	4	-	11	38	153
2529	48	40	-	6	-	-	94	-	-	9	69	172
2530	31	49	-	2	-	-	82	-	-	8	44	134
						รวม	1,632	10	2	107	588	2,339
						(%)	(69.8)	(0.4)	(0.1)	(4.6)	(25.1)	(100.0)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ตารางที่ 18
ผลการดำเนินการใกล้เคียงของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. 2525-2535

ปี	การยื่นคำร้องต่อครส.	การไกล่เกลี่ยรวม	ตกลงกันได้หรือยุติใจดำเนินการ	จ่ายเงินช่วยเหลือ	ย้ายกลับตำแหน่งที่ต้องการ	รับกลับเข้าทำงาน	รับกลับและจ่ายค่าเสียหาย	อื่น ๆ
2525	237	102	63	37	-	2	-	-
2526	222	125	71	43	7	4	-	-
2527	139	99	58	31	7	3	-	-
2528	153	84	43	36	1	2	2	-
2529	172	81	37	39	-	5	-	-
2530	134	66	40	25	-	1	-	-
2531	120	48	22	13	2	5	1	3
2532	102	28	4	15	1	8	-	-
2533	122	38	18	13	5	1	1	-
2534	148	56	24	25	3	4	-	-
2535	145	50	17	24	3	6	-	-
รวม (%)	1,694	777 (100.0)	397 (51.1)	301 (38.7)	29 (3.7)	41 (5.3)	4 (0.5)	3 (0.4)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

เรื่องหรือคิดเป็น 0.5 % ของจำนวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด และกรณีอื่น ๆ มีจำนวน 3 เรื่อง หรือคิดเป็น 0.4 % ของจำนวนการไกล่เกลี่ยทั้งหมด จากจำนวนผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งหมดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สามารถไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมกันได้โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่การชี้ขาดได้ในระดับค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้ามองในแง่การคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างที่ถูกละเมิด จะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ทำให้ลูกจ้างต้องเสียสิทธิที่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก เพราะจากการที่คำร้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกลั่นแกล้งหรือเลิกจ้างลูกจ้างที่ใช้สิทธิในการยื่นคำร้อง เจริญต่อรอง หรือเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน การที่นายจ้างสามารถเลิกจ้างลูกจ้างที่ดำเนินการเหล่านี้ได้ โดยไม่ติดใจกันหรือเพียงแค่อพยพเงินช่วยเหลือ แต่ไม่ต้องรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานตามเดิม ย่อมทำให้ลูกจ้างเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะใช้สิทธิของตนในการดำเนินการเรียกร้องต่าง ๆ หรือเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมกับสหภาพแรงงาน ซึ่งจะส่งผลให้สหภาพแรงงานอ่อนแอลง มีผลให้คล้อยตามการต่อรองของลูกจ้างลดลงตามไปด้วย

ในตารางที่ 19 ที่ว่าด้วยการออกคำสั่งชี้ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในระหว่างปี 2525-2535 มีจำนวนเรื่องที่เข้าสู่การชี้ขาดทั้งหมด 794 เรื่อง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ยกคำร้องเหล่านั้นว่าไม่เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมมีจำนวนถึง 507 เรื่องหรือคิดเป็น 63.8 % ของจำนวนเรื่องที่เข้าสู่การชี้ขาดทั้งหมด ขณะที่ชี้ขาดว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมมีจำนวน 287 เรื่องหรือคิดเป็น 36.2 % ของจำนวนเรื่องที่เข้าสู่การชี้ขาดทั้งหมด จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเรียกร้องของลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าถูกกระทำการอันไม่เป็นธรรม เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดของตัวลูกจ้างเองและของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนการออกคำสั่งชี้ขาดแล้วว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้สั่งให้นายจ้างปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อลูกจ้าง แยกเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้างมีจำนวน 140 เรื่องหรือคิดเป็น 48.8 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือจ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้างมีจำนวน 52 เรื่องหรือคิดเป็น 18.1 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม ในกรณีนี้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ให้สิทธินายจ้างเป็นฝ่ายเลือกในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่นายจ้างต้องการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วนายจ้างมักเลือกจ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้างมากกว่าการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน สั่งให้นายจ้างย้ายลูกจ้าง

ตารางที่ 19
การออกคำสั่งชี้ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม
พ.ศ. 2525-2535

ปี	ชี้ขาด รวม	ยก คำร้อง	ชี้ขาดว่าเป็น การกระทำอัน ไม่เป็นธรรม	จ่ายค่า เสียหาย	สั่งกลับ ตำแหน่ง ที่ต้องการ	รับกลับ เข้าทำงาน	รับกลับ และจ่ายค่า เสียหาย	รับกลับ หรือจ่ายค่า เสียหาย	อื่น ๆ
2525	139	81	58	27	1	16	-	14	-
2526	121	92	29	22	-	3	-	4	-
2527	58	45	13	6	-	2	-	3	2
2528	61	45	16	8	-	3	2	3	-
2529	80	55	25	9	1	4	-	11	-
2530	60	38	22	13	-	3	-	5	1
2531	49	19	30	16	2	7	-	5	-
2532	49	30	19	10	-	4	5	-	-
2533	45	18	27	15	-	3	7	2	-
2534	60	36	24	8	1	2	10	3	-
2535	72	48	24	6	2	2	11	2	1
รวม (%)	794	507	287 (100.0)	140 (48.8)	7 (2.4)	49 (17.7)	35 (12.2)	52 (18.1)	4 (1.4)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

