



รายงานข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ภายใต้  
กระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

โดยเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ<sup>1</sup>

ข้อ ๑. เป้าหมายการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ มีสาระสำคัญ  
ดังนี้

(๑) ประเทศควรมีกฎหมายบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายที่  
เกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพสังคม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้อง

(๒) เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องหลักการทางสากล

(๓) ทบทวนกฎหมายเพื่อลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งของกฎหมาย

(๔) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความเท่าเทียมและมีความเป็นธรรม  
ในสังคม

(๕) เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพราะมีการกีดกันทางกฎหมายจาก  
ต่างประเทศซึ่งก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

จากเป้าหมายดังกล่าวจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ  
ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบใน  
การบังคับใช้กฎหมายต้องประเมินว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ

<sup>1</sup> เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ หรือ Migrant Working Group (MWG) เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่  
ทำงานเกี่ยวข้องกับประชากรข้ามชาติด้านสุขภาพ การศึกษา และสิทธิแรงงานข้ามชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการ  
แลกเปลี่ยนข้อมูลของเครือข่ายประชากรข้ามชาติ การวิเคราะห์ปัญหา กำหนดประเด็นเชิงนโยบายและการดำเนิน  
กิจกรรมร่วมกัน ในงานรณรงค์กับหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชากร  
ข้ามชาติได้รับสิทธิพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คຸ່ມคຸ່ມกับภะระที่เกิດขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่น ๆ อันก่อให้เกิດความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างหรือผู้ทຳงานหรือไม่ เพียงใด

## ข้อ ๒. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

### ๒.๑ สถานะของกฎหมาย

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (พรบ ๒๕๑๘) เป็นกฎหมายด้านแรงงานที่เกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีความมุ่งหมายในการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรของตนเพื่อเรียกร้อง เจริญต่อรองและจัดทຳหรือแก้ไขปรับปรุงสภาพการจ้างให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งการแสวงหา ปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของฝ่ายตน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์จึงได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างสามารถดຳเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนให้การคุ้มครองฝ่ายที่ได้ดຳเนินการหรือใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่เนื่องจากระบบแรงงานสัมพันธ์มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม กฎหมายจึงได้วางมาตรการและกลไกต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการและระงับข้อพิพาทแรงงานไว้ รวมทั้งการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย อย่างไรก็ตามองค์กรด้านแรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งนักกฎหมายและนักวิชาการด้านแรงงานบางส่วนเห็นว่า บทบัญญัติของพรบ ๒๕๑๘ หลายมาตรามีเนื้อหาสาระในลักษณะควบคุม แทรกแซง และจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการเรียกร้อง และเจริญต่อรอง อีกทั้งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการเจริญต่อรองร่วม อีกทั้งได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาหลายปีแล้ว แต่การดຳเนินการดังกล่าวยังไม่บรรลุผล เนื่องจากมีเหตุปัจจัยจากสถานการณ์ทางการเมือง เช่น การยุบสภา การปฏิวัติรัฐประหาร

พรบ ๒๕๑๘ ถูกจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งมีหลักการว่าอะไรที่เป็นกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของกฎหมาย ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างหรือบุคคลอื่นใดไม่สามารถตกลงหรือปฏิบัติแตกต่างจากกฎหมายได้ แม้จะมีการตกลงกันหรือมีการปฏิบัติดังกล่าว การนั้นย่อมตกเป็นโมฆะหรือไม่มีผลใดๆตามกฎหมาย อีกทั้งการตีความกฎหมายย่อมต้องตีความโดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจ้างงานและการประกอบธุรกิจการค้ามีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันทั้งโลก ระบบแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์จึงมีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน

ในทางสากลและกติการะหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลัก ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ดังนั้นกรณีประเทศไทยหากมีการปฏิบัติใดที่เป็นการละเมิดหรือการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานทางสากลก็ย่อมมีผลกระทบต่อประเทศไทย จึงไม่อาจจะเลยหรือไม่พิจารณาหรือคำนึงถึงหลักการดังกล่าวได้เลย

พรบ ๒๕๑๘ จึงเป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่กระทรวงแรงงานกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ องค์การภาคีเครือข่ายด้านแรงงานข้ามชาติซึ่งเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พรบ ๒๕๑๘ จึงมีความเห็นร่วมกันว่าภาคประชาชนควรจะได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต่อกระทรวงแรงงานและรัฐบาล อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามหลักการการมีส่วนร่วมของลูกจ้างหรือผู้ทำงานซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องสำคัญในการบังคับใช้พรบ ๒๕๑๘ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริม สร้างสรรค์และคุ้มครองในประเทศไทย จึงได้ร่วมกันจัดทำรายงานฉบับนี้

## **๒.๒ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘**

ในการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายฉบับนี้ จะดำเนินการแยกตามหมวดของกฎหมายตามกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ภาคประชาชนและภาคีเครือข่ายแรงงานและแรงงานข้ามชาติมีความเห็นต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ดังนี้

### **ส่วนที่ ๑ : ขอบเขตการบังคับใช้และแนวคิด**

#### **หลักการและเจตนารมณ์**

**๑.๑** ขอกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พรบ ๒๕๑๘ ซึ่งมีการแก้ไขตามความประสงค์ของรัฐบาลหลายครั้ง กล่าวคือ

**ครั้งแรก** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ยังมีวิธีการไม่เหมาะสมแก่

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ขึ้นแทน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีผลดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

**ครั้งที่ ๒** ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๔ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ให้เหตุผลว่าโดยที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าพรบ ๒๕๑๘ ยังมีวิธีการไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน สมควรแก้ไขให้มีความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เสียใหม่ **โดยประกาศคณะรชช. ฉบับที่ ๕๔ ได้กำหนดหลักการในเรื่องที่ปรึกษาในการเรียกร้องและเจรจาต่อรองต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนดและต้องได้รับการจดทะเบียนจากรัฐ การลงมติของสหภาพแรงงานในการนัดหยุดงานต้องลงคะแนนลับ และได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด**

**ครั้งที่ ๓** การแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้เหตุผลว่าเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้จัดวางระบบความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ตามพรบ ๒๕๑๘ สมควรแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพรบ ๒๕๑๘ มาอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ครั้งที่ ๔** การแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้เหตุผลว่าโดยที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๔) บัญญัติมิให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๗๒ บัญญัติให้สหพันธ์แรงงานตามกฎหมายดังกล่าวอาจเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน

สัมพันธ์ได้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เห็นได้ว่า นอกจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ในครั้งแรกแล้ว การแก้ไขกฎหมายในเวลา ต่อมาเป็นเรื่องนโยบายของคณะรัฐประหารและรัฐบาลในจุดที่ต้องการแก้ไขหรือการแก้ไขของรัฐที่ให้กฎหมาย ไม่สอดคล้องกันเท่านั้น แต่มิได้แก้ไขหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ หรือแก้ไขตามข้อเรียกร้องหรือความ ประสงค์ของภาคีด้านแรงงานแต่อย่างใด ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึง

๑.๒ กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และ กิจการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกิจการตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา(มาตรา ๔)

๑.๓ ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ในการจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือนายจ้างกับลูกจ้าง เท่านั้น(มาตรา ๕) ดังนั้นกรณีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างทำของ (ผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง) หรือสัญญาใน ลักษณะอื่นใด เช่นสัญญาว่าจ้างให้ทำงานให้แล้วผู้ว่าจ้างซื้อผลิตภัณฑ์นั้นจากผู้รับจ้าง หรือสัญญาว่าจ้างให้ ขนส่งสินค้าหรือสิ่งของทั้งในระบบแพลตฟอร์มและมิใช่ ดังที่เรียกกันว่าแรงงานนอกระบบ ความสัมพันธ์ใน การจ้างงานหรือการทำงานดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และผู้ที่ กฎหมายให้นิยามว่าเป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายด้านแรงงานเท่านั้น (มาตรา ๕) ปรากฏว่าโลกของ การจ้างงานและธุรกิจได้แปรเปลี่ยนไปอย่างมาก ก่อให้เกิดรูปแบบและความสัมพันธ์ในการจ้างที่มีมากกว่า ความเป็นนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าจะมีการ พัฒนาไปไม่หยุดยั้งนั้น ไม่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย กลุ่มคนเหล่านี้จึงไม่ได้รับประโยชน์จาก กฎหมาย จึงเป็นปัญหาว่ากฎหมายขาดความครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมที่แปร เปลี่ยนไปอย่างมาก เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานนอกระบบทั้งหมด ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน แรงงานระหว่างประเทศด้วย

(๒) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีลักษณะแบ่งแยกความสัมพันธ์ แบ่งแยกกิจการ ส่งผล กระทบต่อมาตรฐานของแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากแปรเปลี่ยนไปตามกิจการ ทำให้เกิดหลายมาตรฐานด้าน แรงงานสัมพันธ์ระหว่างกิจการภาครัฐ กิจการรัฐวิสาหกิจและกิจการเอกชน เช่น การจ้างงานภาคเอกชนอยู่ใน บังคับใช้ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนกิจการรัฐวิสาหกิจอยู่ในบังคับใช้ของ

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้ระเบียบของรัฐบาล ส่งผลให้เกิดหลายมาตรฐานด้านแรงงานสัมพันธ์

ผลของการแบ่งแยกกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การตีความ พรบ ๒๕๑๘ เกี่ยวกับหลักการข้อตกลงฯที่เกิดจากการเรียกร้องมีผลรวมถึงลูกจ้างที่เข้าทำงานภายหลังข้อตกลงฯมีผลใช้บังคับด้วย(ฎีกาที่ ๑๗๐๗/๒๕๒๗) แต่กรณีของสร.วิฑูการบินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกฎหมายให้ข้อตกลงฯที่เกิดจากการเรียกร้องผูกพันเฉพาะสมาชิกสร.รัฐวิสาหกิจเท่านั้น ศาลฎีกาจึงตีความว่านายจ้างสามารถทำสัญญาจ้างกับลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกสร.ฯ ต่างหรือขัดกับข้อตกลงได้ ทั้ง ๆที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองกิจการดังกล่าวกำหนดเป็นไปตามหลักการในม. ๒๐ แห่ง พรบ ๒๕๑๘

**(๓) รูปแบบการจ้างงานแบบเหมาช่วงและเหมาค่าแรงในสถานประกอบการได้สะท้อนปัญหาแนวคิดและความไม่ทันกาลของกฎหมาย** กล่าวคือ รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคหรือข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการในการรวมตัวและการยื่นข้อเรียกร้องของลูกจ้าง เช่น

--ลูกจ้างของบริษัทรับเหมาช่วงที่รับผิดชอบงานด้านบุคคล กฎหมาย และบัญชี ของสถานประกอบการ บางส่วนก็ทำงานในสถานประกอบการแต่ไม่ได้รับสภาพการจ้างเดียวกับลูกจ้างประจำของสถานประกอบการ มิได้มีสถานะเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการจึงไม่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องต่อสถานประกอบการ

--ลูกจ้างเหมาค่าแรงในสถานประกอบการ แม้พรบ. คู่คุ้มครองแรงงานฯ บัญญัติให้สถานประกอบการเป็นนายจ้างด้วย แต่ลูกจ้างดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิร่วมกับลูกจ้างของสถานประกอบการในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเดียวกันได้ เพราะมีการตีความและบริหารจัดการของรัฐว่า ลูกจ้างเหมาค่าแรงเป็นกิจการให้บริการจัดหาแรงงาน และไม่มีสิทธิร่วมกับลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานของสถานประกอบการยื่นข้อเรียกร้องต่อสถานประกอบการได้

--ในระยะแรกประเด็นที่สหภาพแรงงานของสถานประกอบการยื่นข้อเรียกร้องในส่วนที่เป็นสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (ความจริงเป็นไม่ได้เพราะหน่วยงานของรัฐตีความว่ากิจการของนายจ้างรับเหมาค่าแรงเป็นงานบริการ มิใช่กิจการเดียวกับสถานประกอบการที่จ้างเหมาค่าแรง) หรือในกรณีดังกล่าวแม้จะมีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกันไว้ ก็ไม่อาจใช้บังคับตามกฎหมายได้ ตามที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน (ฎีกาที่ ๑๖๓๔/๒๕๓๔, ๔๒๐๘/๒๕๓๐, ๔๖๔๘/๒๕๓๑, และฎีกาที่ ๕๕๐๖/๒๕๓๘)

ต่อมาน่าจะราวปี ๒๕๕๒ สหภาพแรงงานมัทสุชิตะฯ (กิจการเครื่องใช้ไฟฟ้ากลุ่มธุรกิจพานาโซนิค) ได้ยื่นฟ้องในประเด็นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานที่เกี่ยวกับลูกจ้างรับเหมาค่าแรงดังกล่าวเป็นสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าโจทก์ในฐานะสหภาพแรงงานและจำเลยในฐานะนายจ้างมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างกัน ซึ่งข้อตกลงที่ ๕ ระบุว่า การจ้างแรงงานรับเหมาช่วงบริษัท (จำเลย) มีนโยบายว่าจ้างแรงงานจากบริษัทรับเหมาช่วงในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของจำนวนพนักงานบริษัท (จำเลย) ในหน่วยงานนั้น แต่ถ้ามีความจำเป็นบริษัท (จำเลย) สามารถว่าจ้างแรงงานดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยรวมทั้งหมดแล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของจำนวนพนักงานของบริษัท (จำเลย) ในหน่วยงานนั้น และจำนวนพนักงานของผู้รับเหมาช่วงที่เพิ่มขึ้นบริษัท (จำเลย) จะแจ้งให้สหภาพ (โจทก์) ทราบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีกำหนดระยะเวลาจ้างไม่เกิน ๖ เดือน

