

แนวทางการพัฒนาการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ใน
ประเทศไทย

Labour Relations and Development of Dispute Resolution
in Thailand

แพรวา เกษมสำราญ และคณะ

Praewa Kasemsamran, et al.

นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชอย จุฬาฯ ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Student of Faculty of Law, Chulalongkorn University

Soi Chula 42 Phayathai Road Pathumwan, Bangkok 10330

Corresponding author Email: praewa@gmail.com

(Received: December 8, 2021; Revised: December 8, 2021; Accepted: January 28, 2022)

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 ได้กำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทแรงงานหลากหลายรูปแบบเพื่อยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว ยังคงขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองสภาพแรงงานในการดำเนินกิจกรรมเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรองที่บทบัญญัติยังคงมีความคลุมเครืออยู่มาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในส่วนของการระงับข้อพิพาทแรงงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง คู่กรณีพิพาทมักไม่เลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการของกฎหมาย เนื่องจากกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพและฝ่ายลูกจ้างผู้ได้รับการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมมีอำนาจในการต่อรองต่ำ จึงเกิดเป็นปัญหาที่ว่า การระงับข้อพิพาทแรงงานในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ควรมีการปรับปรุงแก้ไขและควรนำการเจรจาต่อรองร่วมเข้ามาเป็นหนึ่งในกลไกการระงับข้อพิพาทแรงงานหรือไม่ ซึ่งจากการได้ศึกษาสาเหตุของปัญหาและกรณีศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงได้ข้อสรุปว่าควรมีการสนับสนุนให้มีการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อระงับข้อพิพาทโดยเร็วที่สุดเพื่อการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย โดยเริ่มจากการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มและ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกลไกการระงับข้อพิพาทของกฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อการสร้างสมดุลทางอำนาจการเจรจาต่อรอง

ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อันเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในการสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 / การระงับข้อพิพาทแรงงาน / การร่วมเจรจาต่อรอง / เสรีภาพในการสมาคม / อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98

ABSTRACT

The Labour Relations Act of the Kingdom of Thailand B.E. 2518 prescribes various procedures of dispute resolution in order to terminate labour disputes arising between employers and employees. Notwithstanding, the Labour Relations Act still lacks of effective protection for the trade union in organizing activities regarding the preservation of the rights and advantages of the workers particularly the collective bargaining which the provision is still totally unclear. Thus, the enforcement of the Labour Relations law especially the dispute resolution has not already succeeded. Particularly in practice whilst the disputes arising between the employers and the employees, the Parties to the dispute scarcely apply the existed legal procedures to terminate the issues due to the fact that the appliance of the law is ineffective especially for the employees encountering with the unfair labour practices, always possess inferior capability to bargain. Accordingly, the issue of the dispute resolution in the Labour Relations Act is emerging whether the present dispute settlement mechanism should be revised as well as the Collective Bargaining should be one of the procedures or not. According to the studies and research of the issues in Thailand together with foreign countries, it can be concluded that the Collective Bargaining for dispute resolution should be encouraged promptly in order to develop the Labour Relations law in Thailand by ratifying the ILO Conventions No.87, the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, and No.98, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention for the purpose of ameliorating the labour dispute resolution procedures to become more effective and to balance the bargaining power between the employers and the employees which is the fundamental human rights to promote equality, the main purpose of labour law enforcement.

Keywords: the Labour Relations Act B.E. 2518 / labour dispute resolution / collective bargaining / freedom of association / ILO Conventions No. 87 and 98

1. ความนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ใช้แรงงานในประเทศและแรงงานข้ามชาติซึ่งมีทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงสภาพการทำงานของแรงงานต่างๆ พบว่ามีผู้ใช้แรงงานจำนวนไม่น้อยที่ต้องประสบกับความไม่ได้สัดส่วนของรายได้ เทียบกับปริมาณงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าครองชีพที่สูงขึ้น และสวัสดิการที่ได้รับ อีกทั้งผู้ใช้แรงงานที่เป็นลูกจ้างยังมีอำนาจในการต่อรองที่ด้อยกว่านายจ้าง และในทางข้อเท็จจริงยังมีการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคต่อลูกจ้างซึ่งเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมอันเป็นสาเหตุสำคัญในการเกิดข้อพิพาทแรงงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ใช้แรงงานจึงต้องรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองในการรักษาผลประโยชน์สูงสุดของตนและเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานที่อาจเกิดขึ้น รวมไปถึงการรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายไทยจะมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 มารองรับการก่อตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างเพื่อระงับข้อพิพาททางแรงงานสัมพันธ์ แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายยังมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสมาคมและเจรจาต่อรองซึ่งส่งผลให้การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานทำได้ยากขึ้น และทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองมีน้อยลง จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 ให้ความสำคัญกับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มรวมถึงสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมของผู้ใช้แรงงานเพียงพอแล้วหรือไม่อย่างไร และประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์หรือไม่ รวมไปถึงการที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม ส่งผลต่อการระงับข้อพิพาทโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยที่เป็นอยู่อย่างไร

ในการตอบประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเริ่มนำเสนอให้เห็นถึงภาพรวมปัญหาข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทย เมื่อทราบถึงภาพรวมแล้ว จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องว่ายังมีปัญหาต่อการพัฒนาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์อย่างไร ประกอบกับแสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และในท้ายที่สุดได้เปรียบเทียบกรณีศึกษาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานของไทยกับต่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาแล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานของไทยว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์

2. ภาพรวมของปัญหาข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทย (Overview of labour disputes issues in Thailand)

ปัญหาข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเป็นผลกระทบจากความคลุมเครือและไร้ซึ่งประสิทธิภาพของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม ตั้งแต่การจัดตั้ง

สหภาพแรงงาน การไม่รับรองสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมอย่างเต็มที่ ตลอดจนการไม่กำหนดค่านิยมของการกระทำอันไม่เป็นธรรมให้ชัดเจนและครอบคลุม ทำให้เกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอย่างต่อเนื่อง ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานที่มีอยู่ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น ข้อพิพาทแรงงานในลักษณะเดิมและข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นใหม่จึงยังไม่สามารถหาข้อยุติโดยอาศัยหลักแห่งความเสมอภาคได้

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริง สาเหตุของข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทยเกิดจาก 3 สาเหตุหลัก อันได้แก่ การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ความไม่เสมอภาคในการเจรจาต่อรอง และการกระทำอันไม่เป็นธรรม

2.1 การจัดตั้งสหภาพแรงงาน (Establishment of Trade Union)

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของไทยในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 ซึ่งได้วางหลักการการจัดตั้งสหภาพแรงงานไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างซึ่งสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้รวมไปถึงขั้นตอนและวิธีการในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสหภาพแรงงานยังไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการพลเรือน กลุ่มแรงงานนอกระบบ แรงงานข้ามชาติ หรือกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ โดยแรงงานเหล่านี้ก็ได้ประสบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพและอาจทำให้เกิดการขาดรายได้ ซึ่งกฎหมายแรงงานที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้กีดกันคนงานจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองด้วยข้อจำกัดของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 ซึ่งในปัจจุบันมีกลุ่มอาชีพต่างๆที่ยังไม่ได้มีการอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ดังนี้¹