กลับไปสู่ตำแหน่งที่ต้องการมีจำนวน 7 เรื่องหรือคิดเป็น 2.4 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม สิ่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานมีจำนวน 49 เรื่องหรือคิดเป็น 17.1 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม สิ่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานพร้อมทั้งจ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้างมีจำนวน 35 เรื่องหรือคิดเป็น 12.2 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม และกรณีอื่น ๆ มีจำนวน 4 เรื่องหรือคิดเป็น 1.4 % ของจำนวนการออกคำสั่งว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม จากจำนวนการออกคำสั่งที่ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ให้นายจ้างปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อลูกจ้างแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นว่าการออกคำสั่งในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ส่วนใหญ่เป็นการสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างมากกว่าการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน ซึ่งเท่ากับว่าแม้จะพิสูจน์ได้แล้วว่านายจ้างได้กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง โดยที่ส่วนใหญ่จะเป็นการเลิกจ้างลูกจ้างที่ดำเนินการต่าง ๆ เช่น หนีชู้มูมูม สันชื่อเรื่อกร้อ เป็นสมาชิกหรือกรรมการสหภาพแรงงาน เป็นต้น การที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ออกคำสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างที่ได้กระทำการดังกล่าวกลับเข้าทำงานหรือรับกลับเข้าทำงานพร้อมทั้งจ่ายค่าเสียหายในสัดส่วนที่ต่ำมาก ย่อมทำให้ลูกจ้างเกิดความท้อแท้ เกรงกลัวต่อการถูกเลิกจ้างจนไม่กล้าที่จะใช้สิทธิของตน ซึ่งจะส่งผลให้สหภาพแรงงานอ่อนแอลง ทำให้คุณอำนาจการต่อรองของลูกจ้างลดลงตามไปด้วยเช่นเดียวกับกรณีการไถ่เกลี่ยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในตารางที่ 20 ที่ว่าด้วยการฟ้องเพิกถอนคำสั่งในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต่อศาลแรงงาน ในระหว่างปี 2525-2535 มีจำนวนการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทั้งหมด 232 คดี แบ่งเป็นลูกจ้างฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีจำนวน 39 คดีหรือคิดเป็น 16.8 % ของจำนวนการฟ้องเพิกถอนทั้งหมด ขณะที่นายจ้างฟ้องเพิกถอนมีจำนวน 193 คดีหรือคิดเป็น 83.2 % ของจำนวนการฟ้องเพิกถอนทั้งหมด จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่ นายจ้างมักเป็นฝ่ายฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต่อศาลแรงงาน และเมื่อพิจารณาถึงการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ได้ชี้ขาดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมมีจำนวนทั้งหมด 287 เรื่อง นายจ้างได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเป็นจำนวน 193 เรื่องหรือคิดเป็น 67.2 % ของจำนวนการชี้ขาดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งตัวเลขดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ยอมรับของนายจ้างต่อคำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ขณะที่ลูกจ้างได้ใช้สิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ยกคำร้องของลูกจ้างว่าไม่เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมมีจำนวนที่น้อยมากคือ จากการยกคำร้องทั้งหมดจำนวน 507 เรื่อง ลูกจ้างได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งจำนวน 39

ตารางที่ 20

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

พ.ศ. 2525-2535

ปี	ชี้ขาด รวม	ยก คำร้อง	ลูกจ้างฟ้องเพิกถอน ต่อศาลแรงงาน	ครส. ชี้ขาดว่าเป็นการ กระทำอันไม่เป็นธรรม	นายจ้างฟ้องเพิกถอน ต่อศาลแรงงาน	การฟ้องเพิกถอนต่อ ศาลแรงงานทั้งหมด
2525	139	81	6	58	36	42
2526	121	92	5	29	21	26
2527	58	45	3	13	7	10
2528	61	45	6	16	12	18
2529	80	55	4	25	16	20
2530	60	38	5	22	16	21
2531	49	19	3	30	17	20
2532	49	30	2	19	17	19
2533	45	18	1	27	17	18
2534	60	36	-	24	14	14
2535	72	48	4	24	20	24
รวม	794	507	39	287	193	232

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องหรือคิดเป็น 7.7 % ของจำนวนการยกคำร้องทั้งหมด จากตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างได้ใช้สิทธิของตนในชั้นศาลน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีนัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพื่อมาเลี้ยงชีพของตนและครอบครัวอยู่ตลอดเวลา การต้องขึ้นศาลย่อมทำให้เสียเวลาในการทำงานเลี้ยงชีพและการขึ้นศาลอาจสร้างความยุ่งยาก ลำบากใจแก่ลูกจ้างพอสมควร โดยเฉพาะถ้าเกิดมีการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลฎีกาก็ยิ่งทำให้เรื่องยุ่งยากและเสียเวลามาก

ปัญหาและข้อจำกัดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

จากการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ อาจสรุปให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน การนำข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 24 25 และ 35(4) มาสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้าง มีผลให้ลูกจ้างขาดอำนาจในการเจรจาต่อรอง ทั้ง ๆ ที่ปกติสิทธิในการนัดหยุดงาน (right to strike) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ ซึ่งในประเทศเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี ญี่ปุ่น ได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ⁶ การจำกัดสิทธินี้จึงเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล โดยเฉพาะการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นการบังคับไม่ให้ลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทแล้วตกลงกับฝ่ายบริหารไม่ได้ ไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ โดยโอนอำนาจไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่ชี้ขาดแทน แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เองกลับไม่มีอำนาจบังคับที่เด็ดขาด เพราะคู่กรณีสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน 7 วัน และรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงคำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐมนตรีเปรียบเสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁶เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (หน่วยสวัสดิการศาลแรงงานกลาง, 2525), หน้า 80.

เรื่องหรือคิดเป็น 7.7 % ของจำนวนการยกคำร้องทั้งหมด จากตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างได้ใช้สิทธิของตนในชั้นศาลน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีนัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพื่อมาเลี้ยงชีพของตนและครอบครัวอยู่ตลอดเวลา การต้องขึ้นศาลย่อมทำให้เสียเวลาในการทำงานเลี้ยงชีพและการขึ้นศาลอาจสร้างความยุ่งยาก ลำบากใจแก่ลูกจ้างพอสมควร โดยเฉพาะถ้าเกิดมีการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลฎีกาก็ยิ่งทำให้เรื่องยุ่งยากและเสียเวลามาก

ปัญหาและข้อจำกัดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

จากการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ อาจสรุปให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน การนำข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 24 25 และ 35(4) มาสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้าง มีผลให้ลูกจ้างขาดอำนาจในการเจรจาต่อรอง ทั้ง ๆ ที่ปกติสิทธิในการนัดหยุดงาน (right to strike) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ ซึ่งในประเทศเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี ญี่ปุ่น ได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ⁶ การจำกัดสิทธินี้จึงเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล โดยเฉพาะการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นการบังคับไม่ให้ลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทแล้วตกลงกับฝ่ายบริหารไม่ได้ ไม่สามารถใช้สิทธินัดหยุดงานได้ โดยโอนอำนาจไปให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทำหน้าที่ชี้ขาดแทน แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เองกลับไม่มีอำนาจบังคับที่เด็ดขาด เพราะคู่กรณีสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน 7 วัน และรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงคำตัดสินชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐมนตรีเปรียบเสมือนเป็นนายจ้างของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁶เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (หน่วยสวัสดิการศาลแรงงานกลาง, 2525), หน้า 80.