ต่อมาจำเลยได้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับบริษัทผู้รับเหมาช่วงแรงงานว่าจ้างพนักงานของบริษัทผู้รับเหมาช่วงเข้าทำงานในสถานประกอบการของจำเลยเกินกว่าร้อยละ ๓๐ ของจำนวนพนักงานของจำเลยทั้งหมด ศาลแรงงานภาค ๒ (ชลบุรี) วินิจฉัยว่าข้อตกลงข้อที่ ๕ ดังกล่าวเป็นข้อตกลงอย่างอื่นมิใช่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕

ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยตีความสภาพการจ้างตามกฎหมายว่า หมายถึงเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการการเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานดังนั้นข้อตกลงข้อที่ ๕ ระหว่างโจทก์กับจำเลยแม้จะเป็นเรื่องการจ้างแรงงานรับเหมาช่วงก็อยู่ในความหมายของเงื่อนไขการจ้างหรือประโยชน์อื่นของจำเลยหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างตามความหมายของคำจำกัดความดังกล่าว เนื่องจากหากให้จำเลยจ้างแรงงานรับเหมาช่วงโดยไม่อยู่ในบังคับข้อตกลงข้อที่ ๕ แล้วจำเลยจะจ้างแรงงานรับเหมาช่วงไปเรื่อยๆ ทำให้สัดส่วนลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงของจำเลยน้อยลงไปเรื่อยๆ โดยไม่มีข้อจำกัดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงของจำเลยในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ จะหยุดกับที่ไม่มีการพัฒนาต่อไป ข้อตกลงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย มีผลผูกพันให้นายจ้างต้องปฏิบัติ(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๖/๒๕๕๗)

(๔) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีแนวคิดเน้นการควบคุม และจำกัดสิทธิและเสรีภาพในระบบแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานทางสากล เช่น

--การรวมตัวจัดตั้งองค์กรของลูกจ้างและนายจ้างต้องได้รับการจดทะเบียนจากรัฐ และลูกจ้างต้องมีสัญชาติไทย นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานได้(มาตรา ๕๕, ๘๗ และมาตรา ๘๘)

--มีการจำกัดสิทธิในเรื่องการระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดงานและการนัดหยุดงาน และกิจการที่ห้ามปิดงานและนัดหยุดงาน (มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และ ๒๕)

### ข้อเสนอแนะ

(๑) ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความครอบคลุมคนทำงานทุกสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะคนทำงานดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเป็นนายจ้างกับลูกจ้างหรือไม่ และให้ระบบแรงงานสัมพันธ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวนี้องค์การภาคประชาสังคมและพรรคการเมือง เช่น พรรคก้าวไกล ได้ริเริ่มจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักการดังกล่าวแล้ว

(๒) ให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เป็นฉบับเดียว หรือหากมีความจำเป็นที่จะต้องทำกฎหมายเป็นหลายฉบับ ก็จะต้องให้มีหลักประกันว่าแรงงานภาคเอกชนแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ และแรงงานภาครัฐ รวมทั้งแรงงานนอกระบบมีมาตรฐานด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นอย่างเดียวกัน เพื่อให้แรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกันได้ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเป็นปีกแผ่นให้แก่ขบวนการแรงงาน เพื่อให้หลักการและมาตรฐานด้านแรงงานสัมพันธ์ไม่เบี่ยงเบน แตกต่างจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานในทางสากล เช่น

-- พรบ ๒๕๑๘ ให้สิทธิใน ๑ สถานประกอบการมีได้หลายสร. แต่ตามพรบ ๒๕๔๓ ให้ ๑ รัฐวิสาหกิจมีได้เพียง ๑ สรร.

--ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ กิจการภาคเอกชนผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องมีทั้งลูกจ้างเข้าซื้อและสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกหนึ่งในห้าของลูกจ้างทั้งหมด และในกรณีที่มีลูกจ้างเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องหรือสมาชิกสหภาพแรงงานเกินสองในสามของลูกจ้างทั้งหมดให้ข้อตกลงฯ ผูกพันลูกจ้างทั้งหมด (มาตรา ๑๙) แต่ภาครัฐวิสาหกิจกลับกำหนดให้เฉพาะสหภาพแรงงานเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องและข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างผูกพันเฉพาะสมาชิกสรร.เท่านั้น ไม่ว่าจะมีส่วนเกินสองในสามก็ตาม

(๓) หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น

(๓.๑) หลักการแรงงานสัมพันธ์ที่สุจริตและสร้างสรรค์



หลักการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยรับรองในร่างกฎหมายแล้ว โดยใช้ถ้อยคำว่า “**หลักการแรงงานสัมพันธ์ที่ดี**” และมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนโดยอ้างอิง**หลักความสุจริตและการสร้างความเข้าใจหรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อกัน**

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงหลักการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีหรือความสัมพันธ์อันดีต่อกัน มักมีการตีความหรือให้ความหมายไปในทางที่เข้าข้างหรือเป็นประโยชน์ฝ่ายตน ควรทำความเข้าใจชัดเจน กล่าวคือแรงงานสัมพันธ์ที่ดีหมายความว่าทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ใช้เหตุผล และมีกลไกหรือช่องทางในการเรียกร้อง พูดคุยและเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกทางแก้ด้วยเหตุผลและรับฟังกันและกัน มิใช่ว่าหากมีความไม่เข้าใจกัน หรือมีข้อขัดแย้งกัน หรือมีการร้องเรียนหรือใช้สิทธิตามกฎหมายหรือครรลองของประชาธิปไตย แต่ตีความว่าแรงงานสัมพันธ์ไม่ดี

### **(๓.๒) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์**

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น องค์กรชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ สถาบันทางวิชาการ เป็นต้น เนื่องจากบางมาตราของกฎหมายนี้ยังมีบทบัญญัติในลักษณะที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป อันเป็นการไม่ส่งเสริมและพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น

**มาตรา ๓๒ ห้ามมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ นายจ้าง ลูกจ้าง กรรมการสภานายจ้าง กรรมการสหภาพแรงงาน กรรมการสหพันธ์นายจ้าง กรรมการสหพันธ์แรงงาน ผู้แทนหรือที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เข้าไปดำเนินการหรือร่วมกระทำการใด ๆ ในการเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การปิดงานหรือการชุมนุมในการนัดหยุดงาน**

### **(๓.๓) ล่ามในกระบวนการเรียกร้องและเจรจาต่อรองร่วม**

**ควรจัดให้มีล่ามที่มีความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงาน มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ทางสากล มีจรรยาบรรณและเป็นมืออาชีพ ซึ่งครอบคลุมภาษาของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือผู้ทำงาน เพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการเรียกร้อง เจรจาต่อรอง หรือในการแก้ไขข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงาน เนื่องจากล่าม มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดังกล่าว**

หมายเหตุ

เกี่ยวกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ขบวนการแรงงาน เช่น สมาพันธ์ สمانฉันท์แรงงานไทย และองค์กรภาคประชาสังคมด้านแรงงาน เช่น มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ มูลนิธิเพื่อ สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) และนักประวัติศาสตร์ด้านแรงงาน เช่น อาจารย์ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา เคยมีข้อเสนอเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ดังนี้

**(๑) ให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียว**

เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการและมาตรฐานด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงและควรต้อง สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่า ด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม**

การแยกกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับหลักการหลักการข้อตกลงฯ ที่เกิดจากการเรียกร้องมีผลผูกพันรวมถึงลูกจ้างที่เข้าทำงานภายหลังข้อตกลงฯ มีผลใช้บังคับด้วย**ตามฎีกาที่ ๑๗๐๗/๒๕๒๗** แต่กรณีของสร.วิหุการบินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกฎหมายให้ข้อตกลงฯที่เกิดจากการ เรียกร้องผูกพันเฉพาะสมาชิกสร.รัฐวิสาหกิจเท่านั้น ศาลฎีกาจึงตีความว่านายจ้างสามารถทำสัญญาจ้างกับ ลูกจ้างที่ไม่เป็นสมาชิกสร.ฯ ต่างหรือขัดกับข้อตกลงได้ ทั้ง ๆที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับดังกล่าว กำหนดหลักการมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันใน ม. ๒๐ แห่งพรบ ๒๕๑๘ (**คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๖๕-๒๒๐๙/ ๒๕๖๕**)

**(๒) ให้คนทำงานทุกสาขาอาชีพมีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ทุกรูปแบบ**

เช่น สร.ของช่างฝีมือ หรือสาขาอาชีพเดียวกัน สร.แบบทั่วไป หรือ สหอาชีพะ เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเสรีภาพ ด้วยความสมัครใจ และไม่มี การเลือกปฏิบัติ หรือแทรกแซงจากรัฐ ตามหลักการสิทธิ และเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ ทั้งนี้เนื่องจาก พรบ ๒๕๔๓ กำหนดให้หนึ่งรัฐวิสาหกิจมีการจัดตั้ง ได้หนึ่งสหภาพแรงงานเท่านั้น ส่วนพรบ ๒๕๑๘ กำหนดให้มีประเภทนายจ้างเดียวกันกับอุตสาหกรรมเดียวกัน และประเภทลูกจ้างเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติการเท่านั้น

**(๓) การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และการดำเนินงานของสร. ต้องมีสิทธิ อิสระและเสรีภาพ** โดยปราศจากการควบคุมหรือการอนุมัติ

**(๔) ขยายขอบเขตสภาพการจ้างให้รวมถึงประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน**

เช่น การใช้ทรัพยากรของนายจ้างในการดำเนินงานสร. การขอให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างเพื่อชำระค่าสมาชิกหรือเงินบำรุงสร. เพราะผู้เป็นเจ้าของสหภาพแรงงานก็คือลูกจ้างหรือผู้ทำงาน **แต่ศาลฎีกาตีความว่าเป็นประโยชน์ของสร.มิใช่ประโยชน์ของลูกจ้างจึงไม่เป็นสภาพการจ้าง**

## ส่วนที่ ๒ : หมวด ๑ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

### หลักการและเจตนารมณ์

#### ๒.๑ ขอบเขตของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือ ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าในสถานประกอบการนั้นมีข้อตกลงฯ หรือไม่ ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตาม พรบ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นข้อตกลงตามกฎหมายนี้ **(มาตรา ๑๐)**

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอย่างน้อยต้องมีข้อความดังต่อไปนี้ (๑) เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน (๒) กำหนดวันและเวลาทำงาน (๓) ค่าจ้าง (๔) สวัสดิการ (๕) การเลิกจ้าง (๖) การยื่นเรื่องรื้อรื้องทุกข์ของลูกจ้าง (๗) การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการต่ออายุข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง **(มาตรา ๑๑)**

#### ๒.๒ การจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักการสำคัญและอายุของข้อตกลงฯ

(๑) ผู้ที่มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อจัดทำหรือปรับปรุงสภาพการจ้าง คือ ลูกจ้างเข้าชื่อร้อยละ ๑๕ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สหภาพแรงงานมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด นายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างเท่านั้น สหพันธ์แรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสภาองค์การนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งการรวมตัวของลูกจ้างและนายจ้างในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น ชมรมธุรกิจเครื่องใช้ไฟฟ้า ชมรมธุรกิจอัญมณี เป็นต้น กลุ่มย่าน เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ ไม่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องตามกฎหมายนี้ ข้อเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือ

(๒) ข้อตกลงฯที่เกิดจากการเรียกร้องผูกพันผู้เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง กรณีข้อตกลงที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานเป็นฝ่ายยื่นข้อเรียกร้อง ถ้าลูกจ้างเข้าชื่อเกินสองในสามของลูกจ้างทั้งหมดให้ถือว่าข้อตกลงนั้นผูกพันนายจ้างและลูกจ้างทั้งหมด

เมื่อข้อตกลงฯ อันเกิดจากการเรียกร้องมีผลใช้บังคับตามกฎหมายแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างกับลูกจ้างขัดหรือแย้งกับข้อตกลงฯ เว้นแต่สัญญาจ้างนั้นเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า

อายุของข้อตกลงฯ เป็นไปตามที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน ๓ ปี ถ้าตกลงกันเกิน ๓ ปี ให้มีผลบังคับได้เพียง ๓ ปี ถ้าไม่ตกลงกันว่าใช้บังคับกี่ปีให้มีผลใช้บังคับ ๑ ปี

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

#### (๑) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามกรอบของกฎหมาย

(๑.๑) สภาพการจ้าง **ไม่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างรับเหมาช่วง** ที่ทำงานในสถานประกอบการ และ **ครอบคลุมบางอย่างในส่วนลูกจ้างรับเหมาค่าแรง**

(๑.๒) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามกฎหมายนี้ให้ทำเป็นหนังสือ **แต่ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ตกลงกันโดยวาจา โดยการปฏิบัติ หรือโดยปริยาย** จากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งควรจัดทำเป็นหนังสือเพื่อให้เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๑.๓) การดำเนินงานของสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและประโยชน์ของลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน เช่น การใช้อาคารหรือทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อเป็นที่ทำการของสร. การหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสร. มีการตีความว่าไม่เป็นสภาพการจ้างตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงประโยชน์ของสร. เท่านั้น

(๑.๔) **นโยบายของภาครัฐที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตของลูกจ้าง** เช่น นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ย่อมกระทบต่อการทำงานในฐานะลูกจ้างด้วย **แต่ตามกฎหมายปัจจุบันปัญหาดังกล่าวมิใช่สภาพการจ้างตามกฎหมาย** ที่ลูกจ้างหรือสร. จะนำมายื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างได้

#### (๒) ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๒.๑) **เงื่อนไขเวลาที่แต่ละฝ่ายมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องโดยชอบด้วยกฎหมายคือเมื่อใด** ไม่มีในกฎหมาย กระทรวงแรงงานจึงออกมาตรการเชิงบริหารในลักษณะขอความร่วมมือให้ยื่นข้อเรียกร้องภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ก่อนข้อตกลงฯ ครบกำหนด

**(๒.๒) กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขและขั้นตอนของการเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง รวมทั้งการระงับข้อพิพาทไว้ค่อนข้างละเอียดและมีหลายขั้นตอน และกระบวนการดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่แรกและตลอดกระบวนการ**

เช่น จำนวนลูกจ้างที่เข้าชื่อยื่นข้อเรียกร้อง หรือจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานในขณะมีมติให้ยื่นข้อเรียกร้องครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาจำนวนดังกล่าวไม่ครบตามกฎหมาย ข้อพิพาทแรงงานนั้น สันสภาพนับแต่วันที่จำนวนผู้เข้าชื่อไม่ครบ ทำให้กระบวนการดังกล่าวต้องยุติลง สร้างความเสียหายแก่ฝ่ายที่ต้องการแก้ไขปรับปรุงสภาพการจ้างเป็นอันมาก

**ประเด็นนี้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๑๕/๒๕๒๕ แต่หากเดิมไม่ครบตามกฎหมาย แม้จะมาเพิ่มเติมในภายหลังจนครบก็ไม่ทำให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวกลับมาชอบด้วยกฎหมายได้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๔๑/๒๕๒๗ และ ๓๙๙๘/๒๕๒๘**

**(๒.๓) กฎหมายวางหลักการไว้ว่า ในกรณีที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเกิดจากการเรียกร้องตามกฎหมายมีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้ฝ่ายใดยื่นข้อเรียกร้องเนื่องจากข้อตกลงฯ ยังมีผลใช้อยู่** ดังนั้น ในกรณีที่มีสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้า หรือกรณีเกิดภัยพิบัติ หรือสถานการณ์โรคระบาดรุนแรงกระทบต่อสังคม ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็ไม่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งถือว่ากฎหมายยังขาดความยืดหยุ่น จากบทเรียนที่ผ่านมาทำให้ไม่มีทางออก จึงมีการลอยแพ เลิกจ้าง หรือปิดกิจการ หรือต้องขัดแย้งหรือมีข้อพิพาทแรงงานจนเกิดผลกระทบทั้งต่อนายจ้างและลูกจ้างและสังคม

**(๒.๔) ในกรณีครบอายุข้อตกลงฯ และไม่มีฝ่ายใดยื่นข้อเรียกร้องเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง กฎหมายกำหนดให้ข้อตกลงฉบับนั้นใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี แต่ไม่ถึงว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงอันเกิดจากการเรียกร้อง ซึ่งลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานจะไม่ได้รับการคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง**

จึงควรวางมาตรการทางกฎหมายในเรื่องระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้อง และการคุ้มครองในกรณีข้อตกลงฯอันเกิดจากการเรียกร้องได้ขยายระยะเวลาใช้บังคับโดยผลของกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนและได้รับการคุ้มครอง

**(๒.๕) ปัญหาผู้แทนในการเจรจาข้อเรียกร้องฝ่ายนายจ้างมักจะอ้างว่าไม่มีอำนาจตัดสินใจ** ต้องปรึกษาหารือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนายจ้างตามกฎหมาย ทำให้กระบวนการเจรจาต่อรองต้องยืดเยื้อ หรือต้องเลื่อนไปด้วยกลยุทธ์ทางเทคนิคอันเป็นกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สร้างสรรค์

(๒.๖) ข้อจำกัดที่ฝ่ายนายจ้างหรือเครือข่ายทางธุรกิจซึ่งเป็นผู้ครอบครองข้อมูลและพยานหลักฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง ไม่ยอมเปิดเผยหรือนำข้อมูลสำคัญดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรอง ทำให้การเจรจาต่อรองเกิดความยืดเยื้อ และไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทั้ง ๆ ที่หากนำข้อมูลดังกล่าวมาเข้าสู่กระบวนการ มีความเป็นไปได้มากที่จะหาข้อยุติหรือทำความตกลงกันได้

(๒.๗) กรอบกฎหมายในการเรียกร้อง จัดทำ หรือปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเกิดจากการเรียกร้อง มิได้คำนึงถึงสถานการณ์หรือปัจจัยที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติตามข้อตกลง ๆ เช่น ในช่วงที่ประเทศต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติหรืออุทกภัย หรือสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคดังเช่นกรณีโรคโควิด -๑๙ ทำให้นายจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ หลายเรื่อง อีกทั้งตามกฎหมายและข้อตกลงฯ ก็ได้กำหนดมาตรการหรือทางเลือกในการปฏิบัติหากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวไว้ ลูกจ้างและสร. จึงไม่ได้รับสิทธิประโยชน์หลายเรื่อง คำนวณเป็นเงินสถานประกอบการหนึ่งหลายล้านบาท

#### ข้อเสนอแนะ

(๑) เพิ่มเติมหลักการให้นายจ้างและลูกจ้างต้องแจ้งข้อเรียกร้องภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจะสิ้นสุดลง ยกเว้นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) เพิ่มเติมหลักการข้อเรียกร้องที่ลูกจ้างได้ยื่นไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่เสียไป แม้ภายหลังจะมีเหตุทำให้รายชื่อและลายมือชื่อของลูกจ้างมีไม่ถึงร้อยละ ๑๕ ของลูกจ้างทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง

(๓) ในกรณีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมสิ้นสุดลง ถ้ามิได้มีการแจ้งข้อเรียกร้องก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจะสิ้นสุดลงให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี นับแต่วันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมสิ้นสุดลงโดยให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวเป็นข้อตกลงอันเกิดจากการเรียกร้องตามกฎหมาย

(๔) ในกรณีที่เกิดเหตุอันมีผลกระทบต่อสภาพการจ้างถึงขั้นรุนแรงหรือวิกฤติ สหภาพแรงงาน นายจ้าง หรือสมาคมนายจ้างมีสิทธิขอให้อีกฝ่ายหนึ่งเจรจาต่อรองกัน เพื่อลดผลกระทบหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทแรงงานให้คู่กรณีดำเนินการโดยสุจริต

(๕) หากไม่สามารถทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดสิ้นสุดของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่มีอยู่เดิมและคู่เจรจายังคงเจรจากันต่อไปเพื่อจัดทำข้อตกลงใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่มีอยู่เดิมมีผลบังคับต่อไปจนกว่าจะมีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่

(๖) **ให้ฝ่ายนายจ้างจัดข้อมูลที่ฝ่ายตนพึงมีหรือควรมีและเก็บรักษาไว้ในทางการปกติ** ของธุรกิจของตนและเป็นข้อมูลที่สมเหตุสมผลที่จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง โดยฝ่ายนายจ้าง**ต้องจัดข้อมูลให้แก่สหภาพแรงงานอย่างเต็มที่** เพื่อความเข้าใจและเจรจาต่อรองกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและข้อเรียกร้อง

ทั้งนี้ เพื่อให้การเจรจาต่อรองยุติลงได้อย่างเป็นธรรมต่อทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยตัวแทนฝ่ายลูกจ้างจะต้องไม่นำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยในลักษณะที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(๗) ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้ใช้กับแรงงานทุกคนที่เกี่ยวข้องหรือครอบคลุมถึงโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ

(๘) เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้นายจ้างทำข้อตกลงใด ๆ กับลูกจ้างหรือผู้ทำงานในลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น เว้นแต่จะเป็นคุณแก่แรงงานทุกคนที่เกี่ยวข้องยิ่งกว่า ทั้งนี้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างให้สิทธิประโยชน์ยิ่งกว่าแก่ลูกจ้างหรือผู้ทำงานที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสร.อันเป็นการต่อต้านสร.

(๙) **ในกรณีที่นายจ้างโอนกิจการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่บุคคลอื่น การควบรวมกิจการ การแปรรูปกิจการ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของนายจ้าง ให้นายจ้างที่เป็นผลจากการดังกล่าวรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่** ที่มีต่อลูกจ้างหรือผู้ทำงาน สหภาพแรงงาน รวมทั้งข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เป็นอยู่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการใช้สิทธิของอีกฝ่ายในการเรียกร้อง การดำเนินการทั้งหมดในกระบวนการเจรจาต่อรอง และภาระผูกพัน โดยใช้วิธีการดังกล่าว

(๑๐) **ในกรณีที่นายจ้างจะมีการปรับโครงสร้างองค์กร การปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่าย หรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีมาใช้ หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี** ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนลูกจ้างหรือผู้ทำงาน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การควบรวมกิจการ การย้ายสถานประกอบการ การฟื้นฟูกิจการหรือการล้มละลาย หรือการ

ดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกันโดยนายจ้างที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพการจ้าง **นายจ้างจะต้องเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการ** เพื่อลดผลกระทบหรือผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยนายจ้างจะต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่สหภาพแรงงานและลูกจ้างหรือผู้ทำงาน เพื่อจะได้ใช้ความพยายามทุก ๆ ทางที่จะบรรลู่ข้อตกลงโดยมีผลกระทบน้อยที่สุด

ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการมีส่วนร่วมและการถึงข้อมูลข่าวสารที่อาจมีผลกระทบต่อลูกจ้างหรือผู้ทำงาน เพื่อป้องกัน แก้อั้ว เยียวยาและผลกระทบต่อแรงงาน เช่น การล่อยแพคนงาน

**(๑๑) ควรมีมาตราที่ชัดเจนในเรื่องความสมบูรณ์ของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง** เช่น เมื่อทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ไม่ต้องรอให้ถึงขั้นตอนการจดทะเบียนข้อตกลงฯ

**ในกรณีตกลงกันได้และยุติการเจรจาต่อไปแล้ว หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมลงนามในข้อตกลงให้สิทธิผู้แทนในการเจรจาข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้สิ่งที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันตามบันทึกการเจรจานั้นเป็นข้อตกลง โดยให้ถือคำสั่งศาลเป็นการแสดงเจตนาทำข้อตกลง** (ปัญหาดังกล่าวนี้พบมากในสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน หรือลูกจ้างขาดความรู้ทางกฎหมายรวมทั้งในกลุ่มแรงงานข้ามชาติทุกประเภทกิจการ

### ส่วนที่ ๓ : หมวด ๒ วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน

#### หลักการและเจตนารมณ์

**๓.๑ กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง และการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทไว้โดยเคร่งครัด**

เมื่อฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายนายจ้างหรือสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้าง ยื่นข้อเรียกร้องแต่ไม่มีการเจรจาหรือเจรจาแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ถือเป็นข้อพิพาทแรงงาน ต้องเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผ่านการไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ถือเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ อันจะเกิดสิทธิในการนัดหยุดงานหรือปิดงาน หรือทั้งสองฝ่ายตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

#### ๓.๒ การระงับข้อพิพาทแรงงานสำหรับบางประเภทกิจการและบางสถานการณ์



**๓.๒.๑** เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานและการปิดงานโดยกำหนดให้ข้อพิพาทฯดังกล่าวเข้าสู่การชี้ขาดของ คณะกรรมการหรือบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

มาตรา ๒๓ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) การรถไฟ (๒) การท่าเรือ (๓) การโทรศัพท์หรือการโทรคมนาคม (๔) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชน (๕) การประปา (๖) การผลิตหรือการกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง (๗) กิจการโรงพยาบาลหรือกิจการสถานพยาบาล (๘) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงานส่งข้อพิพาทแรงงานให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทแรงงาน

นายจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัย ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีได้อุทธรณ์ภายในกำหนด และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม

### **๓.๒.๒** มาตรการระงับข้อพิพาทแรงงานในบางสถานการณ์

กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าไปจัดการในการระงับข้อพิพาทแรงงานในสถานการณ์พิเศษ เช่น ในสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือข้อพิพาทแรงงานที่อาจกระทบเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย ซึ่งมีประเด็นว่าสอดคล้องกับอนุสัญญา ๘๗ หรือ ๙๘ หรือไม่ จำแนกได้ดังนี้

(๑) นอกจากกิจการตามมาตรา ๒๓ ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้น อาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ ครส. ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นภายใน ๓๐ วัน คำชี้ขาดนั้นเป็นที่สุด (มาตรา ๒๔ )

(๒) ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม ใน ท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือกิจการใดกิจการหนึ่งได้รับการพิจารณาชี้ขาดจากคณะบุคคลตามที่รัฐมนตรีกำหนด หรือแต่งตั้งก็ได้ คำชี้ขาดของคณะบุคคลนั้นให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้อง ปฏิบัติตาม(มาตรา ๒๕)

### ๓.๓ มาตรการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามหลักสมัครใจ

เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้

ในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต้องให้โอกาสฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง และฝ่ายรับข้อเรียกร้องชี้แจงเหตุผลและนำพยานเข้าสืบ ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานทำคำชี้ขาดเป็น หนังสือ คำชี้ขาดอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

(๑) วันเดือนปีที่ทำคำชี้ขาด (๒) ประเด็นแห่งข้อพิพาทแรงงาน (๓) ข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ความ (๔) เหตุผลแห่งคำชี้ขาด (๕) คำชี้ขาดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายปฏิบัติ หรืองดเว้นปฏิบัติ และแจ้งให้ ทุกฝ่ายทราบภายในสามวันนับแต่วันที่คำชี้ขาดพร้อมทั้งปิดสำเนาคำชี้ขาดไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่ง เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่

### ๓.๔ การคุ้มครองผู้เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องในระหว่างการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง

เมื่อได้มีการแจ้งข้อเรียกร้องตามมาตรา ๑๓ แล้ว ถ้าข้อเรียกร้องนั้นยังอยู่ในระหว่างการ เจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๒๕ ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงาน ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าวทำผิด ตามกฎหมาย คือ

(๑) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

(๒) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(๓) ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้กล่าวและตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องกล่าวและตักเตือน ทั้งนี้ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้นต้องมีได้ออกเพื่อขัดขวางมิให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง

(๔) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ห้ามมิให้ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สนับสนุนหรือก่อเหตุให้เกิดการนัดหยุดงาน (มาตรา ๓๑)

**ในกรณีนี้หากลูกจ้างหรือลูกจ้างที่มีสถานะดังกล่าวถูกกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ตามมาตรา ๓๑ นี้ กฎหมายไม่จัดอยู่ในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม จึงไม่ต้องร้องต่อ ครส. ก่อน**

### **สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์**

(๑) หากกระบวนการไม่เป็นไปตามตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่กม.กำหนดไว้ กระบวนการเรียกร้องต่อรองตามกฎหมายจะยุติลงทันที

(๒) องค์ประกอบของบุคคล คณะบุคคล และครส. ที่มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายหรือตามที่รมต.แรงงานกำหนดให้ทำยังขาดความเหมาะสม ความหลากหลาย และควรมีองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านด้วย

(๓) กระบวนการต่าง ๆ เพื่อการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายใน ยังขาดรูปแบบหรือกระบวนการที่มีความชัดเจน และลูกจ้างหรือผู้ทำงานมิได้รับทราบหรือมีส่วนร่วมกระบวนการดังกล่าว เพื่อจะได้ดำเนินการได้ถูกต้อง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

(๔) เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารภาครัฐกำหนดประเภทกิจการห้ามการปิดงานและการนัดหยุดงาน **ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

(๕) เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารภาครัฐจำกัดสิทธิการปิดงานและการนัดหยุดงานโดยอ้างกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กรณี ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้กระทบต่อเศรษฐกิจของ

ประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา ๒๔ และ ๒๕) รัฐจะออกกฎหมายห้ามใช้สิทธินัดหยุดงาน และปิดงาน และกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดของบุคคล คณะบุคคล หรือ ครส . อันเป็นการใช้อำนาจรัฐที่โน้มเอียงไปในทางรวบรัดและจำกัดสิทธิทางแรงงาน **และซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย**

(๖) บางกรณีในข้อเรียกร้องเดียวอาจมีทั้งที่ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้บางส่วน และบางส่วนตกลงกันให้ชี้ขาด ระยะเวลาหรืออายุของข้อตกลงอาจต่างกัน กรอบระยะเวลาสั้นสุดที่จะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องครั้งใหม่ ย่อมต้องถือระยะเวลาตามข้อตกลงๆ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในตัวของกฎหมาย

(๗) ห้วงเวลาที่สำคัญในการเรียกร้องและเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำหรือแก้ไขปรับปรุงสภาพการจ้างนั้นอันจะถือว่าอยู่ในระหว่างกระบวนการนั้น ย่อมครอบคลุมถึงขั้นตอนการปิดงานและการนัดหยุดงานด้วย แต่กฎหมายยังจำกัดเพียงตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๒๙ จึงยังไม่ครอบคลุม

(๘) ปัญหาของลูกจ้างหรือสร. ในการเข้าถึงข้อมูลสำคัญในการเจรจาต่อรอง และบทบาทของรัฐในการหาทางออกเพื่อให้ได้ข้อตกลงๆที่เป็นธรรม

### **ข้อเสนอแนะ**

#### **(๑) ควรแก้ไขมาตรา ๓๑ โดยมีหลักการดังนี้**

##### **(๑.๑) ให้ครอบคลุมถึงขั้นตอนการใช้สิทธิปิดงานหรือการนัดหยุดงานด้วย**

**(๑.๒) การกระทำตามมาตรา นี้ จะต้องได้รับการไต่สวนจากศาลแรงงาน และศาลอนุญาโต** ให้กระทำการได้ **ในกรณีเลิกจ้างให้กระทำได้ด้วยเหตุดังต่อไปนี้** (๑) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง (๒) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง (๓) ผ่าฝืนข้อบังคับระเบียบ ข้อตกลง หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างเป็นกรณีร้ายแรง (๔) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสาม (๓) วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และ(๕) ลูกจ้างหรือผู้ทำงาน ผู้แทนในการเจรจากรรมกร อนุกรรมกร หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมกร หรืออนุกรรมกร สหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องได้ก่อการหรือร่วมในการนัดหยุดงานโดยมิชอบ

**(๒) ในกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งทางกฎหมาย หรือปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการยื่นข้อเรียกร้อง** กระบวนการเจรจาต่อรอง จนถึงขั้นตอนการปิดงานหรือการนัดหยุดงาน ให้สร. หรือผู้แทนใน

การเจรจาข้อเรียกร้อง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดและให้มีผลทันทีไม่ว่าคู่กรณีจะมีการใช้ สิทธิอุทธรณ์หรือขอฎีกาหรือไม่ก็ตาม โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา ๓๑

(๓) ควรทบทวนเรื่องกรอบระยะเวลาที่แต่ละฝ่ายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมายให้มีความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้ข้อเรียกร้องต้องตกไป ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ฝ่ายที่เรียกร้อง มากเกินควร เช่น กรณีนายจ้างไม่ยอมเจรจาภายในสามวัน ฝ่ายลูกจ้างหรือสร.ที่ยื่นข้อเรียกร้องต้องแจ้งข้อ พิพาทภายใน ๒๔ ชม. หรือแก้ไขเป็น ๔๘ ชม. ก็อาจเป็นเวลาที่เราเร่งรัดเกินไป เป็นต้น

หมายเหตุ :

๑) ปัญหาในขั้นตอนนี้จะลดน้อยลงอย่างมาก หากกฎหมายนี้ได้มีบทบาทช่วยส่งเสริมให้ เกิดความเข้มแข็งในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมของฝ่ายแรงงาน และสร้างความเข้าใจในระบบ แรงงานสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงาน และมีมาตรการทั้งทางกฎหมายและการบริหาร ภาครัฐที่ป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่เป็นแกนนำหรือมีบทบาทสำคัญให้สามารถทำ บทบาทได้อย่างเต็มที่

(๒) การส่งเสริมหรือมีมาตรการให้กระบวนการเจรจาต่อรองเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับข้อ เြยกร้องและข้อเจรจาต่อรอง

(๓) ส่งเสริมให้บุคคล หรือคณะบุคคล หรือครส. มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน หรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่สามารถหาทางออกให้เกิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามเจตนารมณ์ ของฝ่ายเรียกร้องและมีความเหมาะสมเป็นธรรมตามสภาพการณ์

ส่วนที่ ๔ : หมวด ๓ การปิดงานและการนัดหยุดงาน

หลักการและเจตนารมณ์

๔.๑ หลักการสำคัญคือ การจะนัดหยุดงานหรือปิดงาน การเรียกร้อง การตั้งผู้แทนเจรจา และกระบวนการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องและเจรจาต่อรองต้องชอบด้วยกฎหมาย และถึงขั้นตอนเป็น ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้คือผ่านการไกล่เกลี่ยโดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานแล้ว

สภาพแรงงานจะนัดหยุดงานได้เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ แต่โดยมติของ  
ที่ประชุมใหญ่และต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาพแรงงานและต้องลงคะแนน  
เสียงเป็นการลับ (มาตรา ๑๐๓ (๘))

๔.๒ มีการกำหนดกิจการที่กฎหมายห้ามนัดหยุดงานหรือปิดงาน โดยให้ส่งเรื่องให้ ครส.  
ชี้ขาด

๔.๓ กรณีที่รต.แรงงานเห็นว่า การปิดงานหรือการนัดหยุดงานอาจกระทบต่อเศรษฐกิจ  
ของประเทศหรือทำให้ประชาชนเดือดร้อน รต. มีอำนาจสั่งให้ยุติการใช้สิทธิดังกล่าวได้

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) ยังมีหลายประเภทกิจการที่กฎหมายจำกัดสิทธิในการปิดงานและนัดหยุดงาน ซึ่งไม่  
สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(๒) ในขั้นตอนนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาข้อกฎหมายมากมาย เช่น การปิดงาน  
หรือนัดหยุดงานเฉพาะส่วน กับการปิดงานเฉพาะคน การนัดหยุดงานหรือการปิดงานเป็นช่วงๆ ทำได้หรือไม่  
คนที่ไม่ได้เข้าชื่อหรือไม่ได้เป็นสมาชิกจะเข้าร่วมนัดหยุดงานได้หรือไม่

(๓) สถานประกอบการที่มีการจ้างเหมาค่าแรง กรณีมีการยื่นข้อเรียกร้อง และถึงขั้นตอนที่  
นายจ้างที่เป็นสถานประกอบการใช้สิทธิปิดงาน ย่อมกระทบต่อลูกจ้างเหมาค่าแรงซึ่งตามกฎหมายไม่อาจจะถือ  
ได้ว่าลูกจ้างดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สถานประกอบการก็จะอ้างสัญญาจ้างเหมาส่งตัวลูกจ้างคืน  
นายจ้างของลูกจ้างเหมาค่าแรง ซึ่งส่วนใหญ่พบว่านายจ้างกับสถานประกอบการตั้งอยู่คนละจังหวัดหรือ  
ห่างไกล

(๔) ในกรณีนายจ้างกับลูกจ้างมีปัญหาข้อขัดแย้งกัน หรือบรรยากาศแรงงานสัมพันธ์ไม่ดี เมื่อ  
มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อกันก็จะส่งผลต่อการเจรจาข้อเรียกร้อง คือแทบจะเจรจากันไม่ได้เลย นายจ้างก็มักจะ  
ใช้วิธีรับแรงให้ถึงขั้นตอนปิดงานและไม่ประสงค์เจรจาหาข้อยุติ ซึ่งตามกฎหมายก็ไม่มีเงื่อนไขหรือกรอบเวลา  
ว่าจะปิดงานกันได้นานเท่าใด จึงมักพบการปิดงานแบบไม่มีวันจบสิ้น ลูกจ้างจึงได้รับความเดือดร้อนอย่าง  
มาก

นอกจากนี้ **กรณีลูกจ้างหรือสมาชิกสร.ที่ถูกปิดงาน หากตั้งครุฑหรือเจ็บบ่วยอยู่ในระหว่างการรักษาของแพทย์ หรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากยิ่ง ซึ่งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายหรือทางนโยบายในการดูแลลูกจ้างหรือผู้ทำงานดังกล่าว**

(๕) **ในระหว่างที่นัดหยุดงานหรือปิดงาน** ฝ่ายนายจ้างมักจะใช้วิธีต่าง ๆ ในการจ้างหรือบริหารจัดการ จนมีการทำงานในกระบวนการผลิตปกติ ซึ่งต้องถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายให้ชัดเจน

(๖) **การใช้อำนาจของรมต. แรงงาน ตามมาตรา ๓๕ กรณีการปิดงานหรือการนัดหยุดงานอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ** หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยมีอำนาจสั่งยกเลิกการปิดงานและการนัดหยุดงาน หรือจัดบุคคลเข้าทำงานแทนลูกจ้างที่นัดหยุดงานหรือถูกปิดงาน รวมทั้งสั่งให้ครส.ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เป็นปัญหาทางกฎหมาย รัฐมีอำนาจกว้างขวาง ไม่มีกรอบทางกฎหมายที่จะวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจ ส่อไปในทางการใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจที่ชอบธรรม หรือก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้โดยง่าย กระทบต่อสิทธิสำคัญในระบบแรงงานสัมพันธ์

### **ข้อเสนอแนะ**

(๑) แม้ว่ากระบวนการเรียกร้องและเจรจาต่อรองเดินไปถึงขั้นตอนนัดหยุดงานหรือปิดงานได้แล้ว ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันเสนอเรื่องให้ไกล่เกลี่ยต่อไป หรือจะไปเจรจากันเอง หรือตั้งผู้ชี้ขาดก็ได้ ถ้าฝ่ายใดไม่พอใจในคำชี้ขาดให้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน

(๒) เห็นควรให้มีมาตรการต่อการปิดงานและการนัดหยุดงานในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะที่สำคัญ ดังนี้

(๒.๑) กิจการบริการสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม บริการการบินอากาศ กิจการขนส่งทั้งทางบก น้ำ และทางอากาศรวมทั้งกิจการที่เสริมการขนส่งดังกล่าว และกิจการที่ครส. ประกาศกำหนด ต้องทำแผนบริการขั้นต่ำที่จำเป็นไว้ล่วงหน้าหากจะมีการปิดงาน/นัดหยุดงาน เพื่อให้มีบริการต่อเนื่องและเกิดความปลอดภัยต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน

ให้นายจ้างและผู้แทนสร. หรือผู้แทนลูกจ้างโดยเลือกตั้งร่วมกันทำแผนบริการขั้นต่ำที่จำเป็น โดยให้กำหนดกรอบของแผนไว้ในกฎหมาย ให้แผนบริการขั้นต่ำผูกพันนายจ้าง สร. ลูกจ้างและผู้ถูกกำหนดให้

ต้องปฏิบัติตามแผนฯ และก่อนนัดหยุดงานในกิจการดังกล่าว ฝ่ายที่จะนัดหยุดงานต้องแจ้งนายจ้างล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๗ วันและประกาศให้ประชาชนรับทราบล่วงหน้าภายในระยะเวลาอย่างเดียวกัน

(๒.๒) ในระหว่างนัดหยุดงานหรือปิดงาน ห้ามนายจ้างทำสัญญาจ้างหรือบริหารจัดการ ในทางใดเพื่อให้บุคคลหรือนิติบุคคลใดเพื่อทำงานแทนที่ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิดงาน

(๒.๓) ตัดหลักการลงคะแนนเสียงนัดหยุดงาน ที่กำหนดให้มติที่ประชุมใหญ่การนัดหยุดงาน ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสหภาพแรงงานและการลงคะแนนเสียงเป็นการลับ

## ส่วนที่ ๕ : หมวด ๔ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

### หลักการและเจตนารมณ์

๕.๑ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) ประกอบด้วย *ประธานกรรมการหนึ่งคนและ กรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน* ในจำนวนนั้นอย่างน้อยต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่าย นายจ้างสามคนและฝ่ายลูกจ้างสามคน โดยรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

*การประชุมของ ครส. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน และต้องมีกรรมการ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน*

*แต่ถ้าเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๓๕ (๔) ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมี กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม (มาตรา ๔๐)*

๕.๒ ครส. มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๓ , ๒๔ หรือ มาตรา ๓๕ (๔) ให้ความเห็นต่อ รมต.แรงงานในเรื่องการเรียกร้อง เจริญต่อรอง การระงับข้อพิพาทแรงงานและการปิดงาน/ นัดหยุดงาน และวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ดังที่มาตรา ๔๑ บัญญัติไว้ว่า ให้คณะกรรมการ แรงงานสัมพันธ์มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้



(๑) วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๓ (๒) ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๓๕ (๔) (๓) ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย (๔) วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องตามมาตรา ๑๒๕ และในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม ให้มีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือให้จ่ายค่าเสียหาย หรือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างไรอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร (๕) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้อง การเจรจา การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงานและการปิดงานตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย (๖) ตราข้อบังคับการประชุมและวางระเบียบการพิจารณาวินิจฉัย และชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม ให้มีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือให้จ่ายค่าเสียหาย หรือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างไรอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควรนั้น เห็นว่าการจะคุ้มครองลูกจ้างที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเรียกร้องและเจรจาต่อรองให้เกิดผลอย่างแท้จริง กฎหมายควรต้องให้อำนาจ ครส. สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน เพราะลูกจ้างถูกกั้นกั้นแกล้งเนื่องจากการใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว มิใช่ให้ครส. ใช้ดุลพินิจเลือกว่าจะสั่งให้กลับเข้าทำงานหรือให้ชดเชยค่าเสียหายแทน

(๒) พบปัญหาอยู่เสมอว่า เมื่อ ครส.สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน นายจ้างใช้สิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ครส. ต่อศาลแรงงาน จึงไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ความจริงเป็นคนละกรณีกันอีกทั้งไม่มีมาตราใดบัญญัติให้การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของครส. เป็นเหตุโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะยังไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของครส. อีกทั้งก็ไม่ปรากฏว่าทาง ครส. ได้ดำเนินคดีอาญากับนายจ้างฐานที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ครส.

(๓) การประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๓๕ (๔) ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ในการประชุมเพื่อวินิจฉัยเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๑๒๑-๑๒๓ กลับไม่ต้องมีองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ทั้งๆที่การวินิจฉัยเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมก็มีความสำคัญเท่าเทียมกับกรณีดังกล่าว

### ข้อเสนอแนะ

(๑) การได้มาของ ครส.เป็นไปตามระเบียบที่รมต.แรงงานกำหนด **ทำอย่างไรให้ ครส. เป็นมืออาชีพ เชี่ยวชาญและรู้จริงในเรื่องแรงงานสัมพันธ์** และการคุ้มครองแรงงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม

(๒) การวินิจฉัยและออกคำสั่งของ ครส. ในเรื่องการคุ้มครองแรงงานในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ที่กฎหมายกำหนดไว้คือ สั่งให้รับกลับเข้าทำงานหรือให้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือสั่งประการอื่นตามที่เห็นสมควร

**ควรแก้ไขมาตรา ๔๑ (๔) เป็นสั่งให้รับกลับเข้าทำงานพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมด้วยเลย หากการรับกลับเข้าทำงานเป็นพันวิสัยก็ค่อยให้ชดใช้ค่าเสียหายแทนการกลับเข้าทำงาน** เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรม

**ซึ่งจะต้องแก้ไขมาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๒๓ ให้มีหลักการให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นมูลละเมิดเนื่องจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามกฎหมายด้วย** กล่าวคือ เนื่องจากกระทบสิทธิในเรื่องการรวมตัวจัดตั้งองค์กร หรือการรวมตัวเพื่อการเรียกร้องและเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้เกิดความเป็นธรรม

(๓) ให้ ครส.ดำเนินการ**เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญารัฐานฝ่าฝืนหรือขัดคำสั่งของ ครส. โดยเคร่งครัดในทันที**

(๔) ควรมีการจัดตั้ง**คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์** โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

-- เสนอนโยบายและแผนงาน ในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ทั้งระบบต่อรัฐมนตรี รวมทั้งกำหนดมาตรการและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีให้มีความเข้มแข็ง

--ให้ความเห็น คำแนะนำ องค์กรฝ่ายนายจ้าง และองค์กรฝ่ายแรงงานเกี่ยวกับมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักสุจริตและการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ของทุกฝ่าย

--สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ แก้ไข ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ให้รัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

--เสนอความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ ต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อรัฐมนตรี

--ให้ความเห็นเกี่ยวกับการส่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและ ผู้แทนฝ่ายแรงงานเข้าร่วมประชุมของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ

--แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริม การแรงงานสัมพันธ์มอบหมาย

--ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมอบหมาย

ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการการส่งเสริมให้องค์กรไตรภาคีได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการ แรงงานสัมพันธ์

## ส่วนที่ ๖ : หมวด ๕ คณะกรรมการลูกจ้าง

### หลักการและเจตนารมณ์

#### ๖.๑ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้าง

คณะกรรมการลูกจ้างคือองค์กรตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมด มีจำนวนตามจำนวนลูกจ้างใน สถานประกอบการ ได้มาโดยการเลือกตั้งของลูกจ้างหรือแต่งตั้งของสหภาพแรงงานตามจำนวนสมาชิกใน สถานประกอบการ ซึ่งในกรณีที่สหภาพแรงงานมีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งสามารถตั้งคณะกรรมการลูกจ้างทั้งคณะ

-- มีอำนาจหน้าที่ **(มาตรา ๕๐) นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการ ลูกจ้างอย่างน้อยสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง** หรือเมื่อกรรมการลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้างทั้งหมด หรือ สหภาพแรงงานร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร **เพื่อ (๑) จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง (๒) ปรึกษาหารือเพื่อกำหนด ข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง (๓) พิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง (๔) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบกิจการ**

ในกรณีคณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่าการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับ ความ เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง ลูกจ้าง หรือ สหภาพแรงงาน มีสิทธิ ร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย

๖.๒ กรณีกรรมการลูกจ้างอาจถูกนายจ้างขอให้ศาลสั่งให้พ้นหน้าที่ได้

(๑)ไม่ทำหน้าที่กรรมการลูกจ้างโดยสุจริต (๒) ทำการอันไม่สมควรเป็นภัยต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชน หรือ (๓) เปิดเผยความลับในการประกอบกิจการของนายจ้าง (มาตรา ๕๑)

๖.๓ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ห้ามเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ ชดเชยว่างการทำงานที่กรรมการ หรือกระทำการใดๆ ที่ อาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่อาจทนทำงานต่อไปได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาล (มาตรา ๕๒)

๖.๔ ให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ

กรณีลูกจ้างในสถานประกอบการยังมิได้จัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการลูกจ้างทำหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการใน สถานประกอบการ

สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

๕.๑ ในบางประเภทกิจการ เช่นธนาคาร ห้างสรรพสินค้า หรือกิจการค้าส่งที่มีสถาน ประกอบการตั้งอยู่ในหลายจังหวัด หรือจังหวัดเดียวแต่หลายสาขา นั้นกฎหมายกำหนดจำนวนกรรมการ ลูกจ้างชั้นสูงสุดสุทธิไว้ที่ ๒๑ คน น่าจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการประกอบการและการปฏิบัติหน้าที่ ของกรรมการลูกจ้าง

๕.๒ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการลูกจ้างอาจทำให้นายจ้างไม่พอใจ หรือมี ข้อขัดแย้งกับนายจ้าง จึงมีผลกระทบต่อการประเมินผลการทำงานและการพิจารณาความดีความชอบ ทำ ให้ลูกจ้างที่เป็นกรรมการลูกจ้างได้รับการประเมินผลและความดีความชอบต่ำโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมี การนำเรื่องทัศนคติ ชั่วโมงการทำงานหรือการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานเป็นตัวชี้วัดด้วย

๕.๓ ในกรณีที่นายจ้างได้ใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง และไม่ให้กรรมการลูกจ้างเข้าทำงานตามสัญญาจ้าง ทำให้กรรมการลูกจ้าง ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์และ

สวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเงินที่ตอบแทนการทำงาน กระทบต่อการดำเนินชีวิตและครอบครัวของกรรมการลูกจ้าง

๕.๔ สิทธิของกรรมการลูกจ้างในระหว่างนายจ้างใช้สิทธิดำเนินคดีหรือขออนุญาตต่อศาลแรงงานเพื่อลงโทษหรือเลิกจ้าง ยังไม่มีมาตรการรองรับ เนื่องจาก*ในระหว่างคดีนายจ้างมักไม่ให้กรรมการลูกจ้างเข้ามาทำงาน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการลูกจ้างได้อย่างที่ควรถึงขั้นส่อไปในทางขัดขวางหรือลดทอนการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง* อีกทั้งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

๕.๕ ไม่มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขทางกฎหมายที่ศาลจะพิจารณาให้เลิกจ้างกรรมการลูกจ้าง จึงเป็นปัญหาว่า ขึ้นกับดุลพินิจของศาลในการพิจารณาหรือให้เหตุผลว่าสมควรเลิกจ้างได้ ซึ่งพบว่ามีขอบเขตที่กว้างเกินไป กรรมการลูกจ้างจึงถูกเลิกจ้างได้ง่าย ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน

### ข้อเสนอแนะ

(๑) *ควรทบทวนยอดจำนวนกรรมการลูกจ้างขั้นสูงสุด ๒๑ คน* เนื่องจากบางประเภทกิจการ เช่นธนาคาร ห้างสรรพสินค้า หรือกิจการค้าส่งที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ในหลายจังหวัด หรือจังหวัดเดียวแต่หลายสาขาเพื่อให้มีกรรมการลูกจ้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานประกอบการ

(๒) *ควรนำผลการปฏิบัติงานในหน้าที่กรรมการลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินผลการทำงานและการพิจารณาความดีความชอบด้วย* เนื่องจากกรรมการลูกจ้างคือลูกจ้างที่ต้องทำงานทั้งตามสัญญาจ้าง และหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งถือเป็นงานเพื่อส่วนรวม เป็นประโยชน์ทั้งต่อนายจ้าง ลูกจ้างและประเทศชาติ

(๓) ในกรณีการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง ลูกจ้าง หรือ สหภาพแรงงาน มีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัยนั้น ถือเป็นหลักการสำคัญ เป็นบทบาทที่จำเป็น และเป็นการส่งเสริมให้ศาลแรงงานมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในสถานประกอบการ *แต่ตามร่างกฎหมายฉบับรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหลักการนี้ออก*

(๔) *ควรแก้ไขกฎหมาย เช่น ม. ๕๒ ให้มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขทางกฎหมายที่ศาลจะพิจารณาให้เลิกจ้างกรรมการลูกจ้างที่สมเหตุผลและมีความชัดเจน* เช่น

--มีการกระทำความผิดกรณีร้ายแรงตามกฎหมาย

ลูกจ้าง

--เปิดเผยข้อมูลทางธุรกิจของนายจ้างที่เป็นความลับ ซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ

--กระทำผิดหน้าที่ของกรรมการลูกจ้างในกรณีร้ายแรง

--กรณีนายจ้างเลิกกิจการหรือปิดกิจการ เป็นต้น

**ส่วนที่ ๗ : หมวด ๖ สมาคมนายจ้าง**

**หลักการและเจตนารมณ์**

มาตรา ๕๔ สมาคมนายจ้างจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

**สมาคมนายจ้างต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างนายจ้างด้วยกัน**

มาตรา ๕๕ **สมาคมนายจ้างต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน** เมื่อได้จดทะเบียนแล้วให้สมาคมนายจ้างเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๕๖ **ผู้มีสิทธิจัดตั้งสมาคมนายจ้างต้องเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย**

**ส่วนที่ ๘ : หมวด ๗ สหภาพแรงงาน**

**หลักการและเจตนารมณ์**

**๘.๑ การจัดตั้ง วัตถุประสงค์และประเภทของสหภาพแรงงาน**

**สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน (มาตรา ๘๖)**

สหภาพแรงงานต้องมีข้อบังคับและ**ต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน** เมื่อได้จดทะเบียนแล้วให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล และ

ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย

การจัดตั้งสร.มิได้ ๒ แบบคือ **สร. แบบนายจ้างคนเดียวกัน กับสร. แบบนายจ้างกิจการหรืออุตสาหกรรมเดียวกัน** และแบ่งแยก**สร.ที่ลูกจ้างเป็นผู้บังคับบัญชา**กับ**สร.ที่ลูกจ้างเป็นผู้ปฏิบัติการ**

## ๘.๒ อำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงาน

**เพื่อประโยชน์ของสมาชิกของสหภาพแรงงาน ให้สหภาพแรงงานมี อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้**

--เรียกร้อง เจริญ ทำความตกลง และรับทราบคำชี้ขาดหรือทำข้อตกลงกับ นายจ้างหรือสมาคมนายจ้างในกิจการของสมาชิกได้

--จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับของวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

--จัดให้มีการบริการสนเทศเพื่อให้สมาชิกมาติดต่อเกี่ยวกับการจัดหางาน

--จัดให้มีการบริการการให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงานและการทำงาน

--จัดให้มีการบริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สิน เพื่อสวัสดิการของ สมาชิก หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ตามที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร

--เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อ บังคับของสหภาพแรงงาน (มาตรา ๙๘ )

## ๘.๓ สิทธิสหภาพแรงงาน

(๑)เมื่อสหภาพแรงงานปฏิบัติการดังต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอื่น มิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน กรรมการ อนุกรรมการ และ เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องทางอาญา หรือทางแพ่ง

--เข้าร่วมเจรจาทำความตกลงกับนายจ้าง สมาคมนายจ้าง ลูกจ้างสหภาพแรงงานอื่น สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกสมควรได้รับ

--นัดหยุดงานหรือช่วยเหลือ ชักชวนหรือสนับสนุนให้สมาชิกนัดหยุดงาน

--ชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน

--จัดให้มีการชุมนุมหรือเข้าร่วมโดยสงบในการนัดหยุดงาน

ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตราย ต่อประชาชน เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง เกี่ยวกับทรัพย์สินและความผิดในทางแพ่ง ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว (มาตรา ๙๙)

## (๒) สิทธิการลาเพื่อดำเนินงานสหภาพแรงงาน

--ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการสหภาพแรงงานมีสิทธิลาเพื่อไปดำเนินกิจการ สหภาพแรงงานในฐานะผู้แทนลูกจ้างในการเจรจา การไกล่เกลี่ย และการชี้ขาดข้อพิพาท แรงงาน และมีสิทธิลาเพื่อไปร่วมประชุมตามที่ทางราชการกำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ลูกจ้างดังกล่าวแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้งพร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง(ถ้ามี)และให้ถือว่าวันลาของลูกจ้างนั้นเป็นวันทำงาน (มาตรา ๑๐๒)

## (๓) สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลแรงงานวินิจฉัย

ในกรณีคณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่าการกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับ ความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงาน มีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย(มาตรา ๕๐)

## สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) กฎหมายมีข้อจำกัดในเรื่องสัญชาติไทย ในเรื่องการริเริ่มก่อนการจัดตั้งสร. และการเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน ทำให้แรงงานข้ามชาติที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งคาดประมาณว่ามีจำนวนมากถึงประมาณ ๓ ล้านคนเศษ ไม่มีสิทธิดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิ



**สำคัญขั้นพื้นฐานและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ** ปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับ การจดทะเบียนและตามมติกรม. ประมาณ ๒.๒ ล้านคนเศษยังคงไม่มีสิทธิดังกล่าว

(๒) วัตถุประสงค์ของสร.จำกัดอยู่เฉพาะเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับ สภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างและลูกจ้างด้วยกันเอง ซึ่งแคบเกินไปทำให้ สภาพแรงงานมิได้แสดงบทบาทที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งสถานการณ์ปัญหา ทางด้านแรงงานที่มีความซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ

**(๓) รูปแบบของสภาพแรงงานยังมีความจำกัด** เพียงประเภทยานายจ้างเดียวกันกับประเภท กิจการเดียวกัน อีกทั้งยังมีการแบ่งแยกสภาพแรงงานของลูกจ้างประเภทปฏิบัติการกับลูกจ้างผู้บังคับบัญชา **ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

(๔) สิทธิการลางานเพื่อทำกิจกรรมสหภาพแรงงานโดยได้รับค่าจ้างตามมาตรา ๑๐๒ แคบ เกินไปไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ที่นายจ้างกับลูกจ้างในหลายกิจการได้ร่วมกันพัฒนาไป มากแล้ว เช่น

--กิจกรรมสหภาพแรงงานกับเครือข่ายสหภาพแรงงานในกิจการยานยนต์ กิจการ เครื่องใช้ไฟฟ้า

--กิจกรรมสหภาพแรงงานกับชุมชน หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบ หรือแรงงานอิสระ

--กิจกรรมสหภาพแรงงาน เกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชน และงานรณรงค์ตามกระแสสากล เช่น โลกร้อนกับภูมิอากาศ เป็นต้น

(๕) กฎหมายให้การคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสร. ยังไม่สอดคล้องกับ สภาพการณ์และไม่เกิดผลในความเป็นจริง เช่น ตามมาตรา ๙๙ กรณีการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลง การ แก้ไขข้อพิพาทแรงงาน การชี้แจงข้อพิพาทแรงงาน และการนัดหยุดงาน โดยได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกล่าวหา หรือฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา

(๖) อำนาจของนายทะเบียนที่สั่งให้กรรมการสร. พ้นจากหน้าที่ได้ (มาตรา ๑๐๖) ซึ่งขัดกับ อนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่องเจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงหรือขัดขวางการดำเนินงานของสร.

**ข้อเสนอแนะ**

(๑) **ตัดทบทบัญญัติที่กำหนดว่าสหภาพแรงงาน** จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับการจดทะเบียนจากนายทะเบียนเท่านั้น

(๒) **ตัดทบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและผู้เป็นกรรมการสหภาพแรงงานหรือกรรมการองค์กรแรงงานรูปแบบอื่นๆ** โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกัน **รวมทั้งไม่จำกัดว่าต้องบรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย**

(๓) **แก้ไขเพิ่มเติมหลักการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้าง** โดยให้มีสิทธิจัดตั้งได้โดยยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานพร้อมด้วยข้อบังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยไม่ต้องจดทะเบียนกับนายทะเบียน แต่ใช้วิธีที่เรียกกันว่าจดแจ้ง

**เหตุผลประกอบข้อ (๑) ถึง (๓) เนื่องจากเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพในการสมาคมและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

(๔) **เห็นควรเพิ่มวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน** ในส่วนส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับนโยบายของนายจ้างหรือองค์กรนายจ้าง และการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของนายจ้าง ภาคธุรกิจ และรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อแรงงานหรือทางด้านแรงงาน เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อแรงงาน และสอดคล้องกับหลักการการมีส่วนร่วมในทางนโยบายและการเจรจาทางสังคมตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(๕) เนื่องจากมีการขยายขอบเขตของสภาพการจ้าง และวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ประกอบกับสถานการณ์ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้างและกลุ่มธุรกิจของนายจ้าง หรือในเครือข่ายอุตสาหกรรมได้พัฒนาไปมาก

**ดังนั้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการลาเพื่อกิจกรรมหรือการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน เช่น ม. ๑๐๒ ให้เหมาะสมสอดคล้อง** เช่น กิจกรรมสร.ที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรม งานสร.ที่เชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่น งานสร.ที่เชื่อมโยงกับนโยบายภูมิภาคโลกและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๖) **แก้ไขมาตรา ๙๙** กรณีการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลง การแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน การชี้แจงข้อพิพาทแรงงาน และการนัดหยุดงาน โดยได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกล่าวหา หรือฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ส่วนที่ ๙ : หมวด ๘ สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้างและสภา  
องค์การลูกจ้าง

หลักการและเจตนารมณ์

๙.๑ การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของสหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน (ม. ๑๑๒ -ม.  
๑๑๕)

มาตรา ๑๑๒ สมาคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไปที่มีสมาชิกประกอบกิจการประเภท  
เดียวกัน อาจรวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้างเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาคม  
นายจ้างและคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมนายจ้างและนายจ้างได้

มาตรา ๑๑๓ **สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไป** และแต่ละสหภาพแรงงาน

(๑) **มีสมาชิกเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน** ไม่ว่าจะเป็ลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการ  
ประเภทเดียวกันหรือไม่ หรือ

(๒) **มีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน** ไม่ว่าจะเป็ลูกจ้างของ  
นายจ้างคนเดียวกันหรือไม่ อาจรวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงาน**เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี  
ระหว่างสหภาพแรงงานและคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้าง**

มาตรา ๑๑๔ **การจัดตั้งหรือการเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์นายจ้างหรือสหพันธ์แรงงาน**  
ตามมาตรา ๑๑๒ หรือมาตรา ๑๑๓ จะกระทำได้อต่อเมื่อ**ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกด้วยคะแนนเสียงเกิน  
กึ่งหนึ่ง** ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสมาคมนายจ้างหรือแต่ละสหภาพแรงงาน

มาตรา ๑๑๕ ให้สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๑๘ **ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสมาคมนายจ้างในหมวด ๖ และสหภาพแรงงานใน  
หมวด ๗ มาใช้บังคับแก่สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงานโดยอนุโลม**

๙.๒ การจัดตั้งสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้าง

มาตรา ๑๑๙ **สมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างไม่น้อยกว่าห้าแห่ง อาจจัดตั้งสภา  
องค์การนายจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ได้**

สภาองค์การนายจ้างต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อได้จดทะเบียนแล้วให้สภาองค์การนายจ้างเป็นนิติบุคคล

**มาตรา ๑๒๐ สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่าสิบห้าแห่ง อาจจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างเพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ได้**

สภาองค์การลูกจ้างต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้สภาองค์การลูกจ้างเป็นนิติบุคคล

**ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสหภาพแรงงานในหมวด ๗ และสหพันธ์แรงงานในหมวด ๘ มาใช้บังคับแก่สภาองค์การลูกจ้างโดยอนุโลม**

### **สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์**

(๑) ตามกฎหมายสหพันธ์แรงงานและสหพันธ์นายจ้างไม่มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๒) ขอบเขตวัตถุประสงค์ตามกฎหมายของสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างแคบเกินไป ทำให้บทบาทขององค์กรแรงงานระดับชาติถูกจำกัดบทบาท ขาดความเหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาแรงงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายและการเจรจาทางสังคม

(๓) สหภาพแรงงานเอกชน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างได้หรือเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างได้

### **ข้อเสนอแนะ**

(๑) ให้สร. ประเภทกิจการหรืออุตสาหกรรม หรือสหพันธ์แรงงาน (รวมทั้งองค์กรนายจ้างระดับเดียวกันกับองค์กรฝ่ายลูกจ้าง) มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างในระดับที่สูงกว่าระดับสถานประกอบการ หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของลูกจ้างส่วนรวม ทั้งในระดับอุตสาหกรรม ระดับพื้นที่ และระดับประเทศ

(๒) ให้สภาองค์การลูกจ้างและสภาองค์การนายจ้างมีบทบาทและมีส่วนร่วมในเรื่องนโยบายของรัฐด้านแรงงานและมีมติอื่นที่มีผลกระทบโดยตรงต่อแรงงาน

## ส่วนที่ ๑๐ : หมวด ๙ การกระทำอันไม่เป็นธรรม

### หลักการและเจตนารมณ์

#### ๑๐.๑ การกระทำอันไม่เป็นธรรมตามกรอบของกฎหมาย

(๑) เลิกจ้าง หรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ สหภาพแรงงาน หรือกรรมการสหพันธ์แรงงาน ไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน ได้ชุมนุม ทำคำร้อง ยื่นข้อเรียกร้อง เกรงใจ หรือดำเนินการฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือนายทะเบียน พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือ กรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อศาลแรงงาน หรือเพราะเหตุที่ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานกำลังจะกระทำการดังกล่าว

(๒) เลิกจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างนั้นเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

(๓) ขัดขวางในการที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกหรือให้ลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกของ สหภาพแรงงาน หรือให้ หรือตกลงจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพ แรงงาน เพื่อมิให้สมัครหรือรับสมัครลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือเพื่อให้ออกจากการเป็นสมาชิกของ สหภาพแรงงาน

(๔) ขัดขวางการดำเนินการของสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน หรือขัดขวาง การใช้สิทธิของลูกจ้างในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือ

(๕) เข้าแทรกแซงในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน โดย ไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๒๒ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) บังคับหรือขู่เข็ญ โดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกสหภาพ แรงงาน หรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือ

(๒) กระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้นายจ้างฝ่าฝืนมาตรา 121

มาตรา ๑๒๓ ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาดมีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพ แรงงาน หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าว

(๑) พุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

(๒) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(๓) ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างโดยนายจ้างได้กล่าวและตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องกล่าวและ ตักเตือน ทั้งนี้ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นต้องมีได้ออกเพื่อชัดเจนว่ามีให้บุคคลดังกล่าว ดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง หรือ

(๔) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๕) กระทำการใด ๆ เป็นการยุยง สนับสนุน หรือชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด

ในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามม. ๑๒๑ ม.๑๒๒ และ ม. ๑๒๓ ฝ่ายที่จะใช้สิทธิต้องยื่นคำร้องต่อ ครส. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของครส. ก็มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานได้ แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติการคุ้มครองในระหว่างยื่นข้อเรียกร้อง เสร็จต่อรองไว้ต่างหากใน มาตรา ๓๑ ซึ่งหากต้องการใช้สิทธิต้องฟ้องศาลแรงงาน

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆ ในขั้นตอนการเตรียมการหรือริเริ่มก่อนการรวมตัวจัดตั้งองค์กร ซึ่งมีกิจกรรมทั้งในส่วนการอบรมความรู้ความเข้าใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนกิจกรรมเพื่อเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ มิได้จำกัดเฉพาะการประชุมก่อนการหรือการยื่นเรื่องเพื่อจดทะเบียน

(๒) บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเชิงตั้งรับ คือนายจ้างมีสิทธิเลิกจ้างหรือกระทำการใดๆ ต่อลูกจ้างหรือผู้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวหรือการเรียกร้องได้ก่อน แล้วค่อยไปใช้สิทธิต่อสู้กันในศาล

แรงงาน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิของตนในการร่วมตัวต่อรองได้ ในขณะที่เดียวกันต้องมีภาระไปใช้สิทธิหรือต่อสู้คดีทางศาล จึงไม่เอื้อต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครอง แต่อย่างใด

(๓) ในการบังคับใช้กฎหมายของครส. และศาลแรงงาน ยึดหลักตรรกหรือหลักเหตุผลที่น่าจะยังขาดความสมเหตุสมผลในความเป็นจริง ภาคประชาชนบางส่วนจึงเห็นว่ายังมีความคลาดเคลื่อนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น

-- นายจ้างเลิกจ้างแกนนำซึ่งเป็นกรรมการสร.เพียงบางส่วน กรรมการสร.ส่วนที่เหลือก็สามารถทำหน้าที่ทดแทนได้ ไม่ถือเป็นการล้มล้างหรือทำลายสร.

-- กรณีแรงงานข้ามชาติที่นายจ้างต่อใบอนุญาตการทำงานคราวละ ๓ เดือนมาโดยตลอด จนอายุงานรวมทั้งสิ้น ๓-๔ ปีแล้ว ครั้นลูกจ้างดังกล่าวได้รวมตัวกันเข้าชื้อยื่นข้อเรียกร้องเพื่อจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง มีเหตุการณ์หลายอย่างเกิดขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่านายจ้างไม่พอใจการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าว เหตุการณ์มาประจวบเหมาะกับการต่ออายุสัญญาจ้างพอดี นายจ้างจึงไม่ต่ออายุสัญญาจ้างในการตีความทางกฎหมายมองไม่เห็นข้อขัดแย้งหรือการกั่นแกล้ง แต่มองเห็นเพียงเรื่องการต่ออายุสัญญาจ้างซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องสิทธิของนายจ้างที่จะต่ออายุการจ้างหรือไม่

-- มีการตีความกฎหมายในเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรมหลายกรณี โดยให้น้ำหนักกับเหตุผลต่าง ๆ ที่นายจ้างกล่าวอ้างหรือนำสืบพิสูจน์ว่ามีเหตุอันสมควร จึงวินิจฉัยว่าไม่เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม กล่าวคือถ้าเกิดเหตุการณ์ดังที่นายจ้างอ้าง จะถือว่ามีเหตุอันสมควร จึงไม่มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น เช่น กรณีที่นายจ้างประสบภาวะขาดทุน จำเป็นต้องลดกำลังคน หรือต้องปรับโครงสร้างองค์กร หรือต้องฟื้นฟูกิจการ แม้จะมีข้อขัดแย้งทางการเรียกร้องและการเจรจาต่อรองอย่างชัดเจน หรือมีการกระทำที่เข้าข่ายตามที่ ม. ๑๒๑ บัญญัติไว้ ก็จะตีความว่านายจ้างมีเหตุผลอันสมควร มิได้กั่นแกล้ง (**อ้างอิงกรณีรอยัลลอค คิต และกรณีการบินไทย**)

**หมายเหตุ :** กลไกการคุ้มครองการกระทำอันไม่เป็นธรรม แต่เดิมแยกการคุ้มครองในระหว่างยื่นข้อเรียกร้อง (**มาตรา ๓๑**) เป็นอำนาจของศาลแรงงาน แต่ตาม ม. ๑๒๑-๑๒๓ เรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม เป็นอำนาจของ ครส.ก่อนที่จะไปสู่ศาลแรงงาน แต่ตามร่างฉบับบัญญัติการรวมไว้เป็นอำนาจของ ครส. ทั้งหมด ก่อนที่จะไปสู่ศาลแรงงาน ควรแก้ไขเรื่องนี้หรือไม่

**ข้อสังเกต**

(๑) มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มโทษหลายมาตรา เช่น ฝ่าฝืนคำสั่งขาดกรณียื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๒) ผู้ใดฝ่าฝืนเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม โทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท (ค. กฤษฎีกา)

(๓) มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ ถึงมาตรา ๑๓๓ โดยรวมเรื่องตามมาตรา ๓๑ เดิมมาเป็นเรื่องการกระทำอันไม่เป็นธรรม และให้ร้องต่อ ครส. (มีทั้งข้อเด่นและข้อด้อย)

(๔) เพิ่มเติมเนื้อหา และเรียบเรียงถ้อยคำเสียใหม่ให้กระชับเป็นระบบและครบถ้วน เช่น คຸ່ມครองกรณีจัดตั้งสร. กรณีเป็นกก.ลูกจ้าง แยกเรื่องการเรียกร้องตามกฎหมายฉบับนี้ ฟ้องร้องหรือเป็นพยานในคดีแรงงาน ให้หลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ศาลแรงงานโดยขยายครอบคลุมกฎหมายแรงงานทั้งหมด เป็นต้น

#### **ข้อเสนอแนะ**

**(๑) ให้มีมาตรการทางกฎหมาย คຸ່ມครองลูกจ้างหรือผู้ทำงาน ซึ่งเป็นผู้เตรียมการจัดตั้งสหภาพแรงงาน มิให้ถูกเลิกจ้างหรือลงโทษทางวินัย หรือการกระทำใดๆที่ส่อไปในลักษณะกลั่นแกล้ง หรือต่อต้านสหภาพแรงงานต่อ และให้การคຸ່ມครองดังกล่าวมีผลนับแต่วันที่นายจ้างได้ทราบถึงการริเริ่มเตรียมการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่วันที่สหภาพแรงงานได้จัดตั้งขึ้น (เช่น การแก้ไข ม. ๑๒๑)**

**(๒) ให้มีมาตรการทางกฎหมายคຸ່ມครองกรรมการผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน กรรมการสหภาพแรงงาน อนุกรรมการที่สหภาพแรงงานแต่งตั้งรวมทั้งผู้แทนในการเจรจาข้อเรียกร้องและที่ปรึกษาในการเจรจาข้อเรียกร้องในการเลิกจ้าง การลงโทษทางวินัย การกระทำใดๆที่ส่อไปในทางกลั่นแกล้งหรือต่อต้านหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับการไต่สวนและได้รับอนุญาตจากศาล และกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่จะอนุญาตให้เลิกจ้างได้ไว้โดยแจ้งชัด**

(๓) ขยายขอบเขตการคຸ່ມครองตามมาตรา ๑๒๑ ให้ครอบคลุมถึงการยื่นคำร้องหรือการใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานทั้งหมด โดยให้รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว และการบริหารแรงงานภาคีรัฐด้วย



รวมทั้งให้ขยายการคุ้มครองกรณีนายจ้างกับลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง หรือสภาพ  
แรงงานมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันทางศาลไม่ว่าเป็นคดีแรงงานหรือคดีอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้าน  
แรงงาน

**(๔) แก้ไข ม. ๑๒๑ ให้ครอบคลุมกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้**

(๔.๑) นายจ้างปฏิเสธไม่รับผู้สมัครงานเป็นลูกจ้างหรือผู้ทำงาน โดยเหตุที่เคยเป็นสมาชิก  
สร. หรือเป็นกรรมการ สร. หรือเคยร่วมกิจกรรมของสร.มาก่อน

(๔.๒) กรณีลูกจ้างหรือองค์กรฝ่ายลูกจ้างได้ใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวหานายจ้างต่อ  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลไกจรรยาบรรณทางธุรกิจ และธุรกิจกับการคุ้มครองสิทธิ  
มนุษยชนด้วย

(๕) แก้ไขมาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๒๓ ให้มีหลักการให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นมูลละเมิด  
เนื่องจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามกฎหมายด้วย กล่าวคือ เนื่องจากกระทบสิทธิในเรื่องการรวมตัว  
จัดตั้งองค์กร หรือการรวมตัวเพื่อการเรียกร้องและเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้เกิด  
ความเป็นธรรม

(๖) แก้ไขกฎหมาย ม. ๑๒๑ ถึงมาตรา ๑๒๓ ให้มีการคุ้มครองที่ครอบคลุม เชื่อมโยงกับ  
มาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อ ครส. มีคำสั่งให้ปฏิบัติตามคำสั่งทันที หากไม่ปฏิบัติตามให้ ครส. ดำเนินการ  
เพื่อให้ดำเนินคดีอาญา และเชื่อว่าเมื่อมีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการต้นทางและมีการ  
ส่งเสริมให้สร.มีความเข้มแข็งแล้ว ปัญหาต่าง ๆ น่าจะทุเลาลง

**ส่วนที่ ๑๑ : หมวด ๑๐ บทกำหนดโทษ**

**หลักการและเจตนารมณ์**

๑๑.๑ มีโทษทางอาญาในบางเรื่อง แต่กฎหมายใช้มานานไม่เคยมีการแก้ไขในส่วนนี้ โทษ  
ทางอาญาหลายเรื่องจึงล้าสมัยและไม่มีผลในทางปฏิบัติ เช่น

มาตรา ๑๒๙ ทวิ ผู้ใดกระทำให้ตนเป็นที่ปรึกษานายจ้าง หรือที่ปรึกษาลูกจ้างโดยไม่ได้รับการจดทะเบียนตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๐ นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบด้วยมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๑๓๑ นายจ้างหรือลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง มาตรา ๒๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๙ วรรคสี่ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นมีผลใช้บังคับ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๒ นายจ้าง ลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้างหรือสหพันธ์แรงงานใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๓ **ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๓๕ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ**

มาตรา ๑๕๘ **นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๑ หรือมาตรา ๑๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ**

มาตรา ๑๕๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### สภาพปัญหาและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) โทษในทางอาญายังขาดความเหมาะสม ไม่มีสภาพบังคับที่จะทำให้นายจ้างหรือบุคคลใดผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดกฎหมายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือยำเกรงต่อโทษอาญา อีกทั้งในความเป็นจริงก็ไม่มี

การใช้มาตรการทางอาญาเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตรงกันข้ามมาตรการทางอาญา กลับถูกนำมาใช้กับฝ่ายแกนนำสหภาพแรงงาน หรือลูกจ้างที่เป็นแกนนำ หรือบุคคลอื่นที่เข้ามาช่วยเหลือ ลูกจ้างในกระบวนการเรียกร้องและเจรจาต่อรอง

(๒) ยังมีข้อโต้แย้งกันเรื่องความผิดทางอาญาที่เป็นเรื่องเล็กน้อยหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งฝ่ายรัฐมี แนวความคิดว่าบุคคลผู้กระทำความผิดไม่สมควรต้องรับโทษทางอาญา จึงเกิดแนวความคิดทางกฎหมายให้ ปรับเป็นพินัยแทนการลงโทษทางอาญาในการกระทำต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แล้วคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

(๓) มาตรการทางอาญากลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายผู้ใช้อำนาจรัฐมาดำเนินคดีกับบุคคลที่ เห็นต่างกับรัฐบาลหรือเพื่อใช้มาตรการทางอาญาสกัดกั้นการใช้สิทธิทางแรงงาน ในขณะที่มาตรการทางอาญา ไม่ได้ทำหน้าที่ในการปกป้องหรือคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ทำงานที่ใช้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม รวมทั้งเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

### ข้อเสนอแนะ

(๑) ควรทบทวนมาตรการทางอาญาและโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์และพฤติการณ์แห่ง การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อหลักการสำคัญของกฎหมาย โดยจัดเป็นกลุ่มหรือระดับความผิดทางอาญา เพื่อจะได้ กำหนดโทษที่เหมาะสม ส่วนความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือไม่กระทบหลักการสำคัญของกฎหมาย หรือสังคม ส่วนรวม ก็เห็นด้วยกับการปรับเป็นพินัย

(๒) นอกจากความจำเป็นในเรื่องมาตรการทางอาญา ยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ และน่าจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาหรือการคุ้มครองแรงงานด้านแรงงานสัมพันธ์ เช่น การเสริมสร้างความ เข้าใจและเจตคติที่สร้างสรรค์เกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์แก่ทุกภาคส่วนในสังคม กลไกจรรยาบรรณทาง ธุรกิจอันเชื่อมโยงกับกลไกธุรกิจกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

## บทสรุปการประเมินผลสัมฤทธิ์

### ๑. เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาพรวม

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของไทยแยกส่วนไปตามประเภทของลูกจ้างและกิจการ เช่น ลูกจ้างภาครัฐและข้าราชการ อยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อกำหนดของรัฐ ลูกจ้างเอกชนภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐวิสาหกิจภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และยังจำกัดอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน หรือความเป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเท่านั้น ในส่วนแรงงานนอกระบบหรือที่ฝ่ายรัฐเรียกว่าแรงงานอิสระและแรงงานกึ่งอิสระ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์รองรับ นอกจากนี้รูปแบบการจ้างงานและรูปแบบของธุรกิจมีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปมาก เช่น การจ้างระยะสั้น การจ้างเหมาช่วง การจ้างเหมาค่าแรง การจ้างงานในระบบแพลตฟอร์ม และการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือที่เรียกแรงงานนอกระบบ จำเป็นที่จะต้องสร้างกฎหมายที่สอดคล้อง สร้างความเสมอภาคเท่าเทียม และป้องกันมิให้รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวจัดตั้งองค์กร และการเรียกร้องเจรจาต่อรอง

ผลจากกฎหมายที่แยกส่วนและแยกความสัมพันธ์ในการจ้างงานดังกล่าว ส่งผลให้มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ เกิดความเบี่ยงเบน เหลื่อมล้ำ และหลายมาตรฐาน เช่น ตามพรบ ๒๕๑๘ หนึ่งนายจ้าง หนึ่งสถานประกอบการ มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้หลายองค์กร ผู้มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องมีทั้งลูกจ้างเข้าชื่อ หรือสร. แต่ในรัฐวิสาหกิจ ตามพรบ ๒๕๔๓ หนึ่งรัฐวิสาหกิจมีได้เพียงหนึ่งสร. และเฉพาะสร. เท่านั้นที่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง **ปัญหาดังกล่าวนี้มีความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้วย**