1. ภาคการศึกษา ได้แก่ พนักงานสังกัดมหาวิทยาลัยรัฐ อาจารย์มหาวิทยาลัย บุคลากรของมหาวิทยาลัย ครูในโรงเรียนเอกชน ฯลฯ
2. ภาคเกษตรกรรม ได้แก่ เกษตรกร ชาวประมง ฯลฯ
3. ภาคกีฬาและบันเทิง ได้แก่ พวกประกอบอาชีพนักกีฬา ศิลปิน นักร้อง นักแสดง ฯลฯ
4. ภาคสาธารณสุข ได้แก่ แพทย์ พยาบาลในโรงพยาบาลเอกชน บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข ฯลฯ
5. ภาคบริการ ได้แก่ พนักงานในธุรกิจโรงแรม พนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน พนักงานที่อำนวยความสะดวกในธุรกิจสันทนาการ เช่น พนักงานส่งอาหาร พนักงานส่งของ เป็นต้น
6. แรงงานข้ามชาติ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยเองยังไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจัดให้มีสหภาพแรงงานของกลุ่มอาชีพที่ได้กล่าวมาข้างต้นให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสหภาพแรงงานในสาขาอาชีพที่มีความสำคัญและยัง

¹ Wasana Lamdee. 2556. สิทธิในสหภาพแรงงานที่ไม่เป็นจริง : ภาพสะท้อนสถานะสัญญาภาคของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย. <https://voicelabour.org/>. (วันที่สืบค้น 17 ตุลาคม 2563).

ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร อาทิ สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัย² สหภาพวิชาชีพด้านสุขภาพ³ สหภาพนักดนตรี⁴ สหภาพของพนักงานส่งอาหาร⁵ ซึ่งสหภาพแรงงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของบุคลากรในอาชีพเหล่านั้นให้มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น เช่น ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน การปรับปรุงสวัสดิการ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือในกรณีที่เกิดความไม่แน่นอนทำให้ลูกจ้างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการเกิดขึ้นของอาชีพใหม่ทำให้ต้องคุ้มครองและดูแลสวัสดิภาพของกลุ่มผู้ใช้แรงงานในอาชีพเกิดใหม่ เช่น พนักงานรับจ้างในระบบแพลตฟอร์ม เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายจึงควรที่จะรองรับสหภาพแรงงานของคนกลุ่มนี้ เพราะสหภาพแรงงานทำให้คนงานมีอำนาจต่อรองในระยะยาวมากกว่าการรวมกลุ่มกันเอง และช่วยทำให้การจ้างงานมั่นคงขึ้น เป็นธรรมกับลูกจ้างผู้ใช้แรงงานมากขึ้น

2.2 ความไม่เสมอภาคในการเจรจาต่อรอง (Inequality of bargaining power)

การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้ว่าจะเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญของการระงับข้อพิพาทแรงงาน แต่ในทางกลับกันก็อาจเป็นสาเหตุสำคัญในการก่อให้เกิดข้อพิพาทแรงงานเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง หากการเจรจาต่อรองดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจต่อรองที่เสมอภาคและเท่าเทียม ในประเทศไทยพบว่าความไม่เสมอภาคในการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นปัญหาทับซ้อนที่เกิดจากการใช้กลไกทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทแรงงาน แม้ว่าพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 จะกำหนดการเจรจาต่อรองข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้ แต่การเจรจาต่อรองร่วมกันกลับไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ฝ่ายลูกจ้างแม้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ยังคงเป็นผู้เสียเปรียบที่มีอำนาจในการต่อรองน้อยกว่านายจ้าง ซึ่งอาจเกิดจาก 3 สาเหตุหลักคือ 1.ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่มีได้ถูกวางให้เท่าเทียมมาตั้งแต่แรก ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางอำนาจในสังคมไทย 2.ลักษณะข้อเรียกร้องที่ไม่สมเหตุสมผล ซึ่งอาจเกินศักยภาพของอีกฝ่ายหรืออาจเป็นภาระให้อีกฝ่ายต้องแบกรับจนเกินไป 3.การใช้อำนาจบังคับทำให้อีกฝ่ายต้องจำยอมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การใช้วิธีการกลั่นแกล้งลูกจ้างของนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน เช่น การไม่ปรับขึ้นเงินเดือน การไม่สนับสนุนการเลื่อนตำแหน่งงาน การโยกย้ายงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการ วิธีการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อระงับข้อพิพาทกลับเป็นวิธีที่ถูกใช้น้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น กรณีของบริษัทประกอบรถยนต์จังหวัดระยอง เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานขึ้น นายจ้างแก้ปัญหาด้วยการใช้สิทธิในการปิดงานแทนที่จะร่วมเจรจา

² ภัยบุญพันธุ์ พจนะลาวัฒน์ . 2560. (ยัง) ไม่มีสหภาพแรงงานมหาวิทยาลัย ในประเทศไทย.

<https://prachatai.com/journal/2017/05/71269>. (วันที่สืบค้น 17 พฤศจิกายน 2563).

³ เฉลิมพล ไชยทางกูร. 2563. สหภาพวิชาชีพด้านสุขภาพ อาจเป็นสิ่งจำเป็น.

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/870762>. (วันที่สืบค้น 29 ตุลาคม 2563).

⁴ แนวหน้า. 2563. อาชีพนักดนตรีกลางคืน. <https://today.line.me/th/v2/article/lnjnqe>. (วันที่สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2563).

⁵ อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ. 2563. 'ซัปรดส่งอาหาร' อาชีพเหมือนเงินดี แต่เหนื่อยแทบขาดใจไร้คนดูแล.

<http://www.voicetv.co.th/read/Bp0x97uT2>. (วันที่สืบค้น 27 ตุลาคม 2563).

ต่อรองกับกลุ่มลูกจ้างที่ได้แจ้งข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ที่มีความประสงค์ในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวของนายจ้างนอกจากจะไม่ทำให้ข้อพิพาทแรงงานยุติลง แต่กลับทำให้ยืดเยื้อบานปลายไม่จบสิ้นมากขึ้น จากกรณีข้อพิพาทดังกล่าว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความเห็นทางกฎหมายว่า “สิทธิของลูกจ้างในการรวมกันเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างและรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างเป็นสิทธิมูลฐานและเป็นหัวใจของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพราะเป็นสิทธิอย่างเดียวที่จะทำให้ลูกจ้างอยู่ในฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในอันที่จะรักษาและส่งเสริมให้สภาพการทำงานและเศรษฐกิจของลูกจ้างดีขึ้น”⁶

จากประเด็นปัญหาความไม่เสมอภาคในการเจรจาต่อรองที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการสร้างสมดุลและความเสมอภาคในอำนาจต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในประเทศไทยนั้น ประเทศไทยควรให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม โดยส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองของคู่กรณี ในลักษณะของความมีอิสระร่วมกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างว่าจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเมื่อเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน

2.3 การกระทำอันไม่เป็นธรรม (Unfair Labour Practices)

กรณีของการกระทำอันไม่เป็นธรรมซึ่งเกิดจากนายจ้างอันส่งผลให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้ง โดยที่นายจ้างได้อาศัยข้อได้เปรียบทั้งจากทางช่องโหว่ทางกฎหมายและจากการที่ตนได้มีอำนาจในการต่อรองที่มากกว่าเพื่อมากดให้ลูกจ้างจำต้องยินยอมตกลงในข้อตกลงซึ่งตนเสียเปรียบ โดยที่การกระทำอันไม่เป็นธรรมดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็นการกระทำทางตรงและการกระทำทางอ้อม กล่าวคือเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการทำงานโดยตรงและการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานโดยตรง

กรณีของการกระทำที่เกี่ยวกับการทำงานโดยตรง เป็นการที่นายจ้างได้กระทำการอันเป็นการเอาเปรียบลูกจ้าง โดยอาศัยความได้เปรียบที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ในการทำงานและอำนาจต่อรองที่มากกว่าลูกจ้าง ตัวอย่างของการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นคุณต่อลูกจ้าง และการหาเหตุเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

สหภาพแรงงานมิชลิน⁷ เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจของการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง โดยที่นายจ้างได้อาศัยวิธีการการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นคุณต่อลูกจ้าง ซึ่งแม้การกระทำดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของนายจ้างซึ่งสามารถใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหากแต่กลับสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ลูกจ้าง โดยต้นตอของปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้เกิดจากการที่นายจ้างไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงาน ต่อมาสหภาพแรงงานได้มีการนัดหยุดงาน ซึ่งถือเป็นวิธีการโต้ตอบตามหลักของการเป็นสหภาพแรงงาน และหลังจากนั้นการเจรจาจึงได้ยุติ หากแต่ในภายหลังลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นกลับได้รับการกระทำอันไม่เป็นธรรมจาก

⁶ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2559. ข้อหาหรือกฎหมายแรงงาน : กรณีเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานของบริษัท จำกัด และบริษัท (ประเทศไทย) จำกัด ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. *ข้อหาหรือกฎหมายแรงงาน*, 12 กรกฎาคม, หน้า 3.

⁷ Wasana Lamdee. 2557. สถานการณ์ 10 กรณีศึกษา การละเมิดสิทธิสหภาพแรงงาน ช่องว่างทางกฎหมาย. <https://voicelabour.org/>. (วันที่สืบค้น 22 ตุลาคม 2563).

นายจ้าง โดยนายจ้างได้ใช้มาตรการในการกดดันสมาชิกของสหภาพแรงงานด้วยวิธีการโยกย้ายหน้าที่ การปฏิบัติงานซึ่งไม่เป็นคุณกับลูกจ้าง อันเป็นวิธีการในการกดดันเพื่อให้ลูกจ้างลาออกด้วยตนเอง เช่น การให้ทำงานในสภาพที่ลูกจ้างจะปฏิบัติงานได้ลำบากกว่าปกติ หรือให้ทำงานที่แตกต่างจากสภาพการ จ้างเดิม ซึ่งงานดังกล่าวอาจเป็นงานที่ลูกจ้างมิได้มีความชำนาญและเมื่อลูกจ้างไม่สามารถที่จะ ปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ตามเป้าหมาย นายจ้างก็สามารถใช้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุในการลงโทษลูกจ้างได้ อีกทั้งยังมีการพูดจาข่มขู่และกดดันลูกจ้างกระทั่งลูกจ้างบางคนไม่สามารถทนความกดดันไหวจึงจำต้อง ลาออกด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังมีการนำประวัติของลูกจ้างบางคนมาใช้ลงโทษย้อนหลังและมีการ ลงโทษที่รุนแรงเกินกว่าเหตุถึงขั้นเลิกจ้างอีกด้วย

ต่อมาเป็นกรณีศึกษาของการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง โดยที่ นายจ้างได้อาศัยวิธีการหาเหตุเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถที่จะเกิดขึ้นได้ในหลาย กรณี เช่น การนำข้อผิดพลาดของลูกจ้างที่เคยเกิดขึ้นในอดีตพิจารณาย้อนหลังและใช้เป็นเหตุในการเลิก จ้าง หรือการตีความขยายความรุนแรงที่ลูกจ้างได้ก่อให้ถึงขนาดที่จะสามารถใช้เป็นเหตุเลิกจ้างได้⁸ ตัวอย่างของการกระทำดังกล่าวได้แก่ กรณีของสหภาพแรงงานซิมมิทแหลมฉะบองอโตบอดี⁸ โดยมีเหตุ แห่งการพิพาทเริ่มจากการที่สหภาพแรงงานได้ยื่นข้อเรียกร้องเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างประจำปี หากแต่ไม่สามารถหาข้อยุติในการเจรจาได้ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ที่นายจ้างได้ทำการระงับการเข้า ปฏิบัติหน้าที่ในโรงงานของลูกจ้างผู้เป็นคณะกรรมการสหภาพแรงงานซึ่งได้ทำการเรียกร้อง นอกจากนี้ ยังได้ใช้อีกหลากหลายวิธีการในการกดดันสมาชิกสหภาพแรงงานคนอื่นๆ เช่น มีการกดดันให้พนักงาน ยินยอมทำงานล่วงเวลาและลงโทษหากพนักงานไม่ให้ความร่วมมือ และไม่จัดรถรับ-ส่งให้กับพนักงานใน ช่วงเวลาที่สามารถทราบได้ว่าจะเกิดความลำบากในการเดินทาง และได้ออกคำสั่งให้กรรมการสหภาพ หยุดปฏิบัติงานให้แก่บริษัทเป็นการชั่วคราว เนื่องจากบริษัทได้อยู่ในระหว่างขออนุญาตศาลเลิกจ้าง ลูกจ้างที่หย่อนสมรรถภาพและเป็นปรปักษ์กับองค์กร ทำให้บริษัทได้รับ ความเสียหาย

ในส่วนของการกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรงนั้น คือการกระทำของนายจ้างนั้นมีได้ เป็นการกระทำโดยตรงอันเกี่ยวข้องกับเนื้อหาหรือรูปแบบของงาน หากแต่จะเป็นการกระทำซึ่งเกี่ยวเนื่อง ด้วยเรื่องส่วนบุคคลระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอันไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง เช่น การที่นายจ้างเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับลูกจ้างโดยที่การกระทำนั้นมีผลต่อหน้าที่การงานและ สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ลูกจ้าง เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การให้เงินเดือน หรือการเลือกรับเข้าทำงาน โดยที่การพิจารณาของนายจ้างมีอคติส่วนตัวต่อ เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความเห็นต่างทางการเมือง ซึ่ง มิได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้างโดยตรงหากแต่เป็นเรื่องส่วนบุคคลของ ลูกจ้าง

อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมต่อเพศหญิงในที่ทำงานซึ่งเป็นปัญหาที่ อยู่คู่สังคมมาอย่างยาวนานและยังมิได้รับการแก้ไขจนหมดสิ้น อนึ่ง ปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจากการเลือก ปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมทางเพศซึ่งเป็นผลลัพธ์มาจากระบบปิตาธิปไตยอันเป็นรากฐานซึ่งฝังใน

⁸ เรื่องเดียวกัน.