ว่าการที่ผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้ง 15 คน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง และอยู่ในระหว่างข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มีผลใช้บังคับโดยผู้กล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด และผู้ถูกกล่าวหายังไม่อยู่ในฐานะจำเป็นที่ต้องเลิกจ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงความเดือดร้อนของผู้ถูกกล่าวหาอันเกิดจากการเลิกจ้างที่จะต้องไปหางานทำใหม่ จึงเห็นควรวินิจฉัยคงทำงานต่อไปอีก

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้มีคำสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างทั้ง 15 คนกลับเข้าทำงาน แต่นายจ้างไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลาง และระบุในคำขอไว้หากคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ขอให้ศาลพิจารณาให้นายจ้างเลือกปฏิบัติ ในการจ่ายเงินค่าเสียหาย แทนการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน

ศาลแรงงานกลางได้มีคำพิพากษา วินิจฉัยว่านายจ้างปิดกิจการห้องอาหารโดยให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการนั้น แท้จริงนายจ้างได้ให้คนของนายจ้างซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นดำเนินการต่อไป ถือได้ว่านายจ้างยังคงดำเนินการห้องอาหารอยู่ เมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังมีผลใช้บังคับ โดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อนุมาตรา 1-5 จึงถือว่า นายจ้างกระทำการอันไม่เป็นธรรม และไม่มีบทกฎหมายใดให้อำนาจนายจ้างที่จะฟ้องให้ศาลพิพากษาให้นายจ้างใช้ค่าเสียหายแก่ลูกจ้าง แทนการรับกลับเข้าทำงาน จึงพิพากษายกฟ้องนายจ้าง

นายจ้างอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3084-3086/2524 มาตรา 41(4) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของผู้เสียหายเกี่ยวกับเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมนั้น กฎหมายได้บัญญัติว่าถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหาอาจฟ้องร้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ และหากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมประการใด ศาลย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขให้ถูกต้อง และเหมาะสมได้ อุทธรณ์ของโจทก์ฟังขึ้น แต่ค่าเสียหายศาลแรงงานยังไม่ได้วินิจฉัย จึงยกคำพิพากษาศาลแรงงานกลางบางส่วนเฉพาะเรื่องค่าเสียหาย โดยให้ศาลแรงงานกลางกำหนดค่าเสียหายให้นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างทั้ง 15 คน แทนการรับลูกจ้างดังกล่าวกลับเข้าทำงาน ซึ่งคดีนี้ศาลแรงงานกลางได้พิพากษากำหนดค่าเสียหายให้นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างรวมกันเป็นเงิน 177,780 บาท

จากตัวอย่างคำสั่งดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการขาดอำนาจบังคับที่ได้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ทำให้นายจ้างไม่ยอมรับคำตัดสินของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และสามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายบางประการทำลายสภาพแรงงาน หรือลูกจ้างที่มีส่วนในการยื่น

ว่าการที่ผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้ง 15 คน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง และอยู่ในระหว่างข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มีผลใช้บังคับโดยผู้กล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด และผู้ถูกกล่าวหายังไม่อยู่ในฐานะจำเป็นที่ต้องเลิกจ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ทั้งเมื่อได้พิจารณาถึงความเดือดร้อนของผู้ถูกกล่าวหาอันเกิดจากการเลิกจ้างที่จะต้องไปหางานทำใหม่ จึงเห็นควรให้ลูกจ้างคงทำงานต่อไปอีก

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้มีคำสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างทั้ง 15 คนกลับเข้าทำงาน แต่นายจ้างไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานกลาง และระบุในคำขอไว้ หากคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ขอให้ศาลพิจารณาให้นายจ้างเลือกปฏิบัติ ในการจ่ายเงินค่าเสียหาย แทนการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน

ศาลแรงงานกลางได้มีคำพิพากษา วินิจฉัยว่านายจ้างปิดกิจการห้องอาหารโดยให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการนั้น แท้จริงนายจ้างได้ให้คนของนายจ้างซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นดำเนินการต่อไป ถือได้ว่านายจ้างยังคงดำเนินการห้องอาหารอยู่ เมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังมีผลใช้บังคับ โดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อนุมาตรา 1-5 จึงถือว่า นายจ้างกระทำการอันไม่เป็นธรรม และไม่มีความผิดตามกฎหมายใด ให้อำนาจนายจ้างที่จะฟ้องให้ศาลพิพากษาให้นายจ้างใช้ค่าเสียหายแก่ลูกจ้าง แทนการรับกลับเข้าทำงาน จึงพิพากษายกฟ้องนายจ้าง

นายจ้างอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3084-3086/2524 มาตรา 41(4) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของผู้เสียหายเกี่ยวกับเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมนั้น กฎหมายได้บัญญัติว่าถึงที่สุด ผู้ถูกกล่าวหาอาจฟ้องร้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ และหากคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมประการใด ศาลย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขให้ถูกต้อง และเหมาะสมได้ อุทธรณ์ของโจทก์ฟังขึ้น แต่ค่าเสียหายศาลแรงงานยังไม่ได้วินิจฉัย จึงยกคำพิพากษาศาลแรงงานกลางบางส่วนเฉพาะเรื่องค่าเสียหาย โดยให้ศาลแรงงานกลางกำหนดค่าเสียหายให้นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างทั้ง 15 คน แทนการรับลูกจ้างดังกล่าวกลับเข้าทำงาน ซึ่งคดีนี้ศาลแรงงานกลางได้พิพากษากำหนดค่าเสียหายให้นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างรวมกันเป็นเงิน 177,780 บาท

จากตัวอย่างคำสั่งดังกล่าว นี้ให้เห็นว่าการขาดอำนาจบังคับที่เด็ดขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ทำให้นายจ้างไม่ยอมรับคำตัดสินของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และสามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายบางประการทำลายสภาพแรงงาน หรือลูกจ้างที่มีส่วนในการยื่น