จึงมีข้อเสนอให้ทำกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เป็นฉบับเดียว มีความครอบคลุมคนทำงานทุกภาคส่วนและไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ก็ตามและควรต้องมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้ว

**๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ สรุปสาระสำคัญการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ดังนี้**

**๒.๑ ขอบเขตของสภาพการจ้างตามกฎหมาย ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป** เช่น นายจ้างหรือธุรกิจมีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบเครือข่ายธุรกิจ หรือกลุ่มธุรกิจ และมีการ

ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะ เช่น โรงงานสีข้าว ผลกระทบโลกร้อน ธุรกิจกับผลกระทบต่อชุมชน หรือผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กระทบต่อแรงงานส่วนรวม ซึ่งหลายประเด็นนี้อาจตีความได้ว่าเป็นประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ในส่วนสภาพแรงงานการดำเนินงานของสหภาพแรงงานย่อมเกี่ยวข้องกับประโยชน์ลูกจ้างส่วนรวม ย่อมเป็นสภาพการจ้างตามกฎหมาย แต่การตีความทางกฎหมายว่าไม่เป็นสภาพการจ้าง เป็นต้น

จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ดังได้กล่าวไว้แล้ว

**๒.๒ การรวมตัวของลูกจ้างเพื่อจัดตั้งองค์กรต้องได้รับการจดทะเบียนจากรัฐและผู้มีสิทธิริเริ่มก่อนการจัดตั้งองค์กรและเป็นกรรมการสร. ต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนนับล้านคนถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว มีขั้นตอนทางกฎหมายมากมายและเป็นภาระแก่ลูกจ้าง เท่ากับลูกจ้างยังไม่มีอิสระและเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรของตน นอกจากนี้ ลูกจ้างที่ต่างนายจ้าง หรือต่างกิจการ ลูกจ้างรับเหมาช่วง ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงที่ทำงานในสถานประกอบการ และแรงงานนอกระบบทั้งหมด ไม่อาจรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งองค์กรและใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกและแก้ไขมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ลูกจ้าง และสร. มีอิสระและเสรีภาพในการรวมตัวและจัดตั้งองค์กรสอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

**๒.๓ กระบวนการและขั้นตอนต่างๆจนจบกระบวนการตามกฎหมายมีรายละเอียดมากเกินไป** มีกรอบเวลาที่ไม่สอดคล้องและเคร่งครัดเกินไป ลูกจ้างและสร.อีกจำนวนไม่น้อยต้องติดกับดักกระบวนการดังกล่าวทำให้การเรียกร้องต่อรองต้องยุติลง ล้มเลิก รวมทั้งถูกกลั่นแกล้งต่าง ๆ นานา ผลักภาระให้ลูกจ้างและสร.ต้องไปใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน หลายกรณีเกี่ยวพันทั้งคดีแพ่งและทางอาญา เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ทั้งครส. และศาลแรงงาน ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในการคุ้มครองอย่างแท้จริง อีกทั้งในปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการเรียกร้อง และการเจรจาต่อรองจนจบกระบวนการ ก็ยังไม่มีกลไกกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้อง(รวดเร็วและเป็นธรรม) ในการชี้ขาดข้อกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการเดินต่อไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังได้กล่าวแล้ว

**๒.๔ กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นการบริหารจัดการภายในขององค์กรที่มีหน้าที่ ยังขาดระเบียบที่มีความชัดเจน ขาดประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อให้ฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายสร.เข้าถึงข้อมูลสำคัญที่จำเป็นในการเจรจาต่อรอง กลไกการไกล่เกลี่ย และชี้ขาดยังขาดความเป็นมืออาชีพ และเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบเขตกว้างขวาง ขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและกระทบต่อสิทธิแรงงานในระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น การเจรจาต่อรองในระบบทวิภาคี การนัดหยุดงานและการปิดงาน ประเภทกิจการที่ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงาน อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังได้กล่าวแล้ว

**๒.๕ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฝ่ายลูกจ้างในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม รวมทั้งการดำเนินงานหรือการใช้สิทธิตามกฎหมายยังมีลักษณะแยกส่วน มิได้วางมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุและที่ถูกต้อง เช่น ช่วงที่เตรียมการก่อตั้ง ห้วงเวลาสำคัญในการต่อรอง แม้กระทั่งภายหลังทำข้อตกลงฯแล้ว และยังไม่มีการวางมาตรการทางกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแกนนำหรือลูกจ้างที่มีบทบาทสำคัญได้อย่างแท้จริง เนื่องจากนายจ้างยังคงกระทำการเช่น กลั่นแกล้งหรือเลิกจ้างแกนนำทันที การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นเรื่องที่ลูกจ้างต้องไปใช้สิทธิทางศาล ซึ่งก็เป็นปัญหาว่าลูกจ้างเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมในขณะเดียวกันกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทั้งครส. และศาลแรงงาน ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดการคุ้มครองสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและที่พึงควรจะเป็น**

จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังได้กล่าวแล้ว

**๒.๖ นายจ้างส่วนใหญ่ยังไม่เคารพหรือยอมรับสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรและการใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาต่อรองร่วม เพื่อจัดทำหรือปรับปรุงสภาพการจ้างให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมก็ตาม แม้ว่าในทางกฎหมายยังมีข้อจำกัดมากมายก็ตาม อีกทั้งยังได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าทั้งในทางเศรษฐกิจและช่องทางอื่น ๆ เพื่อตอบโต้ ทำลาย หรือคุกคามการใช้สิทธิของลูกจ้างและสร. ทุกวิถีทาง ทำให้ลูกจ้างหรือกรรมการ สร. เกิดความกลัว วิตกกังวล และไม่มั่นใจในการใช้สิทธิตามกฎหมาย ส่งผลให้การรวมตัวจัดตั้งองค์กรของลูกจ้างเพิ่มน้อยมาก และเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในสถานประกอบการหรือที่ทำงานใด ที่ลูกจ้างไม่มีองค์กรของตน ปัญหาการเอาเปรียบหรือการละเมิดสิทธิด้านแรงงานจะมีมากกว่าหรือรุนแรงกว่าที่ลูกจ้างมีองค์กรของตน**

จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขและพัฒนากฎหมาย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของ ลูกจ้าง กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ขั้นตอนกระบวนการ กรอบระยะเวลาต่าง ๆ และมาตรการต่าง ๆ ใน ภาพรวม ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เหมาะสมสอดคล้อง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและการใช้สิทธิ รวมทั้งการคุ้มครองลูกจ้างและสร. ที่ดำเนินการหรือใช้สิทธิตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยสอดคล้องกับ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ น่าเชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือลดความเสี่ยงที่เกิดจากภัยคุกคามหรือ การกลั่นแกล้งจากฝ่ายธุรกิจหรือฝ่ายนายจ้างได้

## ๒.๗ สรุปข้อกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องหรือขัดกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(๑) ผู้มีสิทธิจัดตั้งสร. และเป็นกรรมการสร. ต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่องการจัดตั้งองค์กรโดยเสรี ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(๒) หลักเกณฑ์การจัดตั้งสร. และการดำเนินงาน รวมทั้งอำนาจของนายทะเบียนที่สั่งให้ กรรมการสร. พ้นจากหน้าที่ได้ (มาตรา ๑๐๖) เช่น ลูกจ้างต้องมีจำนวน ๑๐ คนริเริ่มจัดตั้ง ต้องยื่นคำขอ ต้อง จดทะเบียนทั้งองค์กร กรรมการ ข้อบังคับ เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบกิจการและการดำเนินงาน ของสร. เป็นต้น ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่องเจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงหรือ ขัดขวางการดำเนินงานของสร.

(๓) สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงาน กรณีสร.เอกชนไม่สามารถรวมกับสร.รัฐวิสาหกิจเพื่อ จัดตั้งสหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้างได้ หรือกำหนดให้สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นสมาชิกของ สภาองค์กรลูกจ้างได้ ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่ององค์กรลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วม สหพันธ์โดยเสรี

(๔) การห้ามลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เช่น ลูกจ้างที่เป็นผู้ปฏิบัติการและลูกจ้าง ที่เป็นผู้บังคับบัญชาจะเป็นสมาชิกสร.ที่ต่างกับสถานะของตนเองดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่องหลักการรวมตัวอย่างเสรีของแรงงานโดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ

(๕) ที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรอง ต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐกำหนดและต้องได้รับจดทะเบียน จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่อง สิทธิของสร.ในการบริหารงานหรือ ดำเนินงานโดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ

(๖) สิทธิเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน เช่น สร.เอกชนจะนัดหยุดงานได้ต้องมีมติของสมาชิกคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด โดยวิธีลงคะแนนลับ รัฐมีอำนาจกำหนดเรื่องการนัดหยุดงานหรือการปิดงาน กฎหมายห้ามบางกิจการนัดหยุดงานและปิดงาน กิจการรัฐวิสาหกิจห้ามนัดหยุดงานและปิดงาน เป็นต้น ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ เรื่อง เจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงการดำเนินงานของสร. และฉบับที่ ๙๘ เรื่องเจ้าหน้าที่รัฐแทรกแซงการเจรจาต่อรอง

(๗) การคุ้มครองผู้จัดตั้งสร.และการรวมตัวต่อรอง กล่าวคือ กฎหมายไม่คุ้มครองผู้ริเริ่มจัดตั้งองค์กร กฎหมายไม่ห้ามการปิดงานเฉพาะลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสร. หรือที่เข้าร่วมยื่นข้อเรียกร้อง และไม่ห้ามนายจ้างรับลูกจ้างหรือจัดหาบุคคลมาทำงานในระหว่างปิดงานหรือนัดหยุดงาน ซึ่งขัดกับอนุสัญญาไอแอลโอ ฉบับที่ ๙๘ เรื่ององค์กรของแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรือถูกแทรกแซงจากนายจ้าง

ดังนั้นเมื่อพิจารณาการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายฉบับนี้ในภาพรวม เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีส่วนทำให้ลูกจ้างได้รวมตัวจัดตั้งองค์กรและมีสิทธิที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างได้ ในขณะที่แรงงานที่ไม่มีสถานะลูกจ้างไม่มีกฎหมายรองรับ เพียงแต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของลูกจ้างทั้งประเทศกับลูกจ้างที่ยื่นข้อเรียกร้องเห็นได้ชัดเจนว่ายังมีสัดส่วนที่ต่ำมาก ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วม และความพร้อมที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานเพื่อสร้างการต่อรอง เห็นได้ว่าเกิดผลสำเร็จในระดับที่ต่ำลงเรื่อยๆ

ดังปรากฏข้อมูล พบว่า ณ ปัจจุบันประเทศไทย

--มีสถานประกอบกิจการทั้งสิ้น ๖๕๒,๑๑๑ แห่ง มีลูกจ้างจำนวน ๑๐,๙๖๒,๗๗๐ คน

--ณ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ มีองค์กรแรงงาน ประกอบด้วย สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวม ๔๕ แห่ง มีสมาชิกจำนวน ๑๔๐,๕๘๓ คน

--สหภาพแรงงานในกิจการเอกชน รวม ๑,๒๙๔ แห่ง มีสมาชิกจำนวน ๓๘๗,๔๙๗ คน

-- สหพันธ์แรงงาน รวม ๒๑ แห่ง สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ รวม ๑ แห่ง

เกี่ยวกับสถิติการยื่นข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน และคำชี้ขาดช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึง ธันวาคม ๒๕๖๖

--จำนวนสถานประกอบกิจการที่มีการแจ้งข้อเรียกร้อง จำนวน ๖๙๓ แห่ง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจำนวน ๕๕๕,๘๒๙ คน



--สถานประกอบกิจการมีข้อพิพาทแรงงาน จำนวน ๑๑๙ แห่ง มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑๐๕,๘๐๕ คน

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ปี ๒๕๖๕ รวม ๑๕ เรื่อง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๕,๘๓๓ คน (ใช้อำนาจชี้ขาดฯ) เนื่องจากการประกาศกฎอัยการศึกฯ ๑๒ เรื่อง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๔,๕๙๗ คน กิจการสาธารณูปโภค ๒ เรื่อง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๑,๐๗๖ คน รัฐวิสาหกิจ ๑ เรื่อง ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๑๖๐ คน การจดทะเบียนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงธันวาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๕๖๒ เรื่อง สิทธิประโยชน์ ๕๖,๙๗๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าหมื่นหกพันเก้าร้อยเจ็ดสิบแปดล้านบาท) จำนวนคดีแรงงานที่เข้าสู่ศาลแรงงาน ปี ๒๕๖๕ รวม ๑๙,๖๓๖ คดี ในส่วนข้อหากเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ มี ๖๐ คดี อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัย ๑,๓๐๗ คดี (ทุกกฎหมาย)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกลั่นแกล้งหรือการตอบโต้ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวและการเจรจาต่อรองของฝ่ายนายจ้างนั้น มาตรการทางกฎหมายยังไม่สามารถให้การคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นแกนนำและแกนนำที่เป็นกรรมการสร.ได้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เห็นได้ว่าสถานะและผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังมีทั้งความไม่ครอบคลุม ความไม่สอดคล้อง กระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่ยังเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิของฝ่ายลูกจ้าง ความจำกัดของกลไกกระบวนการยุติธรรมที่จะเอื้อให้เกิดการปฏิบัติและการคุ้มครองแรงงานที่สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์โดยเร่งด่วน

๑๑๑๑๑๑๑๑๑