สังคมมาอย่างยาวนาน โดยจากรายงานของ World Economic Forum (WEF)⁹ พบว่า มีผู้หญิงเพียงร้อยละ 9 เท่านั้นที่ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นไปเป็นผู้บริหารระดับสูง และยังคงมีงานในหลายๆ ภาคส่วนที่มีภาพลักษณ์ภายในสายตาของสังคมว่าเป็นงานของเพศชายและไม่เหมาะกับเพศหญิง จึงเป็นเหตุให้นายจ้างใช้เหตุผลดังกล่าวในการกำหนดเพศของลูกจ้างที่จะรับเข้าทำงาน รวมถึงลูกจ้างเพศหญิงที่ได้เข้าทำงานเองก็ได้ค่าตอบแทนที่น้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด ยกตัวอย่างเช่น งานอันมีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องด้วยการเงิน เทคโนโลยี สื่อ และวงการบันเทิง เป็นต้น งานในภาคส่วนเหล่านี้ มีการประมาณสัดส่วนของลูกจ้างเพศหญิงที่ได้เข้าทำงานอยู่ที่ร้อยละ 30¹⁰ นอกจากนี้จาก การรายงานของ Thailand Development Research Institute (TDRI)¹¹ ยังได้มีประเด็นของการว่างงาน ซึ่งสามารถเห็นได้ชัดว่ามีสัดส่วนเพศหญิงที่ว่างงานมากกว่าเพศชายโดยเฉพาะในระดับของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจะมีระดับช่องว่างความต่างที่มากที่สุด อีกทั้งในประเด็นเรื่องค่าตอบแทน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแรงงานชายได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าแรงงานหญิงแม้ว่าจะมีการศึกษาระดับเดียวกันก็ตาม โดยในการคำนวณมูลค่าของความแตกต่างในปีพ.ศ. 2560 นั้นทำให้ทราบได้ว่าในระดับของผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีโดยเฉลี่ยแล้ว ลูกจ้างเพศหญิงจะได้ค่าตอบแทนที่น้อยกว่าลูกจ้างเพศชายเป็นจำนวนเดือนละ 5,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28 ของค่าจ้างซึ่งลูกจ้างเพศหญิงได้รับ ทั้งที่การจ้างงานในระดับการศึกษาที่สูงนั้นมิได้ต้องการพลังกำลังหรือแรงกายในการทำงานแต่อย่างใด ซึ่งเหตุผลดังกล่าวมักจะถูกใช้เป็นข้ออ้างในการจำกัดเพศของลูกจ้างที่รับเข้าทำงานและสามารถที่จะใช้เป็นเหตุผลในลดเกณฑ์อัตราค่าจ้างของลูกจ้างเพศหญิงลงและให้ลูกจ้างแรงงานชายมีค่าแรงที่สูงกว่าได้ ในด้านกรณีตัวอย่างจากต่างประเทศนั้นได้มีการสำรวจจากองค์กร ETUC (European Trade Union Confederation)¹² ซึ่งข้อมูลจาก Eurostat แสดงให้เห็นความต่างในค่าจ้างระหว่างชายหญิงในสหภาพยุโรป โดยจากการสำรวจทำให้ทราบได้ว่าช่องว่างความต่างของจำนวนอัตราค่าตอบแทนนั้นมีน้อยลงเพียงแค่อ้อยู่ที่ 1 จากแปดปีที่ผ่านมา โดยทาง ETUC ได้เสนอแนวทางแก้ไขว่าการร่วมมือเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก โดยมีหลักฐานสนับสนุนวิธีการแก้ไขนี้จากการสำรวจที่พบว่าในที่ ๆ มีการร่วมมือกันเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่สูงหรือที่เรียกว่า collective bargaining นั้นจะเกิดความไม่เท่าเทียมในจำนวนค่าจ้างที่น้อยกว่าปกติ โดยหากจะให้การเจรจาดังกล่าวเป็นไปอย่างเท่าเทียมที่สุด การลดความต่างในเรื่องอำนาจการต่อรองนั้นเป็นสิ่งสำคัญ และการสร้างสภาพแรงงานให้แข็งแกร่งจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น

⁹ World Economic Forum. 2020. Global Gender Gap Report 2020

¹⁰ Sasiphattra Siriawato. 2562. การเลือกปฏิบัติ ปัญหาที่ผู้หญิงต้องเจอในที่ทำงาน. <http://gotomanager.com/content/>. (วันที่สืบค้น 31 ตุลาคม 2563).

¹¹ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2561. 3 ทศวรรษ ของการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานไทย. <https://tdri.or.th/2018/03/3decade-thai-labour-market/> (วันที่สืบค้น 12 พฤศจิกายน 2563).

¹² European Trade Union Confederation. 2020. EU gender pay gap won't end until 2104 without action. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/eu-gender-pay-gap-wont-end-until-2104-without-action>. (วันที่สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563).

ในส่วนประเด็นของผู้มีความหลากหลายทางเพศได้มีงานวิจัยของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Programme (UNDP))¹³ ในปีพ.ศ. 2562 พบว่าจากผลสำรวจในประเทศไทยนั้น กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศในที่ทำงานเคยถูกเลือกปฏิบัติ โดยแบ่งเป็นสองรูปแบบ คือ แบบเป็นทางการซึ่งจะพบได้ในเงื่อนไขการทำงาน เช่น ขั้นตอนการรับเข้าทำงาน ค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียม การถูกไล่ออก ไปจนถึงการถูกปฏิเสธไม่ให้เลื่อนตำแหน่งด้วยวิถีทางเพศ อัตลักษณ์ หรือการแสดงออกทางเพศ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีผลกระทบโดยตรงต่อหน้าที่การงานของลูกจ้างผู้มีความหลากหลายทางเพศ และแบบที่สองคือ แบบไม่เป็นทางการ โดยจะพบได้ในสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน เช่น การถูกรังแกและถูกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมโดยหัวหน้าหรือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งแม้จะไม่มีผลกระทบต่อหน้าที่การงานของลูกจ้างผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างเห็นได้ชัด แต่อาจมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจไปจนถึงสภาพร่างกายและศักยภาพในการทำงานของลูกจ้างเช่นกัน

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ (Relevant laws to dispute resolution by labour relations process)

3.1 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง (Relevant Thai laws)

ตามกฎหมายไทย การจัดตั้งสหภาพแรงงานสามารถทำได้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 หมวด 7 สหภาพแรงงาน และหมวด 8 สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน ตามมาตรา 86 – 120 ทวิ โดยมาตรา 86¹⁴ กำหนดให้สหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน ซึ่งในประเทศไทยมีสหภาพแรงงานอยู่เพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ

1. สหภาพแรงงานที่ผู้จัดตั้งและสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน (House Union)
2. สหภาพแรงงานที่ผู้จัดตั้งและสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นนายจ้างกี่คนก็ตาม (Industrial Union)

โดยสหภาพแรงงานทั้ง 2 ประเภท ยังสามารถแบ่งได้อีก 2 ระดับ คือ

- (1) สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกจากลูกจ้างชั้นธรรมดาที่ไม่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จหรือการลงโทษ

¹³ ไทยรัฐออนไลน์. 2563. LGBT ถูกเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน ปมปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไข. <https://www.thairath.co.th/lifestyle/life/1956640> (วันที่สืบค้น 26 ตุลาคม 2563).

¹⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518, มาตรา 86 สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน.