ข้อเรียกร้องหรือนัดชุมนุม ซึ่งทำให้นายจ้างไม่พอใจ และเลิกจ้างลูกจ้างเหล่านั้นได้โดยเพียงยอมจ่ายค่าเสียหายไม่มากนัก นอกจากนี้ถ้ามีการสู้คดีต่อในชั้นของศาลแรงงานไปจนถึงศาลฎีกา ซึ่งอาจใช้ระยะเวลาที่นานมาก ในบางเรื่องอาจต้องใช้เวลาดัง 3 ปี ทำให้ลูกจ้างตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะนอกจากจะเสียเวลาในการทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพแล้วยังอาจต้องเสียเงินในการจ้างทนายความเพื่อสู้คดีอีกจนในบางครั้งอาจทำให้ลูกจ้างเกิดความท้อแท้ และไม่ยอมเอาความต่อนายจ้างได้ ขณะที่นายจ้างสามารถที่จะสู้คดีได้ตลอดเนื่องจากความได้เปรียบจากฐานะทางเศรษฐกิจ และอาจว่าจ้างทนายความจัดการเรื่องแทนตนได้โดยไม่เดือดร้อน

3. ปัญหาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง

ในการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งจำเป็นต้องมีพยาน หลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย การที่ลูกจ้างโดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และมีการศึกษาน้อย อาจประสบปัญหาในการหาประเด็นเพื่อให้การ หรือส่งมอบหลักฐานต่อคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และในขณะเดียวกันการหาพยานของลูกจ้างก็เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากพยานของลูกจ้าง ส่วนใหญ่มักจะเป็นลูกจ้างด้วยกันอาจมีความเกรงกลัวหรือถูกข่มขู่จากนายจ้าง จนไม่กล้าที่จะเป็นพยานให้แก่ลูกจ้างที่ถูกละเมิดสิทธิได้ นอกจากนี้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มักยึดติดอยู่กับหลักฐานที่ต้องตรงตัวเป็นรายลักษณะอักษรมากกว่าที่จะพิจารณาถึงเงื่อนไขแวดล้อม พฤติกรรม และการกระทำของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการช่วยพิจารณา วินิจฉัย ดังเช่นตัวอย่างหนึ่งคือ

คำสั่งที่ 50/2532^๘ : เรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม (มาตรา 121)

ลูกจ้างที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ.2518

เมื่อถูกนายจ้างเลิกจ้างเพราะเหตุอื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้ลงลายมือชื่อในข้อเรียกร้องนั้นด้วย ตามนัยมาตรา 13 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๘ สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, รายงานประจำปี 2532 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 45-48.

ข้อเท็จจริง

ลูกจ้างจำนวน 71 คน ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ว่านายจ้างผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้งหมด เพราะเหตุยื่นข้อเรียกร้อง ร่วมชุมนุมทำคำร้อง และเลิกจ้างผู้กล่าวหาที่ 1- ที่ 6 และที่ 43 เพราะเหตุเป็นตัวแทนเจรจาข้อเรียกร้อง ผู้กล่าวหาที่ 1- ที่ 42 ได้ร่วมกันลงชื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้กล่าวหา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมเจรจาด้วย ผู้กล่าวหาจึงได้แจ้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเข้าใกล้เกลี้ย และได้นัดให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาดั้งแรกในวันที่ 2 สิงหาคม 2532 แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามนัด จึงได้มีการนัดเจรจาดังครั้งในวันที่ 4 สิงหาคม 2532 ในวันนั้นทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ และได้นัดหมายที่จะทำบันทึกข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้างในวันที่ 9 สิงหาคม 2532 โดยขอให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเป็นผู้ร่างข้อตกลงให้ แต่ปรากฏว่าในวันที่ 9 สิงหาคม 2532 ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ จึงได้นัดหมายเจรจาดังครั้งในวันที่ 19 สิงหาคม 2532 ในวันนั้นฝ่ายผู้กล่าวหาได้มีแถลงการณ์แจกจ่ายให้กับพนักงานโจมตีฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา และทำของแถลงการณ์ได้เชิญให้พนักงานมาฟังคำชี้แจง ในวันที่ 10 สิงหาคม 2532 เวลา 7.00 น. ที่บริเวณหน้าที่ทำงาน และในวันดังกล่าวผู้กล่าวหาได้มาชุมนุมกันที่บริเวณหน้าที่ทำงานประมาณ 50 คน มีการใช้เครื่องกระจายเสียงโจมตีผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงได้แจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบ และขอเลื่อนนัดเจรจาวันที่ 19 สิงหาคม 2532 เป็นวันที่ 11 สิงหาคม 2532 แต่ฝ่ายผู้กล่าวหาไม่พร้อมจึงไม่มีการเจรจากัน จึงได้นัดหมายในวันที่ 16 สิงหาคม 2532 อีก แต่ผู้กล่าวหาที่ไม่พร้อม ต่อมาในวันที่ 19 สิงหาคม 2532 ผู้กล่าวหาได้มาตามนัด แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มา และในวันนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมให้ผู้กล่าวหาทั้งหมดเข้าทำงานโดยไม่แจ้งสาเหตุ ผู้กล่าวหาจึงได้ไปแจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจนครบาลห้วยขวาง พวกผู้กล่าวหาจึงได้ชุมนุมกันที่บริเวณหน้าสถานที่ทำงาน ต่อมาจึงได้มาชุมนุมกันที่หน้าท่าเนียบรัฐบาล และในวันที่ 28 สิงหาคม 2532 ผู้ถูกกล่าวหาจึงได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้งหมด และส่งหนังสือเลิกจ้างให้กับพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ในคำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวนี้ เลิกจ้างผู้กล่าวหาตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2532

คำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้กล่าวหาที่ 1 ถึงที่ 4 ได้ลงชื่อเพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ถูกกล่าวหา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 ส่วนผู้กล่าวหาที่ 43 ถึงที่ 71 ลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2532 และไม่ได้แจ้งรายชื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หลังจากนั้นได้มีการเจรจากันหลายครั้ง แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจ จึงได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้งหมด จากการสอบสวนข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้างผู้กล่าวหา เพราะ

