



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย เพื่อจะได้อภิปรายว่าปัญหาเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทยเกิดจากอะไร มีสาเหตุหรือความเป็นมาอย่างไร เปรียบเทียบกับทวิภาคกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ชั้นโลกแรก ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และฟิลิปปินส์ อันจะนำไปสู่การเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไปและมีผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศในที่สุด ทั้งนี้ การพิจารณาเปรียบเทียบดังกล่าวจะได้ยึดถืออนุสัญญา (convention) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นหลักเพราะเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศยอมรับ ซึ่งผู้เขียนจะได้อภิปรายเปรียบเทียบตามหัวข้อที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ในเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานจะได้อภิปรายจากที่ศึกษาออกตามหัวข้อ ดังนี้

ก. ความหมายของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานถือว่าเป็นองค์การทางฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้ใช้แรงงานโดยมีที่มาจากพื้นฐานของธรรมชาติในการทำงานของลูกจ้างที่กองการรวมตัวกันเป็นพลังที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างให้มั่นคงปลอดภัยตลอดระยะเวลาของการจ้างงานตลอดจนเพื่อยกระดับฐานะอาชีพของลูกจ้างให้ดีขึ้น ในปี ค.ศ. 1984 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราอนุสัญญา ฉบับที่ 87 ขึ้น ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การในการประชุมเกี่ยวกับอนุสัญญาที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้พูดถึง

<sup>1</sup> จุฑา มนัสไพญญ์, "สหภาพแรงงาน: ความเป็นมา หลักการและโครงสร้าง", คำบรรยายประกอบโครงการอบรมวิชาแรงงานสัมพันธ์สำหรับผู้นำคนงาน, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 10.

คำประกาศของเมืองวิลดาเกลเบีย เมื่อปี ค.ศ. 1944 ที่เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงออก และการสมาคมเพราะเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางด้านแรงงานด้วย อนุสัญญาฉบับที่ 87 มีมติให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกประเทศทั่วโลกให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม กล่าวในรายละเอียดคือ ประเทศสมาชิกดังกล่าวจะต้องรีบไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของตนให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญานี้ เพื่อให้ผู้ใช้แรงงาน (ลูกจ้าง) มีสิทธิเท่าเทียมกับนายจ้างในอันที่ก่อตั้งองค์การได้ โดยความสมัครใจ และปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ นอกจากนี้ยังจะต้องเสริมสร้างมาตรการอันจำเป็น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ใช้แรงงานจะได้รับสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์การได้อย่างอิสระเสรี<sup>1</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราอนุสัญญาฉบับที่ 98 ขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเอาสิทธิในการรวมตัวกันเป็นองค์การและสิทธิในการรวมเจรจาต่อรองไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญว่า องค์การของผู้ใช้แรงงานหรือสหภาพแรงงานและองค์การของนายจ้างจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายซึ่งสร้างขึ้นมาสืบสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของผู้ใช้แรงงานโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การของนายจ้างหรือสนับสนุนองค์การของผู้ใช้แรงงาน โดยทางการเงินหรือโดยวิธีอื่น เพื่อที่จะให้องค์การของผู้ใช้แรงงานอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง<sup>2</sup>

อนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นอนุสัญญาที่กำหนดหลักการว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานตลอดจนการดำเนินการเจรจาต่อรอง ซึ่งประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกว่า 100 ประเทศต่างก็ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ แก่สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกแรกเริ่มของ

<sup>1</sup> อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87, มาตรา 2, 11.

<sup>2</sup> Ibid., ฉบับที่ 98, มาตรา 2.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1919 มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว  
 แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายแรงงานของไทยโดยอรรถหลักการในด้านสิทธิเสรีภาพในการ  
 จัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกรัฐภาพแรงงาน ยอมรับการใช้สิทธิเจรจาต่อรองและการดำเนินงาน  
 นัดหยุดงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงาน หรือการใช้อำนาจบังคับที่ระบุ  
 ไว้ในกฎหมายแรงงาน<sup>2</sup> ให้มีการห้ามนัดหยุดงานและให้นำกรณีข้อพิพาทแรงงาน เข้าสู่การช้ชขาด  
 (8 ตุลาคม 2519-27 มกราคม 2524)<sup>3</sup>

### ข. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน<sup>4</sup> เพื่อให้เป็นองค์การที่มีลักษณะเป็น  
 ตัวแทนของบรรดาลูกจ้างทั้งหลาย เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน และการทำงาน  
 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม (social justice)  
 และเป็นการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในอุตสาหกรรม (industrial democracy)  
 ขึ้น อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในอุตสาหกรรม (industrial peace) ตลอดจนสร้าง  
 ความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย

ในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วาง  
 หลักสากลไว้ว่า สหภาพแรงงานเป็นองค์การของลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ  
 ทำหน้าที่ต่อสู้หรือพยายามที่จะให้ไ้มาซึ่งผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน<sup>4</sup> แต่อนุสัญญานี้มิได้กำหนด  
 รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ไว้โดยเฉพาะ จึงจัดว่าเป็นหน้าที่  
 ของประเทศสมาชิกทั้งหลายที่จะต้องไปกำหนดกันเองตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความ  
 ปลอดภัย ความมั่นคงและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

<sup>1</sup> ปัจจุบันประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาไว้เพียงจำนวน 11 ฉบับ ได้แก่  
 อนุสัญญา ฉบับที่ 14, 19, 29, 80, 88, 104, 105, 116, 122, 123, และ 127.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 25, 36.

<sup>3</sup> สุภชัย มนต์ไพฑูย์, แล คีตกวิทย์รัตน์, จุฑา มนต์ไพฑูย์, รัชนีวรรณ อุทัยศรี,  
 Op. cit., หน้า 52.

<sup>4</sup> Ibid., ฉบับที่ 87, มาตรา 10.

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการ ของอนุสัญญาที่ไค้บัญญัติ ให้สหภาพแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพ การจ้าง<sup>1</sup> และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน<sup>2</sup> ซึ่งหมายถึงวัตถุประสงค์ในการเรียกร้อง เจริญทำความตกลงและรับทราบคำชี้ขาด หรือทำ ข้อตกลงกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง ในกิจการของสมาชิกสหภาพแรงงาน รวมทั้งการจัดการ และดำเนินการ เพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ภายใต้บังคับขมว้วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ตลอดจนการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วย ซึ่งความจริงแล้วการส่งเสริม ความสัมพันธ์อันดี นั้นว่าเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายเพราะสามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ภายในโรงงานหรือสถานประกอบการมิให้ลุกลามใหญ่โตขึ้นด้วยวิธีการปรองดอง ประนีประนอมซึ่งกันและกันเป็นผลให้ปัญหาต่าง ๆ ไม่อาจกลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน (Labour dispute) ขึ้นมาได้

นอกจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว สหภาพแรงงานจะกำหนดวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่น หาได้ไม่ เช่น วัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่ชุมนุมหรือเรียกร้องสิ่งใด ๆ ในทางการเมือง หรือเพื่อทำ ธุรกิจการค้าหากำไร เป็นต้น ซึ่งถ้าสหภาพแรงงานใดฝ่าฝืนก็อาจถูกนายทะเบียนสั่งให้กรรมการ สหภาพแรงงานนั้นออกจากตำแหน่ง หรือสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้<sup>3</sup> เช่นเมื่อปี พ.ศ.2520 นายทะเบียนได้มีคำสั่งให้ประธานและรองประธาน (กรรมการ) สหภาพแรงงานการรถไฟ แห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ไปดำเนินการทางการเมือง โดยออกแถลงการณ์ ในนามสหภาพแรงงานเรียกร้องให้มีการนิรโทษกรรม ทั้งนี้เพราะนายทะเบียนเห็นว่าเป็นการดำเนินการ กิจการนอกขอบวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน เป็นต้น แต่ก็มีข้อที่น่าพิจารณาว่าหากสหภาพแรงงาน จะดำเนินการทางการเมืองเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือการ ทำงานของสมาชิกจะสามารถทำได้หรือไม่เพียงใด เพราะกฎหมายมีไค้บัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อนำ ไปเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และฟิลิปปินส์แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายของ

1 สหภาพการจ้าง หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและ เวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงาน.

2 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518, มาตรา 86.

3 Ibid., มาตรา 106, 111.

ประเทศเหล่านั้นก็มีได้บัญญัติถึงเรื่องการต่อสู้ในทางการเมืองของสหภาพแรงงานไว้แก่ประการใด เช่นกัน กล่าวคือ

1) ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อการคง หรือรักษาไว้ และปรับปรุงแก้ไขสภาพการทำงานตลอดจนเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง<sup>1</sup>

2) ประเทศสิงคโปร์ สหภาพแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง หรือลูกจ้างกับลูกจ้าง

(ข) เพื่อวางเงื่อนไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ หรือการค้าใด ๆ

(ค) เพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในข้อพิพาทแรงงาน

(ง) เพื่อสนับสนุนหรือรวมตัวกัน หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการนัดหยุดงานหรือในการกำหนดการจ่ายเงินผลประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิกในระหว่างการนัดหยุดงานนั้น<sup>2</sup>

3) ประเทศฟิลิปปินส์ สหภาพแรงงานจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการรวมเจรจาต่อรอง หรือทำความตกลงกับนายจ้างเกี่ยวกับข้อกำหนด และเงื่อนไขของการจ้างงาน<sup>3</sup>

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานในประเทศต่าง ๆ ก็เพื่อเรียกร้อง รวมเจรจาต่อรอง หรือทำข้อตกลงกับนายจ้างเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขสภาพการจ้างหรือการทำงานของลูกจ้าง และเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้างตลอดจนส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกันซึ่งไม่มีประเทศไหนระบุชัดเจกลงไปว่าให้สหภาพแรงงานในประเทศของคนมีวัตถุประสงค์ หรือบทบาทในทางการเมืองได้

### ค. การจดทะเบียน

โดยหลักการแล้ว การจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพแรงงานจะต้องกระทำได้อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือควบคุมจากรัฐ<sup>4</sup> แต่เนื่องจากแต่ละประเทศมีลัทธิการ-

1

Trade Union Law (Japan), 1949, amendment 39 of may 2, 1978, article 2.

2

Trade Unions Act (Singapore), 1940, amendment 8 of 1967, section 2.

3

Labor Code of the Philippines, 1974, article 212.

4

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87, มาตรา 2, 3.