(2) สหภาพแรงงานที่มีสมาชิกมาจากลูกจ้างที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จ หรือการลงโทษ ซึ่งลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาจะร่วมจัดตั้งหรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกับลูกจ้างธรรมดาไม่ได้¹⁵

อย่างไรก็ตาม พบว่ากฎหมายนี้ยังมีข้อจำกัดหลายประการ¹⁶ ที่ไม่สามารถนำไปสู่การรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมของสหภาพแรงงานได้จริง ดังนี้

1. ข้อจำกัดของผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน

(1) มีการกำหนดอายุขั้นต่ำและกำหนดว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น

(2) การจำกัดความหมายและนิยามของลูกจ้างไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในขอบข่ายตามนิยาม ไม่สามารถตั้งสหภาพแรงงานได้

(3) ผู้นำสหภาพแรงงานต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ดังนั้นหากลูกจ้างออกจากงานก็จะเสียสมาชิกภาพจากสหภาพแรงงานและหมดภาวะความเป็นผู้นำสหภาพแรงงานไปโดยปริยาย

(4) เนื่องจากคณะกรรมการบริหารสหภาพแรงงานเป็นพนักงานประจำของสถานประกอบการ ดังนั้นจึงต้องเจรจาต่อรองเรื่องการลาหยุดงานไปทำกิจกรรมของสหภาพกับนายจ้าง

2. ข้อจำกัดในหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและการดำเนินงาน

(1) กรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานเพื่อตรวจสอบกิจการของสหภาพ รวมทั้งสั่งให้กรรมการหรือลูกจ้างของสหภาพแรงงานส่งหรือแสดงเอกสารของสหภาพแรงงาน เพื่อประกอบการพิจารณา และมีอำนาจสั่งให้กรรมการสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้เมื่อดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ

(2) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว และลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น

(3) ฝ่ายบริหารในรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว งานจรตามฤดูกาลตามโครงการ และตามความหมายที่ไม่อยู่ในนิยามของลูกจ้าง ไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้

¹⁵ Wasana Lamdee. 2556. สิทธิในสหภาพแรงงานที่ไม่เป็นจริง : ภาพสะท้อนสถานะสัญญาภาคของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย. <https://voicelabour.org/> (วันที่สืบค้น 17 ตุลาคม 2563).

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

3. ข้อจำกัดในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน

(1) สหภาพแรงงานเอกชนจะนัดหยุดงานได้ ต้องจัดประชุมใหญ่ และมีสมาชิกลงคะแนนเสียงอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของทั้งหมด

(2) ห้ามกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทนัดหยุดงาน ที่ดำเนินการแล้วแม้ไม่ใช่กิจการบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อชีวิตประชาชน

(3) รัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุติการนัดหยุดงานที่ดำเนินการแล้วหรือกำหนดกิจการที่ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานได้

4. ข้อจำกัดการคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง

(1) กฎหมายไม่ห้ามการปิดงานเฉพาะกลุ่มลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือมีรายชื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง และไม่ห้ามนายจ้างรับคนเข้าทำงานแทนลูกจ้างที่ใช้สิทธินัดหยุดงานอยู่

(2) การลงโทษหรือเลิกจ้าง “กรรมการลูกจ้าง” ต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน ในขณะที่นายจ้างมีอำนาจเด็ดขาดในการเลิกจ้างหรือลงโทษ “กรรมการสหภาพแรงงาน”

(3) ลูกจ้างหรือสหภาพที่มีจำนวนสมาชิกตามที่กำหนด สามารถยื่นข้อเรียกร้องในการเจรจาต่อรองร่วมในเรื่องสภาพการจ้าง โดยการลงคะแนนเสียงในการประชุมประจำปีว่าจะยื่นข้อเรียกร้องหรือไม่ ซึ่งถ้า การลงคะแนนเสียงไม่ผ่านก็ไม่สามารถที่จะทำการเจรจาต่อรองร่วมได้

5. ข้อจำกัดในการเลือกที่ปรึกษาของสหภาพแรงงาน

(1) กำหนดให้เลือกที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานเฉพาะที่จดทะเบียนกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเท่านั้น

(2) กระทรวงแรงงานมีอำนาจอิสระในการปฏิเสธการจดทะเบียนที่ปรึกษาสหภาพแรงงาน

อีกทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่บัญญัติมาเป็นเวลานาน จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติที่เป็นภาพสะท้อนของสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ได้แก่

1. แนวคิดในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ที่ว่าผู้จ้างงานเป็นเจ้านาย ส่วนผู้ใช้แรงงานเป็นลูกจ้าง จึงทำให้แรงงานไม่สามารถรวมตัวกันได้เพื่อมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

2. สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้ใช้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงสิทธินี้ได้จริง เช่น นายจ้างอาจเลิกจ้างลูกจ้างที่พยายามทำการจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือบดขยี้ในการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมมีขนาดเบาเกินไปที่จะทำให้นายจ้างเกิดความเกรงกลัว

3. การที่ลูกจ้างต้องเจรจาขอลาหยุดเพื่อทำกิจกรรมสหภาพ ทำให้นายจ้างมีโอกาสกลั่นแกล้งได้ง่ายขึ้นซึ่งส่งผลต่อสถานะทางเศรษฐกิจของผู้นำสหภาพแรงงานได้

4. การใช้แรงงานผ่านบริษัทรับเหมาช่วงแรงงาน ในการจัดส่งแรงงานให้กับโรงงานต่าง ๆ ระหว่างบรรดานายจ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอากาศยานยนต์ พลาสติก โลหะ และอิเล็กทรอนิกส์

5. การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนและเพื่อการเข้าถึงแรงงานได้มากขึ้น ซึ่งในบางพื้นที่มีการจัดระบบแรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ จึงทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่ได้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้ดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงาน คณะกรรมการบริหารสหภาพแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจนายจ้างมากเกินไปในการบริหารงาน ให้นายจ้างมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง อันจะส่งผลให้การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานทำได้ยากขึ้น และทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองมีน้อยลง

3.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (Relevant international laws)

ในทางระหว่างประเทศ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมเป็นหลักการพื้นฐานของมนุษย์ในการที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติและเป็นธรรม และสิ่งเหล่านี้ก็ได้รับการรับรองโดยกฎหมายและหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับสากล¹⁷ โดยหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นองค์การในระดับสากลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานสากลต่าง ๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามหลักการในนานาประเทศ¹⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสมาชิกของ ILO ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ.2563) มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ โดย ILO มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการทำงาน มีประสิทธิภาพ ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

ทั้งนี้ ILO ได้ให้การรับรองอนุสัญญาไว้ประมาณ 190 ฉบับ อนุสัญญาเหล่านี้เป็นการกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติตามในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน รวมทั้งเรื่องการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดย ILO ได้ขอให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามไม่น้อยกว่า 8 ฉบับ ซึ่งเรียกว่า อนุสัญญาหลัก (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work หรือ Core

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ International Labour Organization. 2549. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ). สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, ไฟล์ข้อมูล : wcms_125651.pdf.

Conventions) แม้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหลักแล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอีก 2 อนุสัญญาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่

1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ.1948

2. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ.1949

อนุสัญญาฉบับที่ 87¹⁹ เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว มีสาระสำคัญดังนี้

1. ลูกจ้างและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ

2. องค์กรของลูกจ้าง และนายจ้าง สามารถมีธรรมนูญ และข้อบังคับของตนเอง สามารถเลือกผู้แทนของตนเองได้โดยเสรี รวมทั้งบริหารจัดการ และกำหนดกิจกรรม และแผนงานของตนเองได้ โดยที่หน่วยงานของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ที่จะจำกัดสิทธิในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรของทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

3. สหภาพมีเสรีภาพในการเข้าร่วมองค์กรใด ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยเสรี

4. ขอบเขตของอนุสัญญานี้ บังคับใช้กับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงข้าราชการ แต่การที่จะนำอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับกองกำลังทหาร หรือตำรวจ จะต้องมีการพิจารณากำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศนั้น²⁰

ในขณะที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 มีมาตรการควบคุมการนัดหยุดงาน โดยให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและมีการแจ้งต่อหน่วยงานทางแรงงาน สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่สามารถรวมตัวเป็นหน่วยเดียวกันได้ อีกทั้งกำหนดให้มีสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ ได้เพียงสหภาพแรงงานเดียว โดยลูกจ้างหนึ่งคนจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น จึงถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 เป็นอย่างยิ่ง

¹⁹ Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87).

²⁰ พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ. 2549. รายงาน : ทำไมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จึงสำคัญต่อแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ. <https://prachatai.com/journal/2006/12/11101> (วันที่สืบค้น 23 ตุลาคม 2563).

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98²¹ การรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง มีสาระสำคัญดังนี้

1. คู่ครองลูกจ้างจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน
2. องค์กรลูกจ้างและนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการแทรกแซงระหว่างกันทั้งในการก่อตั้ง การปฏิบัติ และการบริหาร และการมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์กรของลูกจ้างให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง
3. ส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจทั้งนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้าง²²

นอกจากนี้ในอนุสัญญาข้อ 154²³ เรื่องการเจรจาต่อรอง (collective bargaining) ยังระบุไว้เป็นการเฉพาะว่า การเจรจาต่อรอง หมายถึง การเจรจาทั้งหมดที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างหนึ่งองค์กรหรือหลายองค์กร กับองค์กรลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน เพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไข การจ้างงาน หรือควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างและลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเองก็นำความหมายของ collective bargaining มานิยามไว้ด้วยว่า หมายถึง การที่ลูกจ้างเกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไป หรือสหภาพแรงงานร่วมกันเจรจากับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ วันและเวลาทำงาน การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นใดของนายจ้างหรือลูกจ้างเพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้ดีขึ้น การร่วมเจรจาต่อรองเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของลูกจ้าง สหภาพแรงงาน นายจ้างหรือสมาคมนายจ้างที่จะใช้ปฏิบัติต่อกัน เพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของแต่ละฝ่ายในอันที่จะยุติปัญหาหรือข้อพิพาทแรงงานที่จะเกิดขึ้น²⁴

ดังนั้น จะเห็นว่าอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 มีเนื้อหาสาระที่ให้เสรีภาพและมุ่งคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองเป็นสำคัญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าและคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่ยอมรับอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้ที่ผ่านมาสัดส่วนสหภาพแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานมีน้อยมาก โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.62 เมื่อเทียบกับแรงงานในระบบกว่า 17 ล้านคน ประกอบด้วย

²¹ Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98).

²² พงษ์พันธุ์ ชุมใจ. 2549. รายงาน : ทำไมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จึงสำคัญต่อแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ.

²³ Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154).

²⁴ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. Collective Bargaining.

<https://www.labour.go.th/index.php/en/component/seoglossary/1-dictionary/collective-bargaining> (วันที่สืบค้น 23 ธันวาคม 2563).

สหภาพ 1,400 แห่ง สมาชิก 6.1 แสนคน ในขณะที่มีแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีสิทธิขั้นพื้นฐานอีก 21.7 ล้านคน หรือร้อยละ 50 ของแรงงานทั้งหมด²⁵

อีกทั้ง การที่ประเทศไทยยังไม่รับอนุสัญญาข้อ 87 และ 98 มาใช้ ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้กำหนดเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและการรวมกลุ่มไว้ในมาตรา 42²⁶ ซึ่งเนื้อหาในหมวด 3 มีที่มาจากหมวด 1 บททั่วไป ในมาตรา 4²⁷ ว่าด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ย่อมได้รับความคุ้มครองเสมอกัน โดยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม คือ สิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง เพราะการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมเป็นการยกระดับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ และความเป็นอิสระในตนเองของเหล่าผู้ใช้แรงงาน²⁸ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะให้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่มีได้ระดับถึงสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม แต่เมื่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จึงถือได้ว่าขัดกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักเสรีภาพในการสมาคมและการรวมกลุ่มที่รัฐธรรมนูญไม่ยินยอม ให้กระทำได้

นอกจากนี้ ในประเทศภูมิภาคอาเซียนเองก็ได้รับเอาอนุสัญญาฉบับที่ 87 หรือ 98 มาบังคับใช้ เช่น สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (ค.ศ.1955) ราชอาณาจักรกัมพูชา (ค.ศ.1999) รับเอาอนุสัญญาฉบับที่ 87 มาใช้ ส่วนสหพันธรัฐมาเลเซีย (ค.ศ.1961) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (ค.ศ.1965) และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (ค.ศ.2019) นำอนุสัญญาฉบับที่ 98 มาใช้ ที่น่าสนใจคือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (ค.ศ.1953) เป็นเพียงประเทศเดียวที่รับเอาทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 มาบังคับใช้

4. กรณีศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย และต่างประเทศ (Case Studies for labour dispute resolution by labour relations in Thailand comparing with foreign countries)

เมื่อได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยที่เต็มไปด้วยช่องว่างและความบกพร่อง การศึกษาเปรียบเทียบจากกรณีศึกษา เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของไทยและต่างประเทศจึงมีความสำคัญยิ่งในการเป็นแนวทางเพื่อนำไปพัฒนากฎหมายแรงงานไทยว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งตัวอย่างประเทศที่จะนำมาให้ศึกษานั้นมีทั้งประเทศในสหภาพ

²⁵ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ ราตรี ประสมทรัพย์. 2562.'3 เหตุผล' ถึงเวลาไทยต้องลงนาม 'ILO 87 และ 98'. TDRI: Thailand Development Research Institute. <https://tdri.or.th/2019/12/ilo-87-and-98/>. (วันที่สืบค้น 19 พฤศจิกายน 2563).

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560, มาตรา 42 ให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560, มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

²⁸ Wasana Lamdee. 2013. สิทธิในสหภาพแรงงานที่ไม่เป็นจริง : ภาพสะท้อนสภาวะสุขภาพจิตของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย.

ยุโรป ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศในแถบเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนอย่างสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งทุกประเทศล้วนแต่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ด้วยกันทั้งสิ้น การศึกษาเปรียบเทียบจะให้เห็นความแตกต่างเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างขึ้นตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เริ่มตั้งแต่การยื่นคำร้อง การเจรจาต่อรอง การบังคับใช้กฎหมายภายในซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เห็นถึงกลไกความมีประสิทธิภาพและความสำคัญของการให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับมากยิ่งขึ้น

4.1 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย คดีเลขที่ 3196: สหภาพแรงงานซูซูกิมอเตอร์ประเทศไทย และสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย v บริษัทซูซูกิมอเตอร์ประเทศไทย²⁹

กรณีพิพาท เป็นการที่โจทก์คือสหภาพแรงงานกล่าวหาว่าได้รับการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจากนายจ้างในการเลิกจ้างสมาชิกสหภาพแรงงานที่ไปร่วมชุมนุมในการเรียกร้องให้มีการร่วมเจรจาต่อรองในการขอขึ้นเงินเดือนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่กลับถูกนายจ้างปฏิเสธมิให้มีการรวมกลุ่มเป็นสมาคมและมีให้มีการร่วมเจรจาต่อรอง อีกทั้งยังปฏิเสธในการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานและยังกีดกันไม่ให้ลูกจ้างเข้าไปในสถานประกอบกิจการ ด้วยเหตุนี้สหภาพแรงงานลูกจ้างจึงอ้างว่าการกระทำของนายจ้างขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟียและสิทธิในที่ทำงาน รวมไปถึงอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง

จากกรณีดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 จะเห็นได้ชัดว่าเมื่อถึงเวลาเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ และไม่สามารถใช้วิธีแรงงานสัมพันธ์ในการระงับข้อพิพาทได้เพราะกฎหมายไม่รองรับนั้น การตัดสินหรือพิจารณาตัดสินจะเต็มไปด้วยความยุ่งยากและคลุมเครือเนื่องจากไม่มีการตรวจสอบและไม่มีการบังคับใช้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ทำให้สหภาพแรงงานฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจต่อรองต่ำและไม่ได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรมอย่างที่เราควรจะเป็นซึ่งในหลายกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะพบว่าฝ่ายนายจ้างจะเป็นฝ่ายได้เปรียบและฝ่ายลูกจ้างจะต้องเสียประโยชน์ แม้ว่าจะมีการระงับข้อพิพาทแรงงานบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็ตาม

²⁹ the Suzuki Motors Thailand Workers' Union (SMTWU) and the Thailand Confederation Trade Union (TCTU). ILO Report no.383,2017.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/fp=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3523627 (accessed October 29, 2020).

4.2 กรณีศึกษาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีการแรงงานสัมพันธ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คดีเลขที่ 2750 : สหภาพแรงงานสามัญฝรั่งเศส v รัฐบาลฝรั่งเศส³⁰

ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่สหภาพแรงงานสามัญ หรือ Force Ouvrière ได้เรียกร้องให้มีการพิจารณาการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ในการปฏิรูปเวลาทำงานและกฎระเบียบใหม่ อันรวมไปถึงการแต่งตั้งผู้แทนสหภาพแรงงาน โดยที่คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association , CFA) ได้เรียนเชิญให้รัฐบาลมาร่วมอภิปรายหาทางออกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาการออกกฎหมายใหม่ในครั้งนี้ เพื่อที่จะให้รัฐบาลประกันสิทธิของสหภาพแรงงานและเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของสหภาพแรงงาน โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้ให้การชี้แจงว่าการแต่งตั้งผู้แทนสหภาพแรงงานนั้น ตัวแทนจะต้องได้รับเลือกจากองค์กรที่ตนสังกัดอย่างน้อยร้อยละ 10 ของการลงคะแนนเลือกในสายอาชีพของตนจากผู้สมัครทั้งหมด ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลได้เน้นย้ำว่า ผู้แทนสหภาพแรงงานยังคงสามารถเลือกตัวแทนได้อยู่และไม่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

โดยข้อสรุปของกรณี คณะกรรมการฯ ค่อนข้างพึงพอใจกับการชี้แจงของรัฐบาลที่การออกกฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานนั้นไม่ละเมิดสิทธิในการแต่งตั้งผู้แทนสหภาพแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับหลัก “เสรีภาพในการสมาคม” ในการสงวนไว้ซึ่งสิทธิของสหภาพแรงงานในการเลือกตัวแทนได้อย่างเสรี ตามที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมฉบับที่ 87 แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จากกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอันเกี่ยวเนื่องกับแรงงานสัมพันธ์ ในที่นี้คือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 แล้ว เมื่อมีประเด็นข้อพิพาทหรือแม้กระทั่งการออกกฎหมายใดๆที่อาจกระทบต่อสิทธิของลูกจ้าง โดยเฉพาะเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมแล้ว กลไกของอนุสัญญาดังกล่าวจะเข้ามาตรวจสอบรัฐบาลของรัฐผู้ให้สัตยาบันโดยอัตโนมัติตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของ ILO ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างความสะดวกและความเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้าง

4.3 กรณีศึกษาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี

³⁰ Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière (CGT-FO). ILO Report no.362, 2011.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2912203
(accessed November 4, 2020).

คดีเลขที่ 2805 : สหภาพแรงงานอิสระแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี v ศาลท้องถิ่น³¹

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างสหภาพแรงงานอิสระแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลท้องถิ่น โดยมีประเด็นข้อพิพาทว่าสหภาพแรงงานไม่เห็นด้วยต่อการที่ศาลมีคำตัดสินปฏิเสธสถานะของสหภาพแรงงานซึ่งเป็นแรงงานที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มขนาดเล็ก ซึ่งการกระทำนี้เป็นการขัดขวางการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองร่วมในข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และกรณีดังกล่าวเป็นการที่คำตัดสินศาลโน้มเอียงไปทางฝั่งนายจ้างเพื่อให้ลูกจ้างจ่ายค่าปรับในกรณีขัดต่อคำสั่งศาล

ในมุมมองของฝั่งสหภาพแรงงานผู้เป็นโจทก์ เห็นว่าคำตัดสินของศาลและค่าปรับเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าศาลได้กระทำการละเมิดอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้สัตยาบันไว้ แม้ว่าศักยภาพของสมาคมของโจทก์นั้นจะเป็นองค์กรขนาดเล็กที่เพิ่งตั้งขึ้นได้ไม่นาน แต่ก็มีสิทธิที่จะสมาคมรวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพตามที่ ILO ได้ให้การรับรองไว้ การกระทำของศาลจึงถือเป็นการต่อต้านในการเจรจาต่อรองร่วมและเป็นการปฏิเสธเสรีภาพในการสมาคมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเห็นว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวของโจทก์ฟังไม่ขึ้น และการกระทำดังกล่าวของศาลมิได้เป็นการละเมิดสิทธิในเสรีภาพในการสมาคมหรือสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ตามที่โจทก์กล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายแห่งประเทศเยอรมนีได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 9 (3) ของสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐจะคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้ง รวมตัวหรือเพิกถอนสมาคมและจัดให้มีสถาบันในการรับประกันสิทธิในการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคม

ดังนั้นลูกจ้างผู้ใช้แรงงานและนายจ้างมีเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม โดยมีต้องขอความยินยอมจากรัฐหรือฝ่ายปกครองในการจัดตั้งองค์กร

ในส่วนความเห็นและคำแนะนำทางกฎหมายนั้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่ควรจัดให้มีองค์กรหรือสหภาพแรงงานที่มีศักยภาพในการเจรจาต่อรอง โดยศักยภาพดังกล่าวให้พิจารณาไปถึงโครงสร้างของสหภาพแรงงานในการดำเนินงาน และเห็นว่าการสร้างสมดุลในสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นสิ่งที่เป็นไปได้หากสหภาพแรงงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพโดยการที่ฝั่งนายจ้างนั้นมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรอง ตามหลักของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้สัตยาบันไว้

³¹ Freie Arbeiterinnen - und Arbeiter - Union (FAU). ILO Case no.2805, 2010.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2912459
(accessed December 19, 2020).

4.4 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในประเทศญี่ปุ่น คดีเลขที่ 2844 : สหภาพแรงงานลูกเรือแห่งเจแปนแอร์ไลน์ v สายการบินเจแปนแอร์ไลน์³²

กรณีข้อพิพาท เริ่มจากการที่โจทก์คือสหภาพแรงงานลูกเรือแห่งเจแปนแอร์ไลน์ได้กล่าวหาสายการบินเจแปนแอร์ไลน์ในการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้สหภาพแรงงานฯ ยังกล่าวหาบริษัทพื้นฟูวิสาหกิจว่าได้เข้าแทรกแซงขั้นตอน การออกเสียงนัดหยุดงานของพนักงาน โดยสหภาพแรงงานได้เรียกร้องให้คณะกรรมการฯ พิจารณาข้อเสนอแนะ และให้ดำเนินการผ่านทางรัฐบาลในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นทุกวิถีทางเพื่อให้บริษัทฯ ซึ่งเป็นนายจ้างปฏิบัติตาม ดังนี้ (1) เพิกถอนการเลิกจ้างพนักงาน โดยไม่มีเหตุอันสมควร (2) ร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานอย่างสุจริตใจ โดยให้ความร่วมมือเพื่อหาทางออกในปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ความจำเป็นในการเลิกจ้าง รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลและการเสนอทางเลือกให้แก่สหภาพแรงงาน เป็นต้น (3) จัดการต่อการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่อแรงงานให้ถูกต้อง เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมที่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันไว้

ด้านรัฐบาลได้ให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ห้ามมิให้มีการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมอันทำให้ลูกจ้างเสียซึ่งสิทธิประโยชน์ อันรวมไปถึงการเลิกจ้างเนื่องจากลูกจ้างเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน การปฏิเสธมิให้มีการรวมกลุ่มในการร่วมเจรจาต่อรอง การเข้าควบคุมหรือแทรกแซงการบริหารจัดการสหภาพแรงงานและการให้เงินสนับสนุนสหภาพแรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้มีท่าทีหลีกเลี่ยงที่จะให้ความเห็นทางกฎหมายต่อกรณีดังกล่าวโดยให้เหตุผลเรื่องการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นว่ารัฐบาลไม่อาจก้าวล่วงอำนาจตุลาการโดยให้ความเห็นทางกฎหมายได้

คณะกรรมการฯ ได้ให้คำแนะนำว่า รัฐบาลควรเข้ามาดูและให้คำปรึกษาแก่สหภาพแรงงานระหว่างที่ข้อพิพาทกำลังดำเนินอยู่และยังไม่ถูกตัดสินถึงที่สุด ที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อการให้คำปรึกษาในการร่วมเจรจาต่อรองต่อสหภาพแรงงานในเรื่องการปรับโครงสร้างบริษัทเนื่องจากสหภาพแรงงานมีบทบาทสำคัญในการรับรองว่าการปรับโครงสร้างบริษัทนั้นสร้างผลกระทบในทางลบอย่างน้อยที่สุดแก่พนักงานลูกจ้างหรือไม่

³² Japan Airlines Flight Crew Union (JFU) and Japan Airlines Cabin Crew Union (CCU) supported by the National Confederation of Trade Unions (ZENROREN), the National Trade Union Council (ZENROKYO), the International Federation of Airline Pilots' Associations (IFALPA) and the International Transport Workers' Federation (ITF). ILO Report no.364, 2012.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3063492
(accessed November 15, 2020).

จากกรณีข้อพิพาทดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าการที่รัฐให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองนั้นทำให้การระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้รับการตรวจสอบด้วยความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการถูกเลือกปฏิบัติและการกระทำอันไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ก็ได้รับการตรวจสอบและบรรเทาให้น้อยลงไปด้วย

4.5 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

คดีเลขที่ 3159 : สหภาพ Boie Takeda Chemicals Employment Association - Federation of Free Workers (“BTCEA – FFW”) v บริษัท Takeda Pharmaceuticals Philippines Inc. (“TPPI”) / Takeda Healthcare Philippines Inc. (“THPI”)³³

กรณิดังกล่าวเกิดจากการที่สหภาพแรงงานลูกจ้างของบริษัท “TPPI” ได้เจรจาขอขึ้นเงินเดือน แต่เนื่องจากความล้มเหลวของคู่สัญญาในการทำข้อตกลง “BTCEA – FFW” จึงประกาศหยุดชะงักการต่อรอง เมื่อการไกล่เกลี่ยล้มเหลว ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงที่จะนำข้อพิพาทขึ้นสู่อนุญาโตตุลาการโดยสมัครใจ อย่างไรก็ตามปรากฏว่าต่อมา บริษัท “TPPI” ได้จดทะเบียนบริษัทใหม่เป็น “THPI” โดยอ้างว่าเป็นบริษัทย่อยของบริษัทแม่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขและสถานะของสมาพันธ์สหภาพแรงงาน “BTCEA – FFW” และเป็นการกระทำที่ละเมิดอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 อย่างชัดเจน โดยการจัดตั้งบริษัทใหม่นั้นทำให้บริษัทอ้างว่าสหภาพแรงงานและการต่อรองเจรจาที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้เป็นอันสิ้นสุดลง จากการกระทำดังกล่าวซึ่งเป็นการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมอันเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมของบริษัท ทำให้สหภาพแรงงานได้ทำการหยุดงานประท้วง

คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้ให้คำแนะนำต่อกรณิดังกล่าวไว้ว่า แม้จะมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทใหม่ ก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสหภาพแรงงานใหม่ และการจัดตั้งบริษัทใหม่ก็มิได้เป็นผลให้สหภาพแรงงานเก่าสิ้นสุดลง เนื่องจากพนักงานในฐานะลูกจ้างมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรองตามหลักของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 และการจัดตั้งให้มีบริษัทใหม่นั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องไม่มีวัตถุประสงค์แอบแฝงในการต่อต้านการรวมตัวของสหภาพแรงงานหรือสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งจะถือเป็นการละเมิดหลักการของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อันเป็นการขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้สัตยาบันไว้แก่ ILO

³³ the Trade Federation of Drugs / Chemicals / Petroleum — Federation of Free Workers (TF 3). ILO Report no.382, 2017.https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3329892 (accessed December 27, 2020).

5. บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาถึงการระงับข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานไว้ ประกอบกับปัญหาข้อพิพาทแรงงานในประเทศไทยและการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยยังมีความบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์มาปรับใช้ แม้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้างงาน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับพบว่าเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงาน กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดซึ่งส่งผลให้คู่กรณีคือนายจ้างและลูกจ้างเลือกจะระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีการทางกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงและไร้ซึ่งประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่ม และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม เพื่อที่จะได้เป็นการประกันและรับรองสิทธิของลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักการสำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนความเสมอภาคและความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างในการต่อรองกับนายจ้างให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเจรจาต่อรองโดยกลับเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายและเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่มีปัญหาเรื้อรังมายาวนานในการที่ฝ่ายลูกจ้างรู้สึกว่าจะตนไม่มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างได้แม้เป็นสหภาพแรงงานก็ตาม การให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จะช่วยให้ลูกจ้างตระหนักถึงสิทธิของตนเองในการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามหลักเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองมากยิ่งขึ้น ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อให้สัตยาบันและนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในแล้วจะมีกลไกตรวจสอบที่ทำให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองในสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวและมีอำนาจต่อรองมากขึ้นจากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาการระงับข้อพิพาทแรงงานโดยวิธีแรงงานสัมพันธ์ในต่างประเทศที่ให้สัตยาบัน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวาระสำคัญที่จะพลิกวิกฤตกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้กลายเป็นโอกาสในการลดช่องว่างอำนาจต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและสร้างสมดุลในอำนาจต่อรองอย่างเท่าเทียม เพื่อที่จะช่วยพัฒนาการระงับข้อพิพาทในกฎหมายแรงงานไทยสืบต่อไป