เหตุที่ผู้กล่าวหาอื่นข้อเรียกร้อง และเลิกจ้างผู้กล่าวหาบางคน เพราะเป็นตัวแทนในการเจรจาจึงมีปัญหว่าผู้กล่าวหาคนใดได้รับการคุ้มครองตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ปรากฏว่าผู้กล่าวหาที่ 1 ถึงที่ 4 ได้ลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องต่อผู้ถูกกล่าวหาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 โดยนัยมาตรา 121 การที่ลูกจ้างอื่นข้อเรียกร้อง และได้รับความคุ้มครองเมื่อถูกนายจ้างเลิกจ้าง เพราะเหตุดังกล่าวก็ต้องได้ความว่า ลูกจ้างที่เป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้องนั้น จะต้องมีรายชื่อหรือรายชื่อของลูกจ้างผู้นั้นด้วยมาตรา 13 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังนั้นในกรณีผู้กล่าวหาที่ 1 ถึงที่ 42 เป็นผู้ลงรายชื่อยื่นข้อเรียกร้อง และถูกผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้าง เพราะเหตุยื่นข้อเรียกร้อง จึงเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมสำหรับผู้กล่าวหาที่ 43 แม้ไม่ได้ลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้อง แต่เป็นตัวแทนในการเจรจาด้วยผู้หนึ่ง และถูกเลิกจ้างเพราะเหตุนี้ การเลิกจ้างจึงเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมด้วย ตามมาตรา 121 ส่วนผู้กล่าวหาที่ 41 ถึง 42 แม้จะได้ความว่าเป็นผู้ร่วมลงรายชื่อยื่นข้อเรียกร้องด้วย แต่ผู้กล่าวหาทั้งสองไม่ได้มาร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันถูกเลิกจ้าง จึงไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่อาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ ตามมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ส่วนผู้กล่าวหาที่ 44 ถึงที่ 47 ได้ลงชื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องสภาพการจ้างในภายหลัง และไม่ได้แจ้งรายชื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จึงไม่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องที่ลูกจ้างยื่นต่อผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 121 ดังกล่าว ส่วนประเด็นอื่นนั้นฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเลิกจ้างผู้กล่าวหาทั้งหมดเพราะเหตุนี้คชมนุมและทำคำร้อง จึงยกคำร้องของผู้กล่าวหาทั้งหมด

จากตัวอย่างคำสั่งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งพิจารณาโดยขาดความยืดหยุ่นเป็นอย่างมากดังเช่น กรณีลูกจ้างที่เป็นผู้กล่าวหาที่ 44 ถึง 71 แม้ว่าจะไม่ได้ร่วมลงชื่อเพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างตั้งแต่แรก แต่ก็ได้ร่วมดำเนินกิจกรรมมาโดยตลอด และมีการร่วมลงชื่อสนับสนุนการยื่นข้อเรียกร้องในภายหลัง เพียงแต่ไม่ได้แจ้งรายชื่อให้นายจ้างได้รับทราบในตอนแรก ทำให้ขาดหลักฐานที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า นายจ้างได้เลิกจ้างลูกจ้างเหล่านี้ เพราะเหตุนี้คชมนุมและยื่นข้อเรียกร้อง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จึงยกคำร้องของลูกจ้างเหล่านี้ ทั้ง ๆ ที่ถ้าพิจารณาจากเจตนา หรือการกระทำของนายจ้างแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าได้เลิกจ้างลูกจ้างเหล่านี้เพราะเหตุนี้คชมนุมและยื่นข้อเรียกร้อง และลูกจ้างเหล่านี้ก็ได้ร่วมดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วย เพียงแต่ไม่มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ลูกจ้างเหล่านี้จึงไม่ได้รับการคุ้มครองดังเช่น ลูกจ้างที่เป็นผู้กล่าวหาที่ 1 ถึง 42

4. ปัญหาในการตีความกฎหมาย

ในบทบัญญัติในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ที่เป็นหน้าที่ชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างเป็นด้านหลัก แต่ในข้อกฎหมายบางประการอาจมีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ดังนั้นการตีความกฎหมายควรยึดถือตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก แต่ปรากฏว่ากลับมีหลายกรณีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลับยึดหลักตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดโดยมิได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังเช่น การตีความมาตรา 121 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้เริ่มก่อนการจัดตั้งสหภาพแรงงานกลับต้องเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งที่ 3/2524^๑ : ผู้เริ่มก่อนการจัดตั้งสหภาพแรงงานมิได้รับการคุ้มครอง

กรณีระหว่างนายวุฒิชัย ษจรกลีน ผู้กล่าวหา กับ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีคำสั่งชี้ขาดว่า

เมื่อพิจารณาคำในมาตรา 121 แห่งพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มิได้กล่าวถึงในเรื่องการเตรียมการก่อตั้งสหภาพแรงงานไว้ ดังนั้นการที่ผู้กล่าวหายื่นคำร้องกล่าวหาโดยอ้างว่าถูกเลิกจ้างเพราะเหตุที่เตรียมการก่อตั้งสหภาพแรงงาน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 121 แห่งพ.ร.บ. ดังกล่าว

ซึ่งการตีความกฎหมายจากคำสั่งชี้ขาดดังกล่าวได้ขึ้นตามคำสั่งเดิมที่ 82/2523 และคำสั่งนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ได้ยึดถือปฏิบัติในการตีความเกี่ยวกับเรื่องนี้ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งถ้าพิจารณาอย่างรอบครอบแล้ว การตีความนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่ถือเป็นผู้ค้ำชูโอกาสในสังคมเป็นอย่างมาก เนื่องจากการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้นเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายของลูกจ้างที่สามารถดำเนินการได้ เพื่อเป็นองค์กรในการปกป้องผลประโยชน์ของตน แต่การตีความกฎหมายของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในกรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างนำช่องโหว่ของ

^๑สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, รายงานประจำปี 2532 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 45-48.

กฎหมายนี้มาใช้เป็นประโยชน์ในการเลิกจ้างลูกจ้างในโรงงาน หรือสถานประกอบการที่ยังไม่มี สหภาพแรงงาน แต่กำลังเริ่มที่จะดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ซึ่งจะมีผลให้ลูกจ้างที่คิดจะ ก่อตั้งสหภาพเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าว หรือมีเจตนาที่ต้องดำเนินการให้ เป็นความลับที่สุดไม่ให้นายจ้างสามารถรู้ได้ จนกว่าจะสามารถจดทะเบียนสหภาพแรงงานได้แล้ว หรือในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ชี้ขาดแล้ว ว่านายจ้างได้กระทำการอันไม่เป็นธรรม ต่อลูกจ้าง กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์สั่งให้ นายจ้างต้องปฏิบัติอย่างใด อย่างหนึ่งระหว่างสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือให้จ่ายค่าเสียหายแก่ลูกจ้าง แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลับตีความข้อกฎหมายดังกล่าวให้นายจ้างเป็นผู้เลือกปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ตาม หลักของกฎหมายแล้ว ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ลูกจ้าง จึงควรอยู่ในฐานะผู้มีสิทธิที่จะเลือกปฏิบัติในวิถีทางที่ตนต้องการ มิใช่ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะเปิดทางให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ถูกวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ถือเป็น ผู้กระทำความผิดสามารถเลือกที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างที่ถูกกระทำการอันไม่เป็นธรรมได้ อันเท่ากับ เป็นการขัดกับหลักทั่วไปที่ให้สิทธิผู้เสียหายเท่านั้นเป็นฝ่ายที่จะเลือกปฏิบัติ¹⁰ ดังเช่นตัวอย่าง