ปกครอง ประเพณีนิยม สภาพของนิสัยใจคอและการศึกษาของลูกจ้าง นายจ้างแตกต่างกัน  
 ดังนั้น การให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ในระยะแรกจึงไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่ เพราะมักจะมี  
 ปัญหาแทรกซ้อน อาจทำให้เป็นอันกรายต่อประเทศได้ แต่ละประเทศจึงต้องกำหนดวิธีการต่าง ๆ  
 ไว้ เพื่อควบคุมองค์การของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกให้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของ  
 ลูกจ้างและนายจ้างอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีที่นิยมมากกำหนดไว้ในกฎหมายก็คือ วิธีการจดทะเบียน  
 (registration) และการให้อำนาจนายทะเบียนสิ่งเล็กสหภาพแรงงาน หรือองค์การของ  
 ลูกจ้างได้ หากดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

สหภาพแรงงานซึ่งจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยจะเป็นองค์การของลูกจ้างที่ชอบด้วย  
 กฎหมายเมื่อได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย และเมื่อสหภาพแรงงานนั้นได้จดทะเบียนแล้ว  
 ก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>1</sup> (juristic person) ด้วย เหตุที่ต้องนำวิธีการจดทะเบียน  
 มาใช้บังคับก็เพราะว่าสภาพทางการเมืองและสังคม ตลอดจนแนวคิดในการทำงานในการ  
 ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมของประเทศไทยยังแตกต่างกับประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมแล้ว  
 (industrialised country) โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างจำนวนมากยังคงขาดความรู้  
 ความเข้าใจในกฎหมายแรงงานหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของตน<sup>2</sup> อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา  
 แรงงานของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพ  
 แรงงานด้วยวิธีการจดทะเบียน ซึ่งหมายความรวมถึงการจดทะเบียนข้อบังคับของสหภาพแรงงาน  
 ตลอดจนรายชื่อ ที่อยู่ อาชีพ หรือวิชาชีพของกรรมการสหภาพแรงงานด้วย ซึ่งในเรื่องการจดทะเบียน  
 ประวัติของกรรมการนั้น กฎหมายบังคับให้นำไปจดทะเบียนภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ประชุมใหญ่  
 สหภาพแรงงานลงมติ<sup>3</sup> แต่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงกรรมการในเวลาต่อมา  
 ว่าจะต้องนำไปจดทะเบียนด้วยหรือไม่ เช่น มีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นมาใหม่แทนกรรมการ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 87.

<sup>2</sup> สุภชัย มนต์ไพฑูย์, แล คิลกวิหยรัตน์, จุฑา มนต์ไพฑูย์, รัชนีวรรณ อุทัยศรี,  
 Op. cit., หน้า 27.

<sup>3</sup> Ibid., มาตรา 93.

คนเดิมที่ต้องออกจากตำแหน่งตามวาระ หรือเลือกตั้งกรรมการคนใหม่แทนกรรมการคนเดิมที่ต้อง  
ออกจากตำแหน่งไปก่อนครบกำหนดวาระ (เลือกตั้งรวม) เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการ  
การจดทะเบียนประวัติของกรรมการดังกล่าว ซึ่งในปัญหานี้มีความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย  
โดยฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ก็ไม่ต้องนำไปจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ถ้าหากกรรมการคนใหม่เป็นบุคคลคนเดียวกันกับกรรมการคนเดิม กล่าวคือ ได้รับเลือกตั้งให้  
ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกวาระหนึ่งแล้วก็จะกลายเป็นการจดทะเบียนซ้ำ ซึ่งจะสร้างความยุ่งยาก  
ให้แก่สหภาพแรงงาน นอกจากนี้ ยังเห็นว่าเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการ  
ของสหภาพแรงงานด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เมื่อกฎหมายยอมรับหลักการให้มีการจดทะเบียน  
ประวัติของกรรมการขึ้นมาแล้ว ก็ต้องจดทะเบียนทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ ไม่ว่า  
การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้กรรมการคนใหม่ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกันกับกรรมการคนเดิม  
หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐรวมทั้งบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องทราบถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมการ  
สหภาพแรงงานนั้น เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

จากการที่ประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง  
ประเทศ ฉบับที่ 87 จึงทำให้ประเทศไทยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว  
ที่ว่า การจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพแรงงานจะต้องกระทำได้อย่างอิสระปราศจาก  
การแทรกแซงหรือควบคุมจากรัฐ ซึ่งหมายความว่า ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การ  
ของตนเองโดยความสมัครใจและโดยไม่ต้องขออนุญาตใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยไม่คำนึง  
ถึงความแตกต่างใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดเว้นไม่เข้าแทรกแซงการใช้  
สิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน โดยองค์การของผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับความคุ้มครองที่จะไม่  
ถูกสั่งบังคับให้สลายตัว หรือหยุดดำเนินการชั่วคราว (Dissolved or suspended)  
ผลจากการที่มิได้ให้สัตยาบันดังกล่าว ทำให้รัฐตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518  
โดยมีข้อกำหนดบางประการที่ให้อำนาจนายทะเบียนเข้าแทรกแซงการดำเนินการได้เช่นที่ระบุ  
ไว้ในมาตรา 105 นายทะเบียนมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบกิจการของสหภาพแรงงานหรือ  
ตรวจสอบเอกสารได้ และในมาตรา 106 นายทะเบียนมีอำนาจแม่แต่จะถอดถอนกรรมการ  
สหภาพแรงงานคนใดคนหนึ่งหรือทั้งหมดออกจากตำแหน่งได้เมื่อปรากฏว่า การดำเนินการของ  
สหภาพไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และหรือขัดต่อกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหภาพแรงงาน  
ได้ตามมาตรา 111 ประกอบมาตรา 83 ดังนั้น ในทางปฏิบัติรัฐจึงมิได้กำหนดวิธีการ

จดทะเบียนเพื่อทราบถึงรายละเอียด (information) เกี่ยวกับสหภาพแรงงาน เช่น ผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารสหภาพแรงงาน และวัตถุประสงค์หรือข้อบังคับของสหภาพแรงงาน เป็นต้น ตรงกันข้าม รัฐกลับเข้าไปควบคุมแทรกแซง (interfere) การดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน เช่น การส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสอดส่องกิจการในการประชุมใหญ่สมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเรียกเอกสารต่าง ๆ มาตรวจสอบ รวมทั้งกรณีเมื่อปี พ.ศ. 2520 ซึ่งนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้ ประธานและรองประธานสหภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ไปดำเนินกิจการทางการเมืองโดยออกแถลงการณ์ในนามสหภาพแรงงานเรียกร้องให้มีการ นิรโทษกรรม เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการที่จะสนับสนุนให้ลูกจ้างสามารถจัดตั้งองค์การได้ด้วย ความสมัครใจอย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏว่ากลไกของรัฐในประเทศไทยทางด้านแรงงานปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพเพราะอยู่ในลักษณะที่ขาด การสนับสนุนอย่างเพียงพอในด้านงบประมาณและกำลังคน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ตลอดจน สถานภาพของหน่วยงาน<sup>1</sup> จึงควรจะได้ดำเนินการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวซึ่งเรื่องนี้ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้เคยพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีก็ได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว ในที่สุดสภาที่ปรึกษา จึงส่งเรื่องให้กรมแรงงาน เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการให้สัตยาบันต่อไป<sup>2</sup>

1) ประเทศไทย การก่อตั้งสหภาพแรงงานในประเทศดัดขึ้นนั้นกระทำ ได้ ง่ายมาก กล่าวคือ ลูกจ้างตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปก็สามารถรวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยกฎหมายมิได้บังคับให้ต้องมี การจดทะเบียนสหภาพแรงงานเสมอไป เพราะสหภาพแรงงาน

1. สุกชัย มนต์ไพฑูริย์, และ อิศกรวิทย์รัตน์, จุฑา มนต์ไพฑูริย์, รัชวีวรรณ อุตัยศรี, Op. cit., หน้า 62.

2. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลงาน ในรอบปีที่ 2 ( 1 พฤษภาคม 2524 - 30 เมษายน 2525 ), (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ หสน. สหประชาพาณิชย์, 2525), หน้า 7.



หมายถึงองค์การของลูกจ้างที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างอิสระ<sup>1</sup> หากแต่การไม่จดทะเบียน ทำให้สหภาพแรงงานไม่ได้รับประโยชน์หรือความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น อาจถูกนายจ้าง ปฏิเสธที่จะรวมเจรจาต่อรอง หรือเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน หรือ อาจถูกนายจ้าง เรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการนัดหยุดงาน<sup>2</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ ถ้าสหภาพ แรงงานใดประสงค์จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายก็จะต้องดำเนินการขอจดทะเบียน สหภาพแรงงานโดยผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations Commission) เพื่อแสดงว่าสหภาพแรงงานมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อการคงหรือรักษาไว้และปรับปรุงแก้ไขสภาพการทำงาน ตลอดจนเพื่อยกฐานะทาง เศรษฐกิจของลูกจ้าง พร้อมกับแสดงธรรมเนียมหรือข้อบังคับของสหภาพแรงงานว่ามีข้อความตามที่ กฎหมายกำหนด<sup>3</sup> เช่นมีคำว่า ชื่อของสหภาพแรงงาน หรือที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหภาพแรงงาน เป็นต้น ซึ่งการจดทะเบียนจะทำให้สหภาพแรงงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>4</sup> ตามมาด้วย

โดยทั่วไปแล้ว สหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นจะมีลักษณะเป็นแบบ Union Shop หรือ Closed Shop หมายความว่า มีข้อตกลงระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงานว่า จะไม่จ้างผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เขาทำงานในกิจการของนายจ้าง และผู้ที่ เป็น ลูกจ้างอยู่แล้วจะต้องรักษาความเป็นสมาชิกไว้ตลอดระยะเวลาแห่งการจ้างนั้น<sup>5</sup> ทั้งนี้ สหภาพแรงงานส่วนใหญ่จึงมักจดทะเบียน เพราะการจดทะเบียนสามารถกระทำได้โดยง่าย เนื่องจากมีสมาชิกให้ความสนับสนุน

1. Trade Union Law (Japan), 1949, article 2.

2. Ibid., มาตรา 7, 8.

3. Ibid., มาตรา 5.

4. Ibid., มาตรา 11.

5. สุธินี หงษ์เทียมทอง, สมบุญ ศรีภิรมย์มิตร, รายงานการสัมมนาระหว่างประเทศ ในเอเชียเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ ระหว่างวันที่ 5 ตุลาคม 2521-22 พฤศจิกายน 2521 ณ ประเทศญี่ปุ่น, โวเนียว, 2521 หน้า 12.

แสดงให้เห็นว่า สหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์ก่อตั้งได้ง่ายกว่าและอิสระกว่า สหภาพแรงงานในประเทศไทยเป็นอันมาก เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องจดทะเบียนเสมอไป ซึ่งแตกต่างกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย เพราะกฎหมายบังคับให้ต้องจดทะเบียนเสมอ หากแต่โดยทั่วไปแล้วสหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์มักจะจดทะเบียนเพื่อจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานกำหนด เช่นเดียวกับประเทศไทย

2) ประเทศสิงคโปร์ การจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับของประเทศไทยมาก โดยบัญญัติว่าลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน มีสิทธิยื่นคำขอลงทะเบียน สหภาพแรงงานได้ โดยการยื่นคำขอลงทะเบียนจะต้องยื่นพร้อมด้วยสำเนาขอบังคับของสหภาพแรงงาน มีลายมือชื่อและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอ ดังนี้

(ก) ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ

(ข) ชื่อ และที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหภาพแรงงาน

(ค) ตำแหน่ง ชื่อ อายุ ที่อยู่ และอาชีพของเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน (The

officers of the Trade Union)

เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า สหภาพแรงงานที่ยื่นคำขอลงทะเบียน ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายอีกทั้งขอบังคับและวัตถุประสงค์ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ก็ให้พิจารณารับจดทะเบียนให้ แต่ถ้าวัตถุประสงค์ขอหนึ่งข้อใดมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่าการจดทะเบียนนั้นเป็นโมฆะ สำหรับกรณีที่สหภาพแรงงานถูกปฏิเสธการจดทะเบียน ก็ให้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นได้ภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้น<sup>1</sup>

แต่กฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานของสิงคโปร์ได้กำหนดไว้ในเรื่องการจดทะเบียน การเปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพแรงงานไว้อย่างชัดเจนกว่ากฎหมายไทยว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพแรงงานแล้วจะต้องมีการจดทะเบียนเสมอ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Trade Unions Act (Singapore), 1940, section 9,10,17,18.

<sup>2</sup> Ibid., มาตรา 7.