คำสั่งที่ 18-19/2524¹¹ : ตามมาตรา 41(4) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจสั่งให้นายจ้างเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร สิทธิการเลือกอยู่ที่นายจ้าง

กรณีระหว่างนายสมบูรณ์ เอกวานิช และนายศรีจันทร์ ชัยเลิศผู้กล่าวหา กับ บริษัทอู่ซ่อม บริการ (แห่งประเทศไทย) จำกัด ผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้มีคำสั่งชี้ขาดว่า จึงพร้อมมีคำสั่งให้ ผู้ถูกกล่าวหาปรับผู้กล่าวหาทั้งสองกลับเข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่และอัตราค่าจ้างไม่ต่ำกว่าเดิม โดยถือเสมือนหนึ่งไม่มีการเลิกจ้าง หรือมีเจตนาให้ผู้ถูกกล่าวหาจ่ายเงินค่าเสียหายให้ผู้กล่าวหาทั้งสองดังนี้

¹⁰ ดินสอด่า, "การเหยียดหยามในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม," ใน การเลิกจ้าง

และผลในกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการสัมมนาคณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 148-149.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, รายงานประจำปี 2524 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, หน้า 16-18.

1. นายสมบุรณ์ เอกวานิช เป็นเงิน 50,000 บาท

2. นายศรีจันทร์ ชัยเลิศ เป็นเงิน 15,000 บาท

ซึ่งเรื่องนี้ นายจ้างแสดงเจตนาเลือกจ่ายเงินค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้าง แทนการรับกลับเข้าทำงาน แต่ทางฝ่ายลูกจ้างประสงค์จะให้ นายจ้างรับกลับเข้าทำงาน ดังนั้นลูกจ้างจึงฟ้องศาลแรงงานขอให้บังคับให้นายจ้างรับกลับเข้าทำงานตามคำสั่ง ศาลแรงงานกลาง เห็นว่านายจ้างมีสิทธิเลือกปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ อย่างใดอย่างหนึ่งได้ เมื่อนายจ้างเลือกเอาการจ่ายค่าเสียหายให้ลูกจ้างแล้ว ลูกจ้างก็ไม่มีสิทธิให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน จึงให้ยกฟ้องคำอุทธรณ์ของลูกจ้าง ต่อมาลูกจ้างได้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 139/2524 เห็นว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีคำสั่งว่า "ให้จำเลยรับกลับเข้าทำงาน หรือมิฉะนั้น ให้ใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์" ข้อความนี้มีความหมายว่า ให้จำเลยซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเป็นผู้มีสิทธิเรียกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งอย่างใดหาใช่โจทก์เป็นผู้เลือกไม่ โจทก์ไม่มีอำนาจบังคับให้จำเลยรับโจทก์กลับเข้าทำงาน

จากกรณีคำสั่งนี้ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งได้พิสูจน์แล้วว่านายจ้างได้กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง แต่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์กลับให้สิทธิการเลือกปฏิบัติต่อนายจ้างที่เป็นผู้กระทำผิด ระหว่างการจ่ายค่าเสียหายกับการรับกลับเข้าทำงาน โดยนายจ้างได้เลือกที่จะจ่ายค่าเสียหายต่อลูกจ้าง ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างที่เป็นผู้เสียหายต้องการกลับเข้าทำงาน และในกระบวนการอุทธรณ์ในชั้นอื่น ๆ ก็ได้ยึดตามคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ถ้าลูกจ้างถูกเลิกจ้างเพราะเหตุที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน เมื่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายหรือรับกลับเข้าทำงานโดยให้เลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง นายจ้างก็คงเลือกที่จะจ่ายค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างมากกว่าเพราะคุ้มค่ากว่ากัน เนื่องจากอาจมีผลให้สหภาพแรงงานต้องล้มเลิกหรือยุบไปเลยก็เป็นได้ เพราะสหภาพแรงงานนั้นจะขาดกำลังสมาชิกสนับสนุน ขาดผู้ดำเนินการแทน และยังเป็นปรามให้ลูกจ้างคนอื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเข้าเป็นสมาชิก ทำให้สหภาพแรงงานไม่อาจดำเนินการได้จนถึงขั้นต้องเลิกดำเนินการได้

บทบาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ในการช่วยรักษาความสงบทางอุตสาหกรรม

การที่รัฐนำระบบไตรภาคี มาใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการควบคุมแรงงานแบบใหม่ ก็เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกทางสถาบันและกลไกด้านอุดมการณ์ ที่โอนความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงานมาสู่การควบคุมของรัฐ องค์กรไตรภาคีชุดต่าง ๆ มีหน้าที่หลักในการจรรโลงความราบรื่นต่อเนื่องให้แก่กระบวนการผลิตแบบทุนนิยม เพื่อไม่ให้แรงงานสร้างอุปสรรคต่อการสะสมทุนของเอกชน เช่น การประท้วง การนัดหยุดงาน การก่อการจลาจล หรือการที่ขบวนการแรงงานมีความเข้มแข็งจนสามารถต่อรองผลประโยชน์ในรูปค่าจ้าง สวัสดิการจนอาจเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการผลิตซ้ำของทุน เป็นต้น ในขณะที่รัฐก็ใช้องค์กรไตรภาคีเป็นกลไกควบคุมไม่ให้เกิดการสะสมทุนของเอกชน ขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน จนทำให้แรงงานอาจมีการเคลื่อนไหวต่อสู้อย่างรุนแรง อันเป็นอันตรายต่อการสืบต่อวิถีการผลิตของสังคม รัฐจึงได้ใช้องค์กรไตรภาคีเหล่านี้ทำหน้าที่ในการโอนอำนาจในการต่อรองของทั้ง 2 ฝ่าย เข้ามาสู่การควบคุมของรัฐผ่านระบบไตรภาคีนี้ โดยใช้อุดมการณ์ครอบงำจากการเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายทุน และแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการที่รัฐนำมาใช้นี้ เพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินการให้แก่รัฐเอง

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จัดเป็นองค์กรไตรภาคีชุดหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้เป็นกลไกทางสถาบันและด้านอุดมการณ์ดังกล่าว โดยที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีหน้าที่หลักแบ่งได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านแรก ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทแรงงานในกิจการสำคัญที่มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกิจการที่มีผลกระทบต่อกระบวนการสะสมทุนหรือกระเทือนต่อบรรยากาศความสงบทางอุตสาหกรรม รัฐได้ทำการโอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้างเหล่านี้ คือพลังการนัดหยุดงานซึ่งมีผลสะท้อนต่อระบบการผลิตและบรรยากาศในการลงทุนของประเทศสูง ไปเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และอีกด้านคือ หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการยื่นข้อเรียกร้องหรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสภาพแรงงานเป็นหลัก

จากการศึกษาถึง บทบาทในการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมา พบว่า คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่ช่วยลดข้อพิพาทแรงงานและคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรมได้ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้จากผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในการทำหน้าที่หลักทั้ง 2 ด้าน คือ ในด้านการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยปกติคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จะมีบทบาทในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคของรัฐเป็นหลัก¹² (มาตรา 23) แต่จากจำนวนข้อพิพาทตามมาตรา 23 ที่เข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ กลับมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่ยังคงเกิดข้อพิพาทในกิจการเหล่านี้มาโดยตลอด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าแรงงานในรัฐวิสาหกิจไม่ให้ความเชื่อถือต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มากนัก เนื่องจากข้อจำกัดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้ที่เด็ดขาด กล่าวคือ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน แม้ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะมีคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทไปแล้วก็ตาม แต่ถ้ามีการอุทธรณ์จากคู่กรณีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีก็สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ นอกจากนี้ในข้อตกลงที่เกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการหรือผลประโยชน์ที่คิดเป็นต้นทุนได้ในกิจการรัฐวิสาหกิจ จะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย จากข้อจำกัดนี้ทำให้ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจไม่ค่อยที่จะเชื่อถือต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ดังจะเห็นได้จากการเกิดข้อพิพาทแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจจำนวนหลายครั้งที่ฝ่ายลูกจ้างหลีกเลี่ยงการนำข้อพิพาทเหล่านั้นเข้าสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ แต่กลับเลือกใช้พลังกดดันต่อรัฐบาลโดยปฏิเสธกรอบของกฎหมายแทนเช่น กรณีการนัดหยุดงานของพนักงานรถไฟแห่งประเทศไทยในช่วงปี 2525 2526 2527 2528 และการผลงงานในปี 2531 กรณีการผลงงานของพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทยในปี 2533 เป็นต้น ซึ่งจากเหตุการณ์เหล่านี้ นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความสงบทางอุตสาหกรรมแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนของเอกชนเป็นอย่างมากด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ส่วนการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตราอื่น ๆ ไม่ได้เป็นการบังคับใช้ในกิจการโดยทั่วไปดังเช่นมาตรา 23 แต่อยู่ที่ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา มอบหมายให้ครุส. ตัดสินเป็นกรณี ๆ ไป หรืออยู่ในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก (โดยส่วนใหญ่จะเป็นช่วงที่เกิดการรัฐประหาร)

ส่วนบทบาทในอีกด้านของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์คือ ในด้านการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามบทบัญญัติมาตรา 121, 122 และ 123 มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เป็นกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน การยื่นข้อเรียกร้อง การร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐ เป็นต้น และสิทธิของลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองในระหว่างข้อตกลงสภาพการจ้างยังมีผลบังคับใช้ การทำหน้าที่ในด้านนี้ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จึงเสมือนกับรัฐได้ใช้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นกลไกในการควบคุมไม่ให้ทุนเอกชนขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงาน จนอาจเป็นอันตรายต่อการเจริญระบบการผลิตของสังคมให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นต่อเนื่อง หน้าที่ในด้านนี้ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐ เพื่อแสดงให้เห็นฝ่ายแรงงานเห็นว่ารัฐได้ดำเนินบทบาทในการปกป้องแรงงานไม่ให้นายทุนทำการกดขี่ขูดรีดแรงงาน บทบาทในด้านนี้ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นการทำร่วมกับองค์กรไตรภาคีอื่น ๆ ที่สำคัญเช่น ศาลแรงงาน คณะกรรมการค่าจ้าง เป็นต้น จากการที่สหภาพแรงงานจัดเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดของแรงงานในการปกป้องผลประโยชน์ของตน และช่วยแบ่งปันมูลค่าส่วนเกินในรูปของค่าจ้าง สวัสดิการจากนายจ้างมาสู่แรงงานได้จำนวนหนึ่ง สหภาพแรงงานจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ช่วยชดเชยไม่ให้ความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงาน เกิดความรุนแรงจนเป็นอันตรายต่อระบบทุนนิยมได้

งานศึกษาของสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี 2524 เป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการมีสหภาพแรงงานช่วยให้ลูกจ้างมีค่าจ้างและสวัสดิการดีขึ้น ในงานนี้จากการสอบถามคนงาน 165 คนในกิจการประเภทต่าง ๆ ว่า ภายหลังจากที่มีสหภาพแรงงานแล้ว มีผลให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีขึ้นหรือไม่ปรากฏว่า มีผู้ตอบว่ามีค่าจ้างดีขึ้นถึงร้อยละ 72.73 ตอบว่าเหมือนเดิมร้อยละ 24.24 และอีกร้อยละ 3.03 ตอบว่าไม่ทราบ (ตารางที่ 21) ส่วนในด้านสวัสดิการหลังจากมีสหภาพแรงงานปรากฏว่าร้อยละ 78.82 ตอบว่าดีขึ้น ร้อยละ 19.58 ตอบว่าเหมือนเดิม และอีกร้อยละ 2.10 ตอบว่าไม่ทราบ (ตารางที่ 22) จากตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่า การมีสหภาพแรงงานสามารถช่วยให้