3) ประเภทสิทธิขั้นต้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศฟิลิปปินส์จะตั้งขึ้นคำขอจดทะเบียนต่อสำนักงานสัมพันธ์ (The Bureau of Labor Relations) ซึ่งเมื่อจดทะเบียนแล้วมีผลทำให้สหภาพแรงงานมีฐานะ เป็นนิติบุคคล และมีสิทธิหรือเอกสิทธิ์ในฐานะ เป็นองค์การของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานที่ขอบกวยกฎหมาย (legitimate labor organization) การยื่นคำขอจดทะเบียนจะต้องแจ้งรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(ก) การชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเป็นเงิน 50 เปโซ

(ข) ชื่อ ที่อยู่ของเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน (officers) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหภาพแรงงานและรายงานการประชุม

(ค) รายชื่อสมาชิกทั้งหมดซึ่งอย่างน้อยร้อยละ 50 ของลูกจ้างในหน่วยรวมเจรจาต่อรอง (bargaining unit) จะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ยื่นคำขอจดทะเบียนนั้น<sup>2</sup>

(ง) ถ้าสหภาพแรงงานที่ยื่นคำขอใดดำเนินการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ก็ให้ยื่นสำเนารายงานฐานะการเงินประจำปีด้วย

(จ) ให้แสดงสำเนาระเบียบ และข้อบังคับของสหภาพแรงงานที่ยื่นคำขอจำนวน 4 ฉบับ รวมทั้งรายงานการประชุมซึ่งที่ประชุมได้รับรองหรือให้สัตยาบันระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวแล้ว

ให้พิจารณาคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอนั้น หากมีการปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนก็ให้สหภาพแรงงานมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในเวลา 10 วัน นับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยไม่รับจดทะเบียน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> องค์การของลูกจ้างที่ขอบกวยกฎหมาย หมายความว่า องค์การของลูกจ้างที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องจากกระทรวงแรงงานและให้หมายคามรวมถึงสาขา (branch) หรือหน่วยงานท้องถิ่น (local) ขององค์การของลูกจ้างดังกล่าวด้วย.

<sup>2</sup> ตัวอย่างเช่น โรงงานแห่งหนึ่งมีลูกจ้างจำนวน 100 คน จะยื่นคำขอจดทะเบียนได้ก็ต่อเมื่อมีลูกจ้างเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน.

<sup>3</sup> Labor Code of the Philippines, 1974, article 234-236.

สรุป สหภาพแรงงานในประเทศไทย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์จะต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมายเสมอ ซึ่งหลังจากจดทะเบียนแล้วก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่สำหรับสหภาพแรงงานในประเทศไทยจะจดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งถ้าจดทะเบียนจะทำให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล อนึ่ง สำหรับประเทศสิงคโปร์ กฎหมายได้บัญญัติให้มีการจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการสหภาพแรงงานไว้ด้วย จึงแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานของประเทศไทยดังกล่าวแล้วข้างตน

### ง. ผู้มีสิทธิจัดตั้งและคุณสมบัติ

ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างจะต้องมีสิทธิโดยเท่าเทียมกับนายจ้างในอันที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานใดโดยความสมัครใจและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ<sup>1</sup> นอกจากนี้ ผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างพอเพียงต่อกฎหมายแบ่งแยกและต่อต้านสหภาพแรงงานในแง่ของการว่าจ้างด้วย<sup>2</sup>

ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทยจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน<sup>3</sup> จึงกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานในประเทศไทยสามารถจัดตั้งได้สองรูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นสหภาพแรงงานที่ผู้จัดตั้งเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า สหภาพแรงงานประเภทเฉพาะสถานประกอบการหรือเฉพาะโรงงาน (House Union) และอีกรูปแบบหนึ่งคือผู้จัดตั้งเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าสหภาพแรงงานประเภทตามอุตสาหกรรม (Industrial Union) เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมผ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องมีฐานะเป็นลูกจ้างด้วย<sup>4</sup> ไม่ว่าจะ เป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว

<sup>1</sup> อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87, มาตรา 2.

<sup>2</sup> Ibid., ฉบับที่ 98, มาตรา 1.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 88.

<sup>4</sup> ลูกจ้าง ตามความหมายของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้าง.

แต่จะเป็นบุคคลภายนอกหาได้ไม่ เพราะสภาพแรงงานถือว่าเป็นองค์การของลูกจ้างที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของบรรดาลูกจ้างด้วยกันเท่านั้น อนึ่ง ลูกจ้างซึ่งทำงานให้แก่นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้าง เป็นค่าตอบแทน แม้จะไม่ได้ทำสัญญาจ้างแรงงานไว้เป็นหนังสือย่อมมีฐานะเป็นลูกจ้างแล้ว ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นนอกเหนือจากมีฐานะเป็นลูกจ้างดังกล่าวก็คือ จะต้อง เป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทยด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้ที่มีฐานะเป็นข้าราชการในประเทศไทยจะไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ดังเช่นลูกจ้างในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มิได้ให้บังคับแก่ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนราชการของกรุงเทพมหานคร สำหรับรัฐวิสาหกิจแม้จะ ได้รับประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวแต่ก็ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้นในบางกิจการ เช่น การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์ การไฟฟ้า หรือการประปา เป็นต้น<sup>2</sup>

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยแต่เดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบันไม่เคยให้สิทธิแก่ข้าราชการในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเนื่องจากราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีขนาดใหญ่ และเป็นงานด้านบริการสาธารณะ ประกอบกับข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามภายใต้ระเบียบ วินัย ข้อบังคับของข้าราชการอย่างเคร่งครัด ซึ่งเรื่องนี้ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิทำการศึกษาวิจัยแล้วเห็นว่าการกำหนดมิให้กฎหมายแรงงานมีผลบังคับใช้แก่การจ้างงานในราชการทุกประเภท อาจถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการแยกสลายพลังการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเนื่องจากรัฐบาลเป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุด และเป็นผลให้ข้าราชการไม่อาจรวมตัวกันเรียกร้องขอได้เท่าที่ควรเพราะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นผลให้ข้าราชการจำนวนมากขาดอำนาจต่อรอง ได้รับเงินเดือน ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การแยกข้าราชการออกจากการบังคับใช้กฎหมายแรงงานนี้เป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด โดยรัฐบาลยังคงยึดมั่นที่จะบังคับใช้กฎหมายเช่นนั้นต่อไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1698/2526.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 4, 23.

<sup>3</sup> สุกชัย มนต์ไพฑูริย์, แล ดิลกวิทยรัตน์, จุฑา มนต์ไพฑูริย์, รัตนวรรณ อุทัยศรี,

การจัดตั้งหรือก่อตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทยมักจะประสบอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ หลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของลูกจ้างนั้น ปรากฏว่าโดยสภาพข้อเท็จจริงลูกจ้างเป็นจำนวนมากยังคงขาดความรู้ ความเข้าใจในสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายแรงงาน และลูกจ้างมีความหวาดกลัวระแวงภัยที่อาจเกิดขึ้นกับคนทั้งคานชีวิตร่างกายและหน้าที่การงาน ในส่วนของนายจ้างรวมทั้งนักบริหารอาชีพมีจำนวนมากที่ยังคงแสดงเจตนาที่จะปิดกั้นขัดขวางการใช้สิทธิอันชอบธรรมของลูกจ้างในการก่อตั้งสหภาพแรงงานรวมถึงสิทธิในการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงานในกรณีจำเป็น มีการชักจูงให้เกิดความลังเลใจในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถัดกันแก๊ง เลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานของผู้ก่อตั้งหรือกรรมการสหภาพแรงงาน

สำหรับในส่วนของรัฐนั้น ปรากฏว่ารัฐมิได้ใช้ความพยายามอย่างแท้จริงที่จะให้การศึกษาหรือเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในหมูลูกจ้างผู้ใช้แรงงานถึงสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของลูกจ้าง เนื่องจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็มีใ้กระทำหน้าที่คุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานให้สัมพันธ์เจตนารมณ์ของมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยถือหลักการที่ความตามตัวอักษรมากกว่าการตีความตามเจตนารมณ์ และหลักการแรงงานสัมพันธ์ที่ว่า การที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างในระหว่างการเตรียมการก่อตั้งหรือจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ไม่ถือว่าการก็เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมเพราะถ้อยคำตามมาตรา 121 มิได้กล่าวถึงการเตรียมการก่อตั้งสหภาพแรงงาน<sup>2</sup> ไว้ ซึ่งการตีความเช่นนี้ทำให้ลูกจ้างที่อยู่ในระหว่างการจัดตั้งสหภาพแรงงานเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยถูกนายจ้างเลิกจ้างเพื่อล้มความพยายามในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน

1 Ibid., pp.27-28.

2 คำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 3/2524 ลงวันที่ 6 มกราคม 2524 ระหว่างนายวุฒิชัย ชวรงค์ กับ ผู้กล่าวหา องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกกล่าวหา.

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และฟิลิปปินส์นั้น ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ต้องมีฐานะ เป็นลูกจ้าง เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทย เพียงแต่กฎหมายให้คำจำกัดความของคำว่า "ลูกจ้าง" แยกต่างกันไปเท่านั้น เช่น ญี่ปุ่น ให้คำจำกัดความคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่าผู้ซึ่งเลี้ยงชีพด้วยค่าจ้าง เงินเดือน หรือค่าตอบแทนอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน โดยไม่คำนึงว่าจะประกอบอาชีพอะไร<sup>1</sup> ส่วนสิงคโปร์ให้คำจำกัดความคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างไม่ว่าจะเป็นสัญญาจ้างคนงาน เสมียน หรืออื่น ๆ และไม่ว่าจะทำงานตามสัญญาจ้างโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย โดยวาจา หรือเป็นหนังสือก็ตาม ตลอดจนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างตามสัญญาฝึกหัดงาน (apprenticeship) หรือสัญญาทำงานส่วนตัวใด ๆ<sup>2</sup> ซึ่งจะเห็นว่า กฎหมายของสิงคโปร์บัญญัติไว้กว้างกว่ากฎหมายของไทย เพราะพหุถึงสัญญาจ้างแบบลูกจ้างฝึกหัดงาน หรือสัญญาจ้างลูกจ้างทำงานส่วนตัวไว้ด้วย นอกจากนี้การทำสัญญาจ้างไม่ว่าคำว่าจะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น หากแต่สามารถกระทำหรือตกลงจ้างแรงงานด้วยวาจาจากได้

### จ. ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกและคุณสมบัติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตรารอนสัญญาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมไว้ว่า ผู้ใช้แรงงานจะต้องมีสิทธิโดยเท่าเทียมกับนายจ้างในการเข้าร่วมกับองค์การของตน ด้วยความสมัครใจและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ<sup>3</sup> นอกจากนี้ผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอในเรื่องของการว่าจ้าง ในกรณีที่มีกฎหมายแบ่งแยกหรือต่อต้านสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้การจ้างงานต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ใช้แรงงานจะต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือจะต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือกฎหมายที่หาเหตุไล่ออกจากงาน

<sup>1</sup> Trade Union Law (Japan), 1949, article 3.

<sup>2</sup> Trade Unions Act (Singapore), 1940, section 2.

<sup>3</sup> อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87, มาตรา 2.

หรือมือคติดผู้ใช้แรงงานโดยอ้างเหตุผลว่า เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือเพราะมีส่วนร่วม  
ในกิจการของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือแม้แต่ภายในเวลาทำงานตามความยินยอม  
ของนายจ้าง

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายบัญญัติใหญ่ซึ่งจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้  
จะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้อยู่จดทะเบียนสหภาพแรงงาน หรือเป็นลูกจ้าง  
ซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้อยู่จดทะเบียนสหภาพแรงงาน และมีอายุตั้งแต่ 15 ปี  
ขึ้นไป และลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง  
การให้บำเหน็จ หรือการลงโทษจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างอื่นได้จัดตั้งหรือเป็น  
สมาชิกอยู่ไม่ได้ ในทำนองเดียวกันลูกจ้างอื่นจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างซึ่งเป็น  
ผู้บังคับบัญชากำลังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ เช่นเดียวกัน ตัวอย่าง ก. เป็นผู้บังคับบัญชา  
ข. และมีอำนาจในการเลิกจ้าง ข. ใ้ควย ได้จัดตั้งสหภาพแรงงาน A. ซึ่งเป็นสหภาพแรงงาน  
ระดับลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาขึ้นมา ข. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั้นธรรมดาจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน  
A. ที่ ก. จัดตั้งขึ้นไม่ได้ ขณะเดียวกันถ้า ข. จัดตั้งสหภาพแรงงาน B. ซึ่งเป็นสหภาพแรงงาน  
ระดับลูกจ้างชั้นธรรมดาขึ้นมา ก. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน  
B. ที่ ข. จัดตั้งขึ้นไม่ได้เช่นกัน นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างหรือผู้ใช้  
แรงงานในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานด้วย โดยห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือ  
กระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างนั้น  
เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือชักชวนการใช้สิทธิของลูกจ้างในศาล เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน  
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ  
ของลูกจ้างเอง นายจ้างหรือผู้ใดจะบังคับหรือขู่เข็ญไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ลูกจ้าง  
เป็นสมาชิกหรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่ได้ การฝ่าฝืนยอมมีโทษทาง  
อาญาด้วย

<sup>1</sup> Ibid., ฉบับที่ 98, มาตรา 1.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 95, 121, 122, 158,  
และ 159.



จะเห็นวาทกรรมายอมรับสิทธิเสรีภาพของลูกจ้างในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก หรือออกจากกรเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการ แห่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น การวางข้อจำกัดในการเป็น สมาชิกสหภาพแรงงานมีเงื่อนไขเพียงเล็กน้อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สหภาพแรงงานสามารถ ดำเนินกิจการไปได้โดยความเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น กล่าวคือ

(ก) ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้จะต้องมีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์แล้ว

(ข) เป็นลูกจ้างซึ่งทำงานกับนายจ้างที่เป็นบุคคลคนเดียวกับผู้อยู่จดทะเบียน สหภาพแรงงาน หรือทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้อยู่จดทะเบียนสหภาพแรงงานตาม ประเภทของสหภาพแรงงานนั้น

(ค) เป็นลูกจ้างชั้นเดียวกันกับผู้อยู่จดทะเบียนสหภาพแรงงาน ซึ่งชั้นของลูกจ้าง จำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1) ลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้จัดการ หัวหน้างาน เป็นต้น ซึ่งบุคคล ดังกล่าวต้องมีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จ หรือการลงโทษ อย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ลูกจ้างในระดับนี้โดยปกติถือว่าเป็นฝ่ายนายจ้างเพราะได้กระทำ หน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาแทนนายจ้าง เป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือลูกจ้างและมีผลประโยชน์ แยกต่างจากลูกจ้างอื่น จึงเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสหภาพแรงงานลูกจ้างชั้นธรรมดา ไม่ได้ เพราะอาจทำให้การดำเนินการของสหภาพมีปัญหาและไม่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่าง เต็มที่ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาก็กล่าวว่ามีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและรับสมาชิก เฉพาะลูกจ้างในชั้นเดียวกันได้

(2) ลูกจ้างชั้นธรรมดา (หรือที่กฎหมายใช้คำว่า "ลูกจ้างอื่น") ได้แก่ ลูกจ้าง ที่ทำงานโดยได้รับมอบหมายหรือคำสั่งให้ปฏิบัติงานอย่าง เดียว และไม่มีอำนาจดังกล่าวในข้อ (1)

มีปัญหาวว่า ลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จ หรือการลงโทษนั้น จะต้องมีอำนาจดังกล่าวอย่างเด็ดขาดหรือไม่ หรือเพียงแต่ มีอำนาจเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปพิจารณาถึงโทษก็ถือว่าเป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา แล้ว และถาการใช้อำนาจของใช้รวมกันในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยกรรมการทุกคนมีสิทธิ ออกเสียงได้คนละ 1 เสียง มติถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการลงโทษ ดังนั้น จะถือว่า กรรมการทุกคนอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาร่วมกันหรือไม่ อีกประเด็นหนึ่งคือลูกจ้างที่ได้รับแต่งตั้งให้ เป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาแต่ความจริงแล้วมิได้มีผู้ใดแต่งตั้งโดยผู้ใด จะถือว่าเป็น

ลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาควยหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เทียบเท่าหัวหน้าหน่วยที่มีอำนาจสั่ง ควบคุมควยวาจา หรือทำหนังสือตำหนิโทษผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นโฆสสถานเบา ตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของนายจ้าง ย่อมถือว่าเป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาแล้ว<sup>1</sup>

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายห้ามมิให้สหภาพแรงงานรับบุคคลซึ่ง เป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจโดยตรงในการจ้าง การเลิกจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง หรือการโยกย้าย หรือลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่ทราบถึงความลับเกี่ยวกับนโยบาย และแผนงานทางด้านการงานสัมพันธ์ของนายจ้าง เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นไม่ต้องการให้ลูกจ้างทาง าระกับหรือค้างชั้นกัน โดยเฉพาะลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาเข้า เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของ ลูกจ้างชั้นธรรมดา เช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเทศสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

## 2. การบริหารสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การดำเนินการนี้อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ถ้าขาดความร่วมมือร่วมใจของผู้บริหารและสมาชิกสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ การดำเนินการจะต้องมีหลักเกณฑ์ชัดเจนและแน่นอนพอสมควร โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน ในหัวข้อนี้จะได้พิจารณาการศึกษาถึงเรื่องการบริหารสหภาพแรงงานโดยจำแนกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1540/2524.

<sup>2</sup> Trade Union Law (Japan), 1949, article 2.



ก. ขอบบังคับของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานจะต้องมีสิทธิในอันที่จะวางกรรมบัญญัติ และกฎข้อบังคับ ตลอดจน  
เรื่องตั้งขึ้นแนบโดยอิสระ และจะต้องมีสิทธิในอันที่จะดำเนินการบริหารและดำเนินกิจกรรม  
ตลอดจนวางโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระ รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการ  
แทรกแซงและจำกัดสิทธิหรือเป็นการชักขวางกลสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้ สหภาพแรงงาน  
จะต้องไม่ถูกอ้อมอ้างหรือถูกชักขวาง โดยองค์การของรัฐด้วย <sup>1</sup> ข้อบังคับของสหภาพแรงงาน  
จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานในประเทศไทยจะต้องจัดให้มีข้อบังคับเสมอ เพื่อกำหนดถึงวิธีการ  
จัดการองค์การของลูกจ้างให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีหลักเกณฑ์ กฎหมายระบุว่าข้อบังคับ  
ของสหภาพแรงงานจะต้องมีข้อความ 10 รายการ ดังต่อไปนี้คือ

- (1) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "สหภาพแรงงาน" กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย
- (2) วัตถุประสงค์
- (3) ที่ตั้งสำนักงาน
- (4) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (5) อัตราเงินค่าสมัครและค่าบำรุงและวิธีการชำระเงินนั้น
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการ การใช้จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น  
ตลอดจนการทำบัญชีและการทรวบัญชี
- (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาในกรณีขัดแย้งและวิธีการข่มขู่ข้อตกลง  
เกี่ยวกับสภาพการจ้าง
- (9) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- (10) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้งกรรมการ วาระของการ  
เป็นกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87, มาตรา 3, 4.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 90.

1) ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานต้องจัดทำข้อบังคับเพื่อใช้เป็นธรรมนูญของสหภาพแรงงาน เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย โดยข้อบังคับจะต้องประกอบด้วยข้อความ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อของสหภาพแรงงาน
- (2) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่
- (3) สมาชิกของสหภาพแรงงานที่มีไ้ร่วมกับสหพันธ์แรงงานให้มีสิทธิเข้าเป็น

ส่วนรวมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานทุกประเภท และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันด้วย

- (4) ห้ามมิให้กักกันบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพราะเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือทัศนคติ
- (5) ให้เจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิกด้วยวิธีการลงคะแนนลับ

- (6) ให้จัดประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- (7) ให้ปีประกาศโดยเปิดเผยให้สมาชิกทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อแสดงถึงรายงานทางการเงิน ที่มาของรายรับรายจ่าย ชื่อของบุคคลที่ให้ ตลอดจนสถานะทางการเงินในปัจจุบัน พร้อมทั้งให้มีหนังสือรับรองความถูกต้องจากบัญชีที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาชิก

- (8) ห้ามมิให้ชักจูงงาน เว้นแต่สมาชิกเสียงข้างมากหรือตัวแทนลงคะแนนลับให้ความเห็นชอบโดยตรง ในการชักจูงงานนั้น

- (9) ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ เว้นแต่จะได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิกหรือตัวแทนด้วยวิธีการลงคะแนนลับ

2) ประเทศสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานต้องจัดทำข้อบังคับ โดยข้อบังคับจะต้องมีข้อความตามที่กำหนดดังนี้

- (1) ชื่อของสหภาพแรงงานและสถานที่ประชุมกิจการ
- (2) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การใช้เงินทุนและเงื่อนไขในการมีสิทธิรับเงินผลประโยชน์ของสมาชิก วิธีการปรับและค่าปรับที่จะใช้บังคับแก่สมาชิก

- (3) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของ สหภาพแรงงาน
- (4) การแต่งตั้ง การเลือกตั้ง การถอดถอนผู้บริหารและทรัสต์ เลขานุการ เทรย์ชู้ก และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสหภาพแรงงาน
- (5) การเก็บรักษาและการลงทุนเกี่ยวกับกองทุนของสหภาพแรงงาน การตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบกองทุน และการชำระบัญชีประจำปี
- (6) การตรวจสอบเอกสารและข้อสมาชิกภาพ โดยบุคคลที่มีผลประโยชน์ในกองทุนของสหภาพแรงงาน
- (7) วิธีการเลือกสหภาพแรงงานและการจัดการกองทุนเมื่อเลิกสหภาพแรงงาน
- (8) การดำเนินการในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การนัดหยุดงาน การเลิกสหภาพแรงงานและเรื่องอื่น ๆ ที่กระบบกระเทือนต่อสมาชิกสหภาพแรงงานโดยส่วนรวม ทั้งนี้ โดยวิธีการลงคะแนนลับ<sup>1</sup>

3) ประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายไม่ได้บังคับว่าข้อบังคับจะต้องระบุข้อความไว้อย่างไรบ้าง แต่ไปกำหนดเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ หรือเงื่อนไขในการ เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานว่า ห้ามมิให้สหภาพแรงงานรับบุคคลใดซึ่ง อยู่แล้วว่บุคคลนั้นอยู่ในองค์การที่บ่อนทำลายประเทศ (subversive organization) เป็นสมาชิก และกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการลงคะแนนลับว่า สมาชิกจะต้องเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานตามวาระไม่เกิน 3 ปี โดยวิธีการลงคะแนนลับ นอกจากนี้ ให้สมาชิกพิจารณาปัญหาที่สำคัญซึ่งกระทบกระเทือนต่อสมาชิกโดยส่วนรวม เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การนัดหยุดงาน หรือการเลิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น ด้วยวิธีการลงคะแนนลับเช่นเดียวกัน<sup>2</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และฟิลิปปินส์ ต้องกาให้สหภาพแรงงานกำหนดข้อบังคับขึ้นมาเพื่อทราบถึงข้อ สถาเนที่ทั้ง วัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน เพื่อให้สหภาพแรงงาน

1 Trade Unions Act (Singapore), 1940, section 7.

2 Labor Code of the Philippines, 1974, article 242 (c)-(e).

สามารถดำเนินกิจการไปได้ด้วยความเรียบร้อย จะมีข้อแตกต่างกับบ้างก็เฉพาะบางเรื่อง ที่สำคัญได้แก่

(ก) เรื่องการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นห้ามมิให้กิจการเป็นสมาชิกโดยอาศัยเหตุเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือคนตระกูล ส่วนกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ห้ามมิให้สหภาพแรงงานรับบุคคลที่อยู่ในองค์การที่บ่อนทำลายประเทศเป็นสมาชิก แต่กฎหมายของประเทศไทยเปิดทางให้สหภาพแรงงานไปกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการรับสมัครไว้ในข้อบังคับเอาเองอย่างอิสระ ซึ่งสหภาพแรงงานในประเทศไทยอาจกำหนดว่าไม่รับบุคคลบางจำพวกเข้าเป็นสมาชิก เพราะเหตุจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคมหรือคนตระกูลได้ เช่น ไม่รับลูกจ้างที่มีเชื้อชาติจีน หรือศาสนาอิสลามเป็นสมาชิก เป็นต้น หรือจะรับลูกจ้างที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เข้าเป็นสมาชิกก็ได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่ามีสหภาพแรงงานใดในประเทศไทยที่กำหนดข้อกำหนดให้รับลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะเหตุจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคมหรือคนตระกูล ตรงกันข้ามกลับต้องการมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ทั้งนี้เพราะสหภาพแรงงานจะมีความมั่นคงแข็งแรงและมีพลังอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งได้ก็โดยการที่มีลูกจ้างเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมาก ๆ เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพแรงงานย่อมตระหนักดีว่า สภาพการณ์ที่แท้จริงในปัจจุบันนี้ การทำสมาชิกกระทำโดยความยากลำบาก เนื่องจากนายจ้างไม่สนับสนุนให้ลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิก สหภาพแรงงานรวมทั้งการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงานด้วย ยิ่งกว่านั้น ปรากฏว่ามีนายจ้างเป็นจำนวนมากที่ยังคงมีความหวาดระแวงและไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยจะพบว่าในหลายกิจการที่ยื่นขอก่อตั้งสหภาพแรงงานตลอดจนผู้สนับสนุนมักถูกเลิกจ้างตั้งแต่ในช่วงที่อยู่ในระหว่างการเตรียมการก่อตั้งหรือขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานดังปรากฏเป็นขอร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์อยู่เสมอ

(ข) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน เพื่อให้เป็นตัวแทนของสหภาพแรงงาน ในการดำเนินกิจการกับบุคคลภายนอกก็ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพแรงงานก็

<sup>1</sup> สุกชัย มนัสไพฑูริย์, แด่ กิจกวิหยรัตน์, จุฑา มนัสไพฑูริย์, วัชวีวรรณ อุทัยศรี, Op. cit., หน้า 53.

การนัดหยุดงานก็ดี การเลิกสหภาพแรงงานก็ดี กฎหมายทุกประเทศกำหนดให้สมาชิกกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับเท่านั้น เพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญจึงกระทำโดยเปิดเผยไม่ได้ หลักการดังกล่าวมีผลกับในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายให้สหภาพแรงงานไปกำหนดวิธีการในเรื่องต่าง ๆ กันกล่าวไว้ในข้อบังคับกันเองอย่างอิสระ ดังนั้น สหภาพแรงงานในประเทศไทยจึงสามารถกำหนดวิธีการเลือกตั้งกรรมการ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การนัดหยุดงาน ตลอดจนการเลิกสหภาพแรงงานได้ทั้งวิธีลงคะแนนลับหรือลงคะแนนอย่างเปิดเผย

อนึ่ง การลงคะแนนลับสำหรับกิจการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงานในประเทศสิงคโปร์นั้นจะต้องเป็นการลงคะแนนลับอย่างแท้จริง กล่าวคือ จะต้องเป็นหลักประกันว่าสมาชิกทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันและมีโอกาสที่จะลงคะแนนเสียงได้อย่างอิสระ ตลอดจนการนับคะแนนเสียงจะต้องได้รับการรับรองและประกาศอย่างถูกต้องด้วย นอกจากนั้น เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ นายทะเบียนว่าการลงคะแนนลับได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสมจริง ๆ นายทะเบียนอาจเรียกให้บุคคลใดส่งใบลงคะแนน จดหมาย รายชื่อ หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนลับและอยู่ในความครอบครองของบุคคลนั้นให้แก่นายทะเบียนได้ และนายทะเบียนมีอำนาจเก็บเอกสารเหล่านี้ไว้เพื่อประโยชน์ของการลงคะแนนลับด้วย<sup>1</sup>

## ข. กรรมการสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานจะมีกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนในการแสดงเจตนาหรือกระทำการแทนสหภาพแรงงาน แต่การกระทำการแทนอาจเป็นการลิดรอนสิทธิและผลประโยชน์ของนายจ้างซึ่งจะทำให้ นายจ้าง เกิดอคติหรือปฏิบัติต่อผู้แทนสหภาพแรงงานอย่าง เป็นปฏิปักษ์ได้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงได้ตราอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกในการทำงานของตัวแทนผู้ใช้แรงงาน<sup>2</sup> โดยกำหนดว่า

<sup>1</sup> Trade Unions Act (Singapore), 1940, section 40.

<sup>2</sup> อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 135 มาตรา 3 กำหนดว่า "ตัวแทนสหภาพแรงงาน หมายถึง ตัวแทนผู้ที่ได้รับการมอบหมายหรือเลือกตั้งโดยสหภาพแรงงาน หรือโดยสมาชิกของสหภาพแรงงาน".

ตัวแทนผู้ใจแรงงานจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติใด ๆ ที่มีกติกาคอพวกเขา รวมทั้งการให้ออกจากงานอันเนื่องมาจากสถานภาพหรือกิจกรรมในฐานะเป็นตัวแทนผู้ใจแรงงาน หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน ความแพะที่บรรดาตัวแทนเหล่านั้นปฏิบัติตามครรลองของกฎหมายที่มีอยู่ หรือตามข้อตกลงหรือแนวทางการรวมเจรจาต่อรอง การอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องจัดให้มีแก่บรรดาตัวแทนผู้ใจแรงงานจนเพียงพอแก่การที่เขาสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างฉับพลันทันทีและมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

ในประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ ทั้งนี้ กรรมการจะต้องมีคุณสมบัติโดยเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีด้วย<sup>2</sup> จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนสหภาพแรงงาน และมีหน้าที่บริหารสหภาพแรงงานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทุกคนเสมอไป หากแต่อาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจวินิจฉัย เว้นแต่ข้อบังคับจะได้อำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>3</sup>

สำหรับจำนวนคณะกรรมการจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกและความกว้างขวางในการดำเนินงานของสหภาพแรงงานนั้น ปกตินิยมจำแนกตำแหน่งกรรมการเป็นประธาน (president) เลขานุการ (secretary) เทร็ดบัญชี (treasurer) และนายทะเบียน (registrar) นอกจากตำแหน่งสำคัญเหล่านี้แล้ว สหภาพแรงงานอาจแต่งตั้ง

<sup>1</sup> Ibid., มาตรา 1, 2.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 93, 100, 101.

<sup>3</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1889/2523.



หรือเลือกตั้งผู้แทนสหภาพแรงงานประจำหน่วยงาน (shop steward) ซึ่งเป็นลูกจ้างสมาชิกสหภาพแรงงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการสหภาพแรงงานในโรงงาน (shop floor) ขึ้นมาช่วยบริหารงานของคณะกรรมการได้อีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการบริหารสหภาพแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในเรื่องตัวบุคคลที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมเพียงใดหรือไม่ นอกจากนี้ กรรมการบริหารสหภาพแรงงานบางแห่งไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของสหภาพแรงงานเสียเอง เพราะกลัวว่าจะกระทบกระเทือนถึงฐานะความเป็นอยู่ของตน เช่น เมื่อสมาชิกร้องขอให้เปิดประชุมใหญ่เพื่อซักถามการทำงานหรือการทุจริตคอร์รัปชันของกรรมการโดยเข้าชื่อกันครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแล้ว ดังนี้ กรรมการมักจะไม่ยอมจัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น เป็นต้น เป็นเหตุให้สมาชิกต้องร้องเรียนต่อนายทะเบียนสหภาพแรงงานเพื่อสั่งให้กรรมการปฏิบัติตามข้อบังคับนั้นต่อไป

กรรมการซึ่ง เป็นลูกจ้างทำหน้าที่บริหารสหภาพแรงงานจะได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิในการลาของนายจ้างของตนได้ 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ลาเพื่อไปดำเนินการสหภาพแรงงานซึ่งตนเป็นกรรมการอยู่ในฐานะผู้แทนลูกจ้างในการเจรจา โกล่เกลี่ย และชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ประเภทที่สองคือ ลาเพื่อไปร่วมประชุมตามที่ทางราชการกำหนดให้ไป การลาทั้งสองประเภทนี้จะได้รับสิทธิพิเศษโดยถือว่าวันลาดังกล่าวเป็นวันทำงาน<sup>1</sup> นายจ้างจะถือว่าลูกจ้างขาดงานหรือถือว่าเป็นวันลาโดยไม่จ่ายค่าจ้างให้ไม่ได้

การลาประเภทแรกดังกล่าวไม่มีปัญหา เพราะถ้อยคำด้วยกฎหมายชัดเจนพอสมควร แต่การลาประเภทที่สองนั้นมีความกำกวมอยู่บ้าง โดยเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่าอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นการลาเพื่อไปร่วมประชุมตามที่ทางราชการกำหนดให้ไป เช่น การลาเพื่อไปลงคะแนนเสียง เลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 หรือการลาเพื่อไปจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ เป็นต้น เหล่านี้จะถือว่าเป็นการลาเพื่อไปร่วมประชุมตามที่ทางราชการกำหนดหรือไม่

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 102.

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ลูกจ้างลาออกจากงานเพื่อไปศึกษาต่างประเทศนั้น ไม่ถือว่าเป็นการลา เพื่อไปรวมประชุมตามที่ทางราชการกำหนดแต่อย่างใด หนึ่ง คำว่า "ราชการกำหนด" หมายถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน เช่น กรมแรงงาน ไม่ได้หมายถึง หน่วยราชการอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งสองเป็นกรณีที่ ทางราชการกำหนด มิใช่เป็นเพียงคำเชื่อใจเท่านั้น

นอกจากนั้น กรรมการสหภาพแรงงานยังได้รับเอกสิทธิ์ตามกฎหมายแรงงาน (legal immunity) เมื่อปฏิบัติกรใน เรื่องที่เกี่ยวกับการเข้าร่วมเจรจาทำความตกลงกับ นายจ้าง นักหยุดงาน ช่วยเหลือชักชวนหรือสนับสนุนให้สมาชิกหยุดงาน ชี้แจงหรือโฆษณา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน ตลอดจนจัดให้มีการชุมนุมหรือเข้าร่วมโดยสงบในการ นัดหยุดงาน ซึ่งต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง และกรรมการสหภาพแรงงานจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามกฎหมายดังกล่าวว่าเป็นการปฏิบัติที่เป็น ความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน เกี่ยวกับ ชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง เกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดในทางแพ่งที่ เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญาในลักษณะดังกล่าว<sup>2</sup>

สำหรับ เรื่องการชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานนั้น หมายถึง การนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วจริง ๆ มาชี้แจงหรือโฆษณาโดยสุจริตใจ เช่น โฆษณาว่า ลูกจ้างขอชดเชยค่าแรงเพียง ร้อยละห้าเนื่องจากนายจ้างไม่ได้อัปค่าแรงมา 2 ปีแล้ว ทั้ง ๆ ที่ ศาลรองชี้พ้นไปถึง ร้อยละสิบแต่นายจ้างไม่ยอมชดเชยค่าแรงให้ เป็นต้น ดังนั้น กรณีที่สหภาพ แรงงานโรงแรมนารายณ์ออกหนังสือเวียนแจ้งให้บริษัททัวร์ต่าง ๆ หลีกเลี่ยงที่จะเป็นลูกค้า ของโรงแรมนารายณ์ควมว่า "ด้วยขณะนั้นสหภาพแรงงานโรงแรมนารายณ์และพนักงาน กำลังมีปัญหาคัดแย้งบางประการกับฝ่ายบริหารซึ่งยังไม่สามารถตกลงกันได้ การคัดแย้ง

<sup>1</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2335/2525.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 99.

ที่เกิดขึ้นนี้อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกค้าหรือพนักงานที่กำลังมาใช้บริการอยู่ในโรงแรมของเรา กล่าวคือ ในโอกาสอันใกล้นี้ สหภาพฯ และพนักงานมีความจำเป็นที่จะต้องจัดงานหรืออาจถึงหยุดงานหากงานบริการซึ่งเป็นการรองรับ เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรม<sup>1</sup> นั้น ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้สหภาพแรงงานกระทำใด ทั้งนี้เพราะกรณีมิใช่การจับใจหรือโฆษณาขอเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมาย หากแต่เป็นการแจ้งให้ทราบถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่สหภาพแรงงานอาจจะเกิดขึ้นโดยการกระทำของสหภาพแรงงานเอง และเป็นการกระทำที่ขาดความสุจริตใจ เนื่องจากจงใจจะทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย โดยทำให้ลูกค้าของนายจ้างคงใจหรือเกิดความลังเลใจในวันที่จะใช้บริการของนายจ้าง เมื่อคดีปรากฏว่าการกระทำของสหภาพแรงงานดังกล่าวทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายโดยขาดรายได้ไปจำนวนหนึ่ง นายจ้างจึงขอที่จะเลิกจ้างกรรมการสหภาพแรงงานได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด<sup>2</sup>

### ค. การประชุมใหญ่

การประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงาน หมายถึงการประชุมที่เชิญสมาชิกทุกคนตามทะเบียนสหภาพแรงงาน เข้าร่วมประชุมและมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงานนั้น การประชุมใหญ่นี้มีความสำคัญต่อสหภาพแรงงานเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การดำเนินกิจการอันอาจกระทบกระเทือนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนตัว การเลือกตั้งคณะกรรมการ หรือการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่เท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติมิใช่ว่าสหภาพแรงงานต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในการประชุมใหญ่เสมอไป ทั้งนี้เพราะการประชุมใหญ่มักมีปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ กล่าวคือ

(1) นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการประชุมใหญ่ โดยไม่อนุญาตให้ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกใดลาหยุดงานเพื่อไปร่วมประชุม ตลอดจนไม่อนุญาตให้ใช้สถานที่ของนายจ้างเป็นที่จัด

<sup>1</sup> หนังสือสหภาพแรงงานโรงแรมนารายณ์ที่ สรณ. 8/2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524.

<sup>2</sup> คำพิพากษาศักดิ์สิทธิ์ที่ 3127/2525.

ประชุมใหญ่ กรณีเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นในสถานประกอบการที่นายจ้างมีทัศนคติในทางลบว่า สหภาพแรงงานมีขึ้นเพื่อเป็นปฏิปักษ์ต่อนายจ้าง

(2) กิจกรรมบางอย่างนายจ้างจะตองดำเนินการตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งถ้าหยุดงานหรือไม่มีผู้ควบคุมดูแลเครื่องจักรแล้วจะเป็นผลเสียหายของงาน หรือกระทบกระเทือนต่อผลผลิตเป็นอย่างมาก ทำให้ลูกจ้างซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่งานกะ (shift) ในขณะนั้นไม่อาจไปร่วมประชุมได้

(3) สำหรับกิจกรรมของนายจ้างที่มีชายงานอยู่ทั่วประเทศนั้น ลูกจ้างต่างก็ทำงานกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป สมาชิกที่อยู่ห่างไกลออกไปไม่อาจเดินทางไปร่วมประชุมใหญ่ได้ เนื่องจากเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก

(4) สมาชิกสหภาพแรงงานบางคนขาดความรับผิดชอบหน้าที่ ขาดความสนใจหรือไม่เห็นถึงประโยชน์ของการประชุมใหญ่ จึงไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ยอมเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย สมาชิกประเภทนี้ขาดมนุษยสัมพันธ์และขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์

(5) สหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็งพอ การทำงานไร้ประสิทธิภาพและไม่อาจเป็นจุดรวมใจให้แก่บรรดาลูกจ้างที่เป็นสมาชิกได้ รวมทั้งการขาดกำลังเงินที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการประชุมใหญ่

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้สหภาพแรงงานหลายแห่งไม่ประสบความสำเร็จในการประชุมใหญ่ แมว่าจะได้กำหนดองค์ประชุมไว้น้อยเพียงใดก็ตาม เช่น กำหนดองค์ประชุมเพียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีปัญหาตามมาว่า การกำหนดองค์ประชุมเพียงเล็กน้อยดังกล่าว เมื่อใดก็ตามจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นมติของที่ประชุมใหญ่สมาชิกแล้ว เพราะมีสมาชิกถึงสี่ในห้าที่ไม่ได้มาร่วมประชุมด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตราส่วนแล้วมีจำนวนมากกว่าสมาชิกที่มาประชุมใหญ่ถึงหลายเท่า ทั้งนี้เพราะ สหภาพแรงงานเป็นองค์กรของลูกจ้างที่มีวิธีกำเนิงานเป็นแบบประชาธิปไตย จึงต้องคำนึงถึงหลักการของเสียงข้างมากเป็นสำคัญ

### 3. การแจ้งข้อเรียกร้อง การรวมเจรจาต่อรอง และการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของสหภาพแรงงานก็คือ การดำเนินการแจ้งข้อเรียกร้อง การรวมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อใช้เป็นสัญญาในการทำงานร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดสันติสุขขึ้นในอุตสาหกรรม แต่การดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และผลประโยชน์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น ถ้าให้

การที่ดำเนินการใดก็ตามอำเภอใจ (arbitrary will) หรือโดยอิสระก็อาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานขึ้นมาได้ง่าย ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ใช้แรงงานในที่สุด การดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป ดังต่อไปนี้

### ก. การแจ้งขอเรียกครอง

การแจ้งขอเรียกครองถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมทางค่าแรงงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างซึ่งเป็นปัจจัยในการดำรงชีพ การแจ้งขอเรียกครองยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดแรงกดดันของกรณีใด กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่ให้ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างได้แสดงออกมาให้ปรากฏแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ทราบถึงปัญหาซึ่งกันและกันและสามารถหามาตรการแก้ไขเยียวยาไปได้ หากมีให้มีการแสดงออกด้วยการแจ้งขอเรียกครองก็อาจเป็นเหตุให้กรณี โดยเฉพาะทางฝ่ายลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะค้อยกว่าทางเสรีธุรกิจและสังคมอยู่แล้วจำเป็นต้องใช้สิทธินี้ทาง เช่น การรุกรานในทางที่มีขอบข่ายกฎหมายเป็นต้น หรืออาจกระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมายเช่น กักขังหน่วงเหนี่ยวนายจ้าง หรือทำลายเครื่องมือเครื่องจักรของนายจ้าง เป็นต้น

สำหรับการแจ้งขอเรียกครองของลูกจ้างในประเทศไทยสามารถกระทำได้ 2 วิธีด้วยกัน วิธีแรกคือลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกครองไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับขอเรียกครองนั้นแจ้งขอเรียกครองเป็นหนังสือต่อฝ่ายนายจ้าง วิธีที่สองคือสหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งขอเรียกครองแทนลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกแล้วสหภาพแรงงานจะแจ้งขอเรียกครองได้ก็ต่อเมื่อมีจำนวนลูกจ้างเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด<sup>1</sup>

กรณีสหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งขอเรียกครองมักจะเกิดปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ

(1) คำว่า "หนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด" ดังกล่าว จะหมายถึง จำนวนลูกจ้างทั้งหมดของสถานประกอบการโดยไม่คำนึงว่าสถานประกอบการนั้นจะมีโรงงานกี่แห่ง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 13, 15.

ก็ท่องเที่ยวหรืออย่างไร เช่น บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ที่ กรุงเทพมหานคร และมีโรงงานตั้งอยู่ในต่างจังหวัด 3 แห่งคือ ที่ท่าหลวง จังหวัดสระบุรี ที่แก่งคอย จังหวัดสระบุรี และที่ทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช สมมติว่า ถ้าสภาพแรงงานที่โรงงานท่าหลวงจะแรงขอเรียกแรงงานสมาชิก มีปัญหาว่าจะต้องมีจำนวนลูกจ้างเป็นสมาชิก ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในโรงงานท่าหลวงเอง หรือต้องรวมลูกจ้างของบริษัทที่กรุงเทพมหานคร แก่งคอยและทุ่งสงด้วย เป็นต้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการแรงขอเรียกแรงงาน จะต้องขอมติจากที่ประชุมใหญ่ สหภาพแรงงานหรือไม่ เพราะถ้าถือว่าการแรงขอเรียกแรงงานเป็นการดำเนินกิจการอันอาจกระทบกระเทือนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวมแล้ว สหภาพแรงงานจะกระทำได้อีกแต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่เท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้มีความเห็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่ากระทบกระเทือนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวมแล้วเพราะการที่สหภาพแรงงานแรงขอเรียกแรงงาน คอยจ้าง ขอมติให้มีการเจรจาต่อรองกันต่อไป ซึ่งการเจรจาต่อรองอาจทำให้เกิดการได้เสียในผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของสมาชิก แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้การเจรจาต่อรองขอเรียกแรงงานทำให้เกิดการได้เสียกันแต่ถ้าสมาชิกจะเข้าข่มขู่ได้ทันที เพราะจะต้องมีการอนุมัติข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเสียก่อน การอนุมัติข้อตกลงนี้แหละจึงเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวมซึ่งจะต้องกระทำโดยมติของที่ประชุมใหญ่ แต่การแรงขอเรียกแรงงานยังไม่พอถือว่าการกระทบกระเทือนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวม จึงไม่ต้องขอมติจากที่ประชุมใหญ่แต่อย่างใด

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเรื่องสมาชิกจะมอบอำนาจไว้ล่วงหน้าให้สหภาพแรงงานมีสิทธิแรงขอเรียกแรงงานในขณะที่ยังไม่มีการแรงขอเรียกแรงงานเกิดขึ้นจริง ๆ ว่าสามารถกระทำได้อหรือไม่ เช่น มอบอำนาจไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ในคราวประชุมใหญ่สามัญครั้งแรก เป็นต้น เรื่องดังกล่าวถ้าพิจารณากเปรียบเทียบกับเรื่องสมาชิกมอบอำนาจไว้ล่วงหน้าให้สหภาพแรงงานมีสิทธิดำเนินการสั่งให้สมาชิกนัดหยุดงานได้ทั้ง ๆ ที่ขณะมอบอำนาจนั้นยังมีมติขอพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้นตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นเรื่องทำนองเดียวกันซึ่งเรื่องหลังนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เคยมีความเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของ

มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพราะถือไม่ได้ว่าสมาชิก  
มีโอกาสพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะลงมติ (เรื่องการนัดหยุดงาน) โดยถ่องแท้และ  
ทราบถึงผลโดยละเอียดของการนัดหยุดงาน

(3) การแจ้งข้อเรียกร้องในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับเกิ  
ยังมีผลใช้บังคับอยู่ (การแจ้งข้อเรียกร้องซ้ำ) จะกระทำไต่หรือไม่เพียงใด กล่าวคือ กรณี  
สหภาพแรงงานเคยแจ้งข้อเรียกร้องตอบนายจ้างและมีการรวมเจรจาต่อรองจนกระทั่งทั้งสองฝ่าย  
ได้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างขึ้นมาใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ สหภาพแรงงานจะมีสิทธิแจ้ง  
ข้อเรียกร้องตอบนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดิมหรือเป็นเรื่องใหม่  
ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังมีผลใช้บังคับอยู่ไต่หรือไม่

1) ประเทศญี่ปุ่น การแจ้งข้อเรียกร้องในประเทศญี่ปุ่นกระทำโดยสหภาพแรงงาน  
เท่านั้น เพราะการจัดตั้งสหภาพแรงงานสามารถกระทำไต่โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้าง  
จะสมัคร เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเสมอ เพราะมีข้อตกลงระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน  
ว่าเมื่อรับลูกจ้าง เขาทำงานแล้ว ลูกจ้างก็จะต้อง เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจนกว่าจะออกจากงาน  
(union shop) สหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นมีส่วนคล้ายกับของไทยโดยสามารถจัดตั้งได้  
หลาย ๆ สหภาพในสถานประกอบการเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่นายจ้างในการรวม  
เจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงาน แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากของไทยอยู่บาง กล่าวคือ นายจ้าง  
สามารถเลือกเจรจากับข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานใดก็ได้ หรือเจรจากับข้อเรียกร้องทุกฉบับ  
ก็ได้ และข้อตกลงรวม (collective agreement) จะมีผลผูกพันเฉพาะสหภาพแรงงาน  
ที่นายจ้างรวมเจรจาต่อรองด้วยเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการแจ้งข้อเรียกร้องนั้น กฎหมายมิได้กำหนดว่าสหภาพแรงงาน  
จะต้องมีจำนวนลูกจ้าง เป็นสมาชิกเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะมีสิทธิแจ้งข้อเรียกร้องได้ ซึ่งหลักการนี้  
แตกต่างกับการแจ้งข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานในประเทศไทยเป็นอันมาก

<sup>1</sup> หนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.0601/1795 ลงวันที่ 30  
กรกฎาคม 2525

<sup>2</sup> สุนัน หงษ์เพ็ญทอง, สมบุญ ศรีภิรมย์มิตร, Op. cit., หน้า 12.

2) ประเทศสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดว่า การแจ้งข้อเรียกร้อง เพื่อทำข้อตกลงรวม (collective agreement) จะต้องแจ้งเป็นหนังสือและกระทำโดย สหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรอง (recognition) จากนายจ้างแล้วเท่านั้น และกฎหมาย ห้ามมิให้สหภาพแรงงานแจ้งข้อเรียกร้องแทนลูกจ้างประเภทซึ่งอยู่ในตำแหน่งฝ่ายจัดการ หรือ ฝ่ายบริหารและลูกจ้างประเภทซึ่งไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ของสหภาพแรงงาน

สำหรับการรับรองนั้น กฎหมายห้ามมิให้สหภาพแรงงานซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มีได้ อยู่ในตำแหน่งฝ่ายจัดการหรือบริหาร ขอให้นายจ้างรับรองลูกจ้างซึ่งอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว หรือลูกจ้างซึ่งไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการแจ้งข้อเรียกร้อง กฎหมายกำหนดว่าสหภาพแรงงาน ที่ได้รับการรับรองจากนายจ้างแล้วจะแจ้งข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งลูกจ้าง การโยกย้ายหน้าที่การงาน การจ้าง การปลดลูกจ้างเนื่องจากงาน ลดลง การเลิกจ้าง การรับลูกจ้างที่ปลดหรือเลิกจ้างเข้าทำงานตามเดิม และการมอบหมายงาน ทั่วไปหรืองานเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ลูกจ้างหาได้ไม่<sup>2</sup>

3) ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้มีสิทธิแจ้งข้อเรียกร้อง (proposal) ก่อนายจ้าง คือองค์การของลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate labor organization) ซึ่งหมายถึงสหภาพแรงงาน เพราะกฎหมายให้สิทธิในการกระทำการเป็นตัวแทนของสมาชิก

<sup>1</sup> Industrial Relations Act (Singapore), 1960, amendment 29 of 1972, section 16.

<sup>2</sup> Ibid., มาตรา 17.

<sup>3</sup> องค์การของลูกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่าองค์การของลูกจ้างที่ได้รับการจดทะเบียนอย่างถูกต้องจากกระทรวงแรงงานซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าวจะต้องมีลูกจ้าง เป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 50 % ของลูกจ้างในหน่วยรวมเจรจาต่อรอง.



เพื่อวัตถุประสงค์ของการรวมเจรจาต่อรองไว้โดยเฉพาะ<sup>1</sup> ลูกจ้างโดยทั่วไปจึงไม่มีสิทธิยื่น  
ขอเรียกร้อง จะทำได้แต่เพียงยื่นขอร้องทุกข์ (grievance) ต่อนายจ้างเท่านั้น นอกจากนี้  
ในกรณีที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือข้อตกลงในการรวมเจรจาต่อรอง (collective  
bargaining agreement) มีผลบังคับอยู่ กฎหมายห้ามแจ้งขอเรียกร้องเพื่อเลิก หรือ  
แก้ไขปรับปรุงข้อตกลงรวมนั้น<sup>2</sup>

โดยสรุปจะเห็นว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และฟิลิปปินส์แตกต่างกับ  
ของประเทศไทยมาก เพราะให้สหภาพแรงงานเท่านั้นที่มีสิทธิแจ้งขอเรียกร้องต่อนายจ้างได้  
นอกจากนั้นในประเทศสิงคโปร์ กฎหมายยังห้ามมิให้สหภาพแรงงานแจ้งขอเรียกร้องเกี่ยวกับ  
ในเรื่องเอกสิทธิ์ของนายจ้าง (employer's prerogative) กล่าวคือในเรื่องการจ้าง  
การแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งลูกจ้าง การโยกย้ายและการเลิกจ้าง รวมทั้งการมอบหมายงาน  
ทั่วไป หรือเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ลูกจ้างควย

### ข. การรวมเจรจาต่อรอง

หลังจากที่มีการแจ้งขอเรียกร้องแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการรวมเจรจาต่อรอง  
(collective bargaining) ซึ่งหมายถึงการที่คู่กรณีพยายามแสวงหาข้อตกลงโดยการ  
ใช้แรงเหตุผลที่เหมาะสม เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นควย และยอมรับการเจรจา จึงเป็นการต่อรอง  
โดยแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงต่อกัน การเจรจามีทั้งการให้และการรับ (give and take)  
ถ้าเป็นการยื่นคำขาดว่าฝ่ายหนึ่งจะต้องให้เท่านั้นเท่านั้น หรือให้คำตอบแทนเพียงว่าให้หรือไม่ให้  
ไม่ถือว่าเป็นการเจรจาต่อรองตามความหมายของการแรงงานสัมพันธ์

การเจรจาเป็นศิลปะอย่างหนึ่งซึ่งผู้เข้าร่วมเจรจาจะต้องมีศิลปะในการพูดคุยควย  
และมีความรอบรู้ในเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น เรื่องค่านีราคาผู้บริโภค บัญชีค่าจ้าง เปรียบเทียบ  
บทบาทกิจการของนายจ้าง หรือสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอเรียกร้อง เป็นต้น นอกจากนี้

1

Labor Code of the Philippines, 1974, article 243.

2

Ibid., มาตรา 254.

การเจรจาจะต้องมีการวางแผนเป็นอย่างดี มีการกำหนดหัวข้อเจรจาก่อนลำดับก่อนหลังตามความเหมาะสม มีการคาดคะเนถึงการยอมรับของอีกฝ่ายหนึ่ง ทุกสิ่งทุกอย่างต้องกระทำอย่างมีเหตุมีผล อย่างไรก็ตามผลสำเร็จของการเจรจาย่อมขึ้นอยู่กับความสุจริตใจ (good faith) ของคู่กรณีเป็นสำคัญ

ในประเทศไทย เมื่อสหภาพแรงงานแจ้งขอเรียกรงก่อนนายจ้างแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ต้องเริ่มเจรจากภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับขอเรียกรง<sup>1</sup> กรณีได้มีการเจรจากันภายใน 3 วัน หรือมีการเจรจากันแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้กฎหมายถือว่า มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น อันทำให้สหภาพแรงงานมีสิทธิแจ้งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไกล่เกลี่ย<sup>2</sup> (conciliation) โดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานมีอำนาจไกล่เกลี่ย มีกำหนด 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไกล่เกลี่ย หากไกล่เกลี่ยแล้วยังตกลงกันไม่ได้ ถือว่าเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ คู่กรณีที่มีสิทธิตั้งผู้ชกข้อพิพาทแรงงาน เพื่อกำหนดชก เรียกว่า เป็นการนำข้อพิพาทเข้าสู่การชกด้วยความสมัครใจ ซึ่งผลของการชก คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามและการฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาด้วย แต่ถ้านอังกษผู้ชกกล่าวคู่กรณี มีสิทธินัดหยุดงาน หรือปิดงานแล้วแต่กรณี เพื่อบังคับทางเศรษฐกิจให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมตามขอเรียกรง หรือทำตามความประสงค์ของฝ่ายตนได้ เว้นแต่เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการบางอย่างที่กฎหมายห้ามมิให้ใช้สิทธินัดหยุดงาน หรือปิดงาน เช่น การรถไฟ การท่าเรือ การโทรศัพท์ การไฟฟ้าหรือการประปา เป็นต้น เพราะเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจและสาธารณชน กรณีนี้จะต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัย

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, มาตรา 16.

<sup>2</sup> การไกล่เกลี่ยในชั้นตอนนี้ถือว่าเป็นบริการ (service) ของรัฐเพื่อยุติข้อพิพาทแรงงานในฐานะเป็นคนกลางและเป็นการบังคับเข้าสู่การไกล่เกลี่ย (compulsory arbitration) หมายความว่าคู่กรณีจะปฏิเสธการไกล่เกลี่ยไม่ได้ เพราะการไกล่เกลี่ยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ลูกจ้างและนายจ้างมีความคิดตรึกตรองถึงผลประโยชน์เสีย และลดความกระหายที่จะนัดหยุดงานหรือปิดงานลง (cooling-off period).

ของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง  
ฝ่ายลูกจ้างและรัฐบาล เรียกว่าการเจรจาโดยการบังคับ<sup>1</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือระยะเวลา 3 วันที่ให้เริ่มเจรจากันก็ ระยะเวลาใกล้เคียง  
ของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน 5 วันก็ เป็นระยะเวลาที่รวมเอาวันหยุดต่าง ๆ  
เช่น วันหยุดประจำสัปดาห์หรือวันหยุดตามประเพณี เป็นต้น เข้าไปด้วย ทำให้นายจ้างและ  
ลูกจ้างหรือพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเตรียมตัวไม่ทัน แต่ก็มีผลคือจะได้จัดการข้อพิพาท  
แรงงานให้ระงับไปด้วยความรวดเร็ว

1) ประเทศญี่ปุ่น ระบบสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นได้มีวิวัฒนาการตาม  
กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) ปัจจุบันถือว่าการรวม  
เจรจาต่อรอง (collective bargaining) ระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานเป็น  
มาตรการทางกานแรงงานสัมพันธ์ที่สุที่สุดที่จะแก้ไขปัญหของทั้งสองฝ่ายได้

การรวมเจรจาต่อรองในประเทศญี่ปุ่น ส่วนใหญ่ก็จะทำในระดับสถานประกอบการ  
คือระหว่างสหภาพแรงงานของสถานประกอบการนั้นกับนายจ้างโดยตรง มีเพียงบางอุตสาหกรรม  
เท่านั้นที่เจรจาต่อรองกันในระดับอุตสาหกรรม คือตามประเภทของกิจการอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะ  
ถือว่าการเจรจาต่อรองเป็นเรื่องภายในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น  
ซึ่งบุคคลภายนอกไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วย อย่างไรก็ตามการเจรจาต่อรองที่ถือว่าสำคัญ คือ  
การเจรจาต่อรองในฤดูใบไม้ผลิ หรือที่เรียกว่า "Spring Labour Offensive" หรือ  
"Shunto" ในภาษาญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมาช้านานแล้วว่า ในฤดูดังกล่าว  
จะมีการเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ จากนายจ้าง

สำหรับผู้ที่ไม่นำมาเจรจาต่อรอง ได้แก่ ตัวแทนสหภาพแรงงานหรือผู้ซึ่งได้รับ  
มอบอำนาจจากสหภาพแรงงานให้รวมเจรจาต่อรอง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงการทำข้อตกลงรวม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ibid., มาตรา 21-23, 26, 29, 131.

<sup>2</sup> Trade Union Law (Japan), 1949, article 6.

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการร่วมเจรจาต่อรองนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนของการเจรจาไว้ โดยขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้างและลูกจ้างว่า จะเจรจากันให้เสร็จหรือเร็วเพียงใด จึงแตกต่างกับขั้นตอนการร่วมเจรจาต่อรองของไทยซึ่งกฎหมายกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยไว้มากมายถึงกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม หากผลของการร่วมเจรจาต่อรองไม่ประสบผลสำเร็จ คู่กรณีก็มีสิทธิขอให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations Commission) เข้ามาช่วยไกล่เกลี่ย หรือยุติระงับข้อพิพาทแรงงานได้

2) ประเทศสิงคโปร์ เมื่อสหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรองจากนายจ้างแจ้งขอเรียกร้องเป็นหนังสือต่อนายจ้างแล้ว กฎหมายกำหนดว่านายจ้างอาจแจ้งตอบรับการร่วมเจรจาต่อรองไปยังสหภาพแรงงาน แต่ถ้านายจ้างไม่แจ้งตอบรับภายในเวลา 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งขอเรียกร้องสหภาพแรงงาน อาจแจ้งให้ผู้ตรวจการ (commissioner) ทราบซึ่งเมื่อได้รับแจ้งแล้วกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการดำเนินการปรึกษาหารือ หรือมีคำสั่งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานปรึกษาหารือกับนายจ้างนั้น เพื่อชักชวนให้เจรจาต่อรองกัน ถ้านายจ้างยังคงปฏิเสธการเจรจาต่อรองอยู่ก็ให้ผู้ตรวจการแจ้งรัฐมนตรี (กระทรวงแรงงาน) และนายทะเบียนทราบว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป เว้นแต่รัฐมนตรีจะสั่งเป็นอย่างอื่น<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม กรณีสหภาพแรงงานแจ้งขอเรียกร้องต่อนายจ้างครบ 14 วันแล้ว แต่ยังไม่สามารถทำข้อตกลงรวม (collective agreement) ได้ก็ให้สหภาพแรงงานแจ้งให้ผู้ตรวจการทราบ เพื่อให้ผู้ตรวจการดำเนินการปรึกษาหารือหรือมีคำสั่งให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานปรึกษาหารือกับนายจ้าง ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงได้โดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน แต่สำหรับผู้ตรวจการเห็นว่าการไกล่เกลี่ยไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ หรือเมื่อการปรึกษาหารือกับนายจ้าง เพื่อให้คู่กรณีทำข้อตกลงรวมดังกล่าวครบกำหนดเวลา 7 วันแล้ว แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการ

<sup>1</sup> สุทิน หงษ์เทียมทอง, สมบุญ ศรีภิรมย์นิกร, *Op.cit.*, หน้า 14.

<sup>2</sup> Industrial Relations Act (Singapore), 1960, section 18, 19.

แจ้งให้รัฐมนตรีและนายทะเบียนทราบว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป  
เว้นแต่รัฐมนตรีจะสั่งเป็นอย่างอื่น<sup>1</sup>

3) ประเทศฟิลิปปินส์ การรวมเจรจาต่อรองจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์  
ดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะเจรจาทำข้อตกลงรวม ให้ฝ่ายนั้นยื่นหนังสือ  
เกี่ยวกับข้อความของข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอ (proposal) ไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งฝ่ายที่  
รับข้อเสนอจะต้องเจรจาไม่ช้ากว่า 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น

(ข) ถ้ามีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อ เสนอหรือการไม่รับข้อเสนอดังกล่าว  
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้มีการประชุม ซึ่งจะต้องเริ่มประชุมไม่ช้ากว่า 10 วัน นับแต่  
วันที่ร้องขอนั้น

(ค) ถ้าข้อพิพาทแรงงานไม่ยุติ สำนักงานแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจเข้าไป  
จัดการตามคำร้องขอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือของทั้งสองฝ่าย หรือเข้าไปจัดการโดยมีตอง  
มีการร้องขอก็ได้ ให้เป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะต้องเข้าไปร่วมในการประชุมเพื่อประนอม  
ข้อพิพาทแรงงานที่สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ได้ เรียกขึ้นนั้นในทันที

(ง) ในระหว่างการประนอมข้อพิพาทแรงงาน ห้ามมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง  
ขัดขวางหรือกระทำให้ข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งจะยุติลงได้นั้นชะงักงัน

(จ) ให้สำนักงานแรงงานสัมพันธ์พยายามที่จะยุติข้อพิพาทแรงงานนั้นอย่าง  
ฉันท์มิตร (amicable) และสนับสนุนให้คู่กรณีนำข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดโดย  
ความสมัครใจ (voluntary arbitration)

(ฉ) ถ้าการยุติข้อพิพาทแรงงานอย่างฉันท์มิตรไม่อาจยุติลงได้หลังจากมีการ  
ประนีประนอมข้อพิพาทจนถึงที่สุดแล้ว ให้สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ส่งข้อพิพาทแรงงานนั้น  
ให้แก่ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน (Labor Arbiter) เพื่อชี้ขาดโดยการบังคับ  
(compulsory arbitration) และให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานดังกล่าววินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>1</sup> Ibid., มาตรา 20, 21.

ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่นั่งพิจารณาคดีครั้งแรก<sup>1</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวกับกฎหมายของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์มิได้กำหนดขั้นตอนของการแจ้งข้อเรียกร้อง หรือการร่วมเจรจาต่อรองไว้แต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยบังคับให้ทั้งสองฝ่ายต้องเริ่มเจรจากันภายใน 7 วัน และของประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้เริ่มเจรจากันภายใน 10 วัน แต่ของประเทศไทยกำหนดเพียง 3 วันเท่านั้น

### ค. การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

เมื่อมีการแจ้งข้อเรียกร้องและร่วมเจรจาต่อรองกันแล้ว ผลที่สุคนายจ้างและลูกจ้างจะจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้างหรือในบางประเทศเรียกว่า ข้อตกลงรวม (collective agreement) ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการทำงานร่วมกัน ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกิดจากการตกลงโดยความสมัครใจของคู่กรณี ย่อมเป็นข้อตกลงที่มีคุณค่า และศักดิ์สิทธิ์ยิ่งกว่าข้อตกลงที่เกิดจากการบังคับ เพราะข้อตกลงโดยความสมัครใจเกิดจากเจตนาอันบริสุทธิ์ตามความประสงค์ของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานในประเทศไทยจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายด้วย ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตามที่คู่กรณีได้ตกลงกัน หากแต่จะตกลงกันเกินกว่า 3 ปีไม่ได้ ในกรณีที่มิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้บังคับไว้ให้ถือว่ามีผลใช้บังคับ 1 ปี ทั้งนี้เพราะข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นสัญญาอย่างหนึ่งที่นายจ้างและลูกจ้างมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Facta Sunt Servanda) หากกำหนดระยะเวลาไว้บังคับของข้อตกลงนานเกินไป อาจทำให้ลูกจ้างเกิดความเสียหายเปรียบทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อค่าของเงิน (ค่าจ้าง) ตกต่ำลงหรือดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index) สูงขึ้น ในทำนองเดียวกันถ้ากำหนดระยะเวลาไว้สั้นเกินไปก็อาจกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรม

1

Labor Code of the Philippines, 1974, article 251.

หรือการประกอบธุรกิจของนายจ้างได้ เพราะต้องคอยเป็นกังวลในเรื่องการเรียกร้อง  
และเจรจายุทธรณ์เวลา

1) ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายกำหนดว่าข้อตกลงรวม (ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ  
การจ้าง) ระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อทั้ง 2 ฝ่าย  
พร้อมกับประทับตราเป็นสำคัญและจะมีผลใช้บังคับเป็นเวลาเกินกว่า 3 ปีไม่ได้ หากกำหนด  
เวลาเกินกว่า 3 ปี ให้ถือว่ามีผลใช้บังคับเพียง 3 ปี<sup>1</sup>

2) ประเทศสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดว่าข้อตกลงรวม (ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ  
การจ้าง) จะต้องมิมีผลใช้บังคับไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่จะเกิน 3 ปี ไม่ได้<sup>2</sup>

3) ประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาใช้  
บังคับของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้

โดยสรุปจะเห็นว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และสิงคโปร์กำหนดระยะเวลาใช้  
บังคับของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเช่นเดียวกับของไทย โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับ  
ไม่เกิน 3 ปี แต่มีข้อสังเกตว่าสำหรับประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของ  
การใช้บังคับโดยให้มีผลใช้บังคับไม่น้อยกว่า 2 ปี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการให้  
หลักประกันแก่นายจ้างว่าจะไม่มีการแจ้งข้อเรียกร้อง หรือนัดหยุดงานในระหว่างที่ข้อตกลง  
มีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความมั่นคงทางค่านอุตสาหกรรมไว้  
เพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ชาวต่างชาติไปลงทุนในสิงคโปร์ อันมีผลต่อการพัฒนาทางค่าน  
เศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย  
ของประเทศฟิลิปปินส์แต่อย่างใด

<sup>1</sup> Trade Union Law (Japan), 1949, article 14, 15.

<sup>2</sup> Industrial Relations Act (Singapore), 1960, section 24(3).