ตารางที่ 21
แสดงสภาพการจ้างเกี่ยวกับค่าจ้างหลังมีสภาพแรงงาน

ประเภทของ กิจการ	ไม่ทราบ		ดัชนี		เหมือนเดิม		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลิตอาหาร	-	-	10	6.06	2	1.21	12	7.27
ผลิตสิ่งทอ	2	1.21	69	41.28	28	16.97	99	60
ผลิตภัณฑ์จากไม้	-	-	-	-	-	-	-	-
ผลิตกระดาษ	-	-	2	1.21	-	-	2	1.21
ผลิตเคมีภัณฑ์	-	-	15	9.05	-	-	15	9.05
ผลิตภัณฑ์แก้ว	-	-	-	-	-	-	-	-
อโลหะ	-	-	5	3.03	-	-	5	3.03
ผลิตโลหะ	-	-	-	-	-	-	-	-
ขั้นมูลฐาน	-	-	2	1.21	-	-	2	1.21
ผลิตภัณฑ์โลหะ	3	1.82	7	4.24	4	2.42	14	8.48
ผลิต, ซ่อม อุปกรณ์ขนส่ง	-	-	3	1.82	4	2.42	7	4.24
อุตสาหกรรม อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
การขนส่ง	-	-	-	-	-	-	-	-
เก็บสินค้า	-	-	3	1.82	-	-	3	1.82
การค้าโรงแรม	-	-	4	2.42	1	0.61	5	3.03
งานอาชีพอื่น ๆ	-	-	-	-	1	0.61	1	0.61
รวม	5	3.03	120	72.73	40	24.24	165	100

ที่มา : อ่างในนิคม จันทรวีฑูร, แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า, (กรุงเทพฯ:หอรัตนชัย
การพิมพ์, 2532), หน้า 103.

ตารางที่ 22

แสดงสภาพการจ้างเกี่ยวกับสวัสดิการหลังมีสภาพแรงงาน

ประเภทของ กิจการ	ไม้ทราบ		ดีขึ้น		เหมือนเดิม		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลิตอาหาร	-	-	9	6.29	2	1.40	11	7.69
ผลิตสิ่งทอ	2	1.40	66	46.15	18	12.59	86	60.14
ผลิตภัณฑ์จากไม้	-	-	-	-	-	-	-	-
ผลิตกระดาษ	-	-	3	2.10	-	-	3	2.10
ผลิตเคมีภัณฑ์	-	-	14	9.79	2	1.40	16	11.19
ผลิตภัณฑ์หนัง	-	-	-	-	-	-	-	-
โลหะ	-	-	2	1.40	2	1.40	4	2.80
ผลิตโลหะ	-	-	-	-	-	-	-	-
ขั้นมูลฐาน	-	-	-	-	1	0.70	1	0.70
ผลิตภัณฑ์โลหะ	1	0.70	8	5.59	1	0.70	10	6.99
ผลิต, ซ่อม	-	-	-	-	-	-	-	-
อุปกรณ์ขนส่ง	-	-	3	2.10	1	0.70	4	2.80
อุตสาหกรรม	-	-	-	-	-	-	-	-
อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
การขนส่ง	-	-	-	-	-	-	-	-
เก็บสินค้า	-	-	2	1.40	1	0.70	3	2.10
การค้าโรงแรม	-	-	5	3.50	-	-	5	3.50
งานอาชีพอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	3	2.10	112	78.32	28	19.58	143	100

ที่มา : อ่างในนิคม จันทรวិฑูร, แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า, (กรุงเทพฯ:หอรัตนศรี
การพิมพ์, 2532), หน้า 104.

ลูกจ้างไม่ถูกนายจ้างเอาไรด์เอาเปรียบหรือถูกขูดรีดมากเกินไป¹³

แต่จากการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ในการทำหน้าที่ดังกล่าว คือในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการคุ้มครองลูกจ้างจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้าง จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเมื่อพิจารณาการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ทั้งในด้านการไกล่เกลี่ยประนีประนอมหรือการออกคำสั่ง จะเห็นได้ว่าลูกจ้างไม่ค่อยได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร คุ้ได้จากลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจากการทำผิดกฎหมายของนายจ้างได้กลับเข้าทำงานตามเดิมมีน้อยมาก และจากการที่ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน หรือยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง การเลิกจ้างลูกจ้างเหล่านี้จึงเท่ากับเป็นการบ่อนทำลายความเข้มแข็งของลูกจ้างลงมากและทำให้ลูกจ้างไร้จุดอำนาจการต่อรอง อันเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถกดขี่ขูดรีดลูกจ้างได้โดยสะดวก นอกจากนี้จากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เช่น ปัญหาการตีความกฎหมายที่ไม่ได้ยึดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือหลักการแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ปัญหาการมีอำนาจบังคับที่ไม่เด็ดขาด ทำให้นายจ้างผู้กระทำผิดไม่ให้ความเชื่อถือหรือมีความเกรงกลัวต่อคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ นายจ้างสามารถนำการเลิกจ้างมาใช้เป็นกลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ทำลายอำนาจการต่อรองของลูกจ้างได้โดยง่าย¹⁴ ดังนั้นลูกจ้างจึงถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้โดยง่าย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ อย่างไรก็ตามการมีสหภาพแรงงานไม่ได้หมายความว่า แรงงานจะมีอำนาจการต่อรองที่สูงขึ้น หรือจะเรียกร้องค่าจ้าง สวัสดิการหรือทำการเคลื่อนไหวได้โดยง่าย แต่ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ด้วยเช่น ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน ภาวะทางเศรษฐกิจ โครงสร้างอำนาจทางการเมือง ทิศนคติของนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ และพันธมิตรอื่น ๆ ในสังคม เป็นต้น

¹⁴ สำหรับตัวอย่างการใช้กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ของนายจ้างสามารถดูเพิ่มเติมได้ใน สมศักดิ์ สามีคัสธรรม, กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ : การเลิกจ้างผู้นำ การยื่นข้อเรียกร้องส่วนและการตอบโต้การนัดหยุดงาน (กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลิฟวิ่ง, 2531)

จากการวิเคราะห์ เทบาทของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการคือ ประการแรกบทบาทในการระงับข้อพิพาทแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ และกิจการสำคัญอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยพิจารณาจากความสามารถในการโอนความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกิจการเหล่านั้นให้เข้ามาสู่การชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ส่วนประการที่สองเป็นบทบาทในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องลูกจ้างที่ดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน เช่นข้อเรียกร้องจากนายจ้าง และยื่นร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐว่านายจ้างกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น ในส่วนนี้พิจารณาจากความสามารถในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างที่ถูกลูกจ้างทำการละเมิดสิทธิโดยเชื่อมโยงกับความสำคัญของสหภาพแรงงานที่มีต่อลูกจ้าง ในการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ทั้ง 2 ด้านดังที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ยังไม่อาจเป็นกลไกในการสร้างความสงบสุขทางอุตสาหกรรม หรือช่วยในการจรรโลงรักษาระบบการผลิตของสังคมให้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่องได้อย่างแท้จริง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย