

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย



นายธรรมรัตน์ ภูจันทร์เจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

FREEDOM OF ASSOCIATION OF MIGRANT WORKERS IN THAILAND



Mr. Tammarat Poochanjalearn

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

โดย

นายธรรมรัตน์ ภู่อินทร์เจริญ

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ เกษมสันต์ วัลลาภธรรม)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(อาจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์)

ธรรมรัตน์ ภูจันทร์เจริญ : เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.  
(FREEDOM OF ASSOCIATION OF MIGRANT WORKERS IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา  
วิทยานิพนธ์หลัก: อ. ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, 93 หน้า.

สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อลูกจ้าง เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของลูกจ้างเพื่อเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกัน แต่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้ให้การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว โดยบทบัญญัติของกฎหมายไม่ไห้แรงงานต่างด้าวรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหภาพแรงงาน และไม่อาจจะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับต่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว แม้ในปัจจุบันภาครัฐโดยกระทรวงแรงงานได้มีแนวความคิดที่จะให้การรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวแต่ก็ยังมีข้อกังวลในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือแม้แต่ฝั่งของแรงงานต่างด้าวเองก็ยังคงมีข้อถกเถียงกันถึงความจำเป็นที่จะต้องมีสหภาพแรงงานเป็นของตัวเองหรือไม่

สหภาพแรงงานเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ทำให้รัฐจำต้องให้การรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัญชาติไทย หรือแรงงานต่างด้าว ซึ่งหลักการนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้เห็นความสำคัญจนนำไปสู่การมีอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งเป็น 2 ใน 8 อนุสัญญาหลักพื้นฐานที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องให้สัตยาบันรวมถึงประเทศไทยด้วย ตัวอย่างของประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วก็อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่ได้นำเรื่องของสัญชาติหรือความแตกต่างกันของลูกจ้างมาเป็นข้อจำกัดการใช้เสรีภาพ หรือประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอย่างสาธารณรัฐเกาหลีแต่ก็ได้รับเอาแนวทางไปบัญญัติเป็นกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยยังคงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานสัญชาติไทยกับแรงงานต่างด้าว แต่ก็เริ่มมีแนวความคิดที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งก็จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลานาน บริบททางสังคมโดยเฉพาะสถานการณ์แรงงานต่างด้าวก็เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงควรจะปรับนโยบายที่มีต่อแรงงานต่างด้าวให้แรงงานต่างด้าวได้รับโอกาสที่จะรวมกลุ่มกันเท่าเทียมกับแรงงานสัญชาติไทย

การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อรองรับการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวมิใช่จะเพียงแต่เป็นการแสดงออกถึงท่าทีของประเทศไทยที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ยังเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยต่อการรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

# # 5485984334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: TRADE UNION HUMAN RIGHT LAW ILO LAW WORKER

TAMMARAT POOCHANJALEARN: FREEDOM OF ASSOCIATION OF MIGRANT WORKERS IN THAILAND. ADVISOR: DR.SUPHASIT TAWEEJAMSUP, 93 pp.

The Trade Unions are an important organization to employees since it is derived from the association of employees in order to increase a power in settlement of labour disputes with their employers .However, Labour Relations Act B.E. 1975 does not recognize the freedom of association of migrant workers. This Law prohibits an establishment of trade unions' migrant workers, and they cannot be trade unions committee. Those provisions infringe migrant workers' human rights. At present, the Ministry of Labour on behalf of the government has an idea to recognize the association of migrant workers to establish their trade unions, but there are also concerns about the stability issues. In terms of migrant workers, the issue relating to the indispensable of this organization for them is discussed.

The Labour Unions is the type of the claim for the freedom of association, which is generally accepted as human rights. The government has to provide the equality for all Thai and migrant workers to set up the labour unions. An international labour organization gives priority to this principle as can be seen in Convention no. 87 and 98, which are 2 in 8 of basic convention that all member states must ratify including Thailand. For example, Japan as member state has ratified this Convention. Labour Relations Act in Japan, nationality or the difference of workers does not limit the freedom of association of workers. Another example, although Korea as member state has not ratified the Convention, this principle is used in its law as same as Japan.

In Thailand, the Labour Relations Act has some provision that does not comply with the criteria of international labour organization, in particularly, the discrimination between Thai and migrant workers. Nevertheless, the notion relating to ratification in the Conventions of international labour organization has an influence in Thailand. This leads to the amendment of the Labour Relations Act that has been promulgated for a long time. In society, the situation of migrant worker has changed. Therefore, the policies concerning migrant workers should be amended, especially, the equal opportunity in association of Thai and migrant workers.

The improvement of the Labour Relations Act concerning recognition of the association of migrant workers in establishment labour unions represents the enhancement of human rights' migrant worker in Thailand. In addition, this improvement paves the way for participating ASEAN Economic Community in 2015 because this cooperation generates free flow of migrant workers to Thailand.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2013

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาในครั้งนี้ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่ายซึ่งต้องขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง เริ่มจากคณะกรรมการอันได้แก่ ประธานกรรมการ ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิชาวรรณกรรมทั้ง 2 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์ และอาจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่ได้ให้คำชี้แนะในประเด็นที่ยังขาดตกบกพร่อง จนทำให้การศึกษาในครั้งนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

บุคคลอีกท่านที่มีส่วนสำคัญต่อการศึกษาคืออาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ ซึ่งได้สละเวลาให้คำแนะนำในประเด็นที่สงสัยขณะที่ทำการศึกษา และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในเนื้อหาที่ได้จากการศึกษา

นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมงานทั้งที่กรมทางหลวง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะนางสาวสุภาวดี แก้วประดับ เพื่อนจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อนที่ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เพื่อนสนิทคือนายพีระพงษ์ ชินสขเสริม นายธีระยุทธ สุริยะ และนางสาวพรชนก ต่วนเจริญศรี ที่เป็นกำลังใจให้ในยามที่รู้สึกท้อแท้ และยังได้รับความช่วยเหลือจากนายวรวิษณุวิทย์ ประเสริฐยิ่ง มหาบัณฑิต จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ ที่ช่วยดูแลการใช้งาน CU E-Thesis

ท้ายที่สุดบุคคลที่สำคัญที่สุดในการศึกษาครั้งนี้ คือ พ่อและแม่ ที่ได้มอบชีวิตและให้การอบรมสั่งสอน ตลอดจนเป็นผู้สนับสนุนการศึกษา ดังนั้นหากมีกุศลที่บังเกิดจากการศึกษานี้ ขอยกบุญกุศลนี้ให้แก่ท่านทั้งสองด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน.....	8
2.1 ความเป็นสิทธิมนุษยชนของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	8
2.1.1 สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของคนทุกคน.....	9
2.1.1.1 สิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด.....	10
2.1.1.2 การยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง.....	10
2.1.1.3 “การไม่เลือกปฏิบัติ” : หลักประกันสิทธิมนุษยชน.....	12
2.1.2 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม : ลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์.....	13
2.1.2.1 การรวมกลุ่มเป็นธรรมชาติของมนุษย์.....	13
2.1.2.2 รูปแบบการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	14
2.1.2.3 ความสัมพันธ์กับสิทธิและเสรีภาพอื่น.....	15
2.1.2.4 เสรีภาพที่ถูกจำกัดได้ : เหตุผลและรูปแบบของการจำกัดเสรีภาพ.....	15
2.2 สหภาพแรงงานกับการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	16
2.2.1 สหภาพแรงงาน : องค์กรตัวแทนของลูกจ้าง.....	17
2.2.1.1 วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน.....	18

(ก) วัตถุประสงค์หลัก .....	18
(ข) วัตถุประสงค์รอง : เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้าง กับลูกจ้าง ..	19
2.2.1.2 การบริหารจัดการสหภาพแรงงาน .....	20
(ก) การจัดโครงสร้าง : สมาชิก เงิน และการบริหาร .....	20
(ข) ประเภทของสหภาพแรงงาน.....	21
2.2.2 การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน.....	22
2.2.2.1 หลักการทั่วไปของการรับรองการใช้เสรีภาพ .....	22
(ก) กฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	22
(ข) แนวปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล .....	24
2.2.2.2 บทบาทของรัฐกับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน .....	24
(ก) การตรากฎหมาย : รับรองการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน .....	24
(ข) นโยบายของรัฐ.....	25
บทที่ 3 เสรีภาพในการจัดตั้งและการบริหารงานสหภาพแรงงานตามหลักมาตรฐานสากล และกรณีศึกษาจากต่างประเทศ .....	27
3.1 “การรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง” : มาตรฐานขั้นพื้นฐาน (Core Labour Standards) ในการใช้แรงงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ .....	28
3.1.1 การให้การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	29
3.1.1.1 แรงงานทุกคนต้องมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	30
3.1.1.2 การให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง.....	31
3.1.2 กลไกผลักดันให้ชาติสมาชิกปรับแนวทางไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม	31



3.2 แนวทางปฏิบัติในการรับเอาหลักการเกี่ยวกับสหภาพแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติ : ศึกษาประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี .....	33
3.2.1 พัฒนาการที่แตกต่างของสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี.....	34
3.2.1.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่น : จากการปฏิรูปในรัชสมัยเมจิและการเข้ามามีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 .....	35
3.2.1.2 สภาพสังคมและอุตสาหกรรมของสาธารณรัฐเกาหลี : พัฒนาการของสหภาพแรงงานในภาวะการจ้างงานที่กดดันแรงงาน.....	37
3.2.2 หลักการร่วมกันในการคุ้มครองการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน.....	38
3.2.2.1 การริเริ่มก่อตั้งสหภาพแรงงาน : ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน.....	39
3.2.2.2 การเข้าเป็นสมาชิกและการบริหารงานสหภาพแรงงาน .....	41
3.2.2.3 การดูแลการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน .....	43
3.2.3 ผลการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน : สหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี.....	45
บทที่ 4 กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ : ข้อจำกัดทางกฎหมายในการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว.....	47
4.1 แรงงานต่างด้าวกับประเทศไทย.....	47
4.1.1 แรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงภายใน .....	48
4.1.1.1 ความมั่นคงต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย : นโยบายในการปราบปรามคอมมิวนิสต์.....	49
4.1.1.2 ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ : ผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว.....	50
4.1.1.3 ความมั่นคงทางสังคม : ปัญหาที่เกิดกับครอบครัวของแรงงานต่างด้าว .....	51

4.1.2	พัฒนาการของแนวความคิดที่เกี่ยวสิทธิและเสรีภาพที่มีผลต่อกฎหมายแรงงานสัมพันธ์.	53
4.1.2.1	การเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ : เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516.....	53
4.1.2.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : การเปลี่ยนแนวคิดครั้งสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ .....	55
4.2	ปัญหาที่เกิดจากการไม่สามารถรวมตัวของแรงงานต่างด้าว .....	56
4.2.1	ปัญหาของแรงงานต่างด้าว : เหตุผลที่แรงงานต่างด้าวควรรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน .....	57
4.2.2	ปัญหาของนายจ้าง : ความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง	58
4.3	กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว .....	59
4.3.1	แรงงานต่างด้าวไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน .....	59
4.3.2	การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน .....	60
4.3.3	การบริหารงานของสหภาพแรงงานเป็นของแรงงานสัญชาติไทย .....	61
บทที่ 5	ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว .....	63
5.1	การให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98	63
5.1.1	การเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงาน.....	65
5.1.1.1	มูลเหตุการเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้าง : สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป .....	65
5.1.1.2	ข้อดีและข้อเสียจากการให้สัตยาบัน .....	66
5.1.1.3	ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับขบวนการแรงงานไทย.....	69
5.1.2	การตอบสนองจากรัฐต่อการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน .....	71
5.1.2.1	ท่าทีของรัฐต่อการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว .....	71
5.1.2.2	การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ .....	73

5.2 ประชาคมอาเซียน : ปัจจัยวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน .....	75
5.2.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี กับผลกระทบต่อประเทศไทย .....	76
5.2.1.1 ข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี.....	77
5.2.1.2 การให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว.....	78
5.2.2 ตัวอย่างการรับรองการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวจากประเทศสมาชิกอื่น .....	79
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	85
6.1 บทสรุป .....	85
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	91
รายการอ้างอิง .....	94
ภาคผนวก.....	101
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	134

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“สหภาพแรงงาน” มีวัตถุประสงค์หลักในการรวมตัวกันเพื่อเป็นกลไกที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ก่อนที่รัฐจะใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซง<sup>1</sup> สืบเนื่องจากสภาพการจ้างงานที่นายจ้างต้องการผลผลิตที่สูง ส่วนลูกจ้างก็ต้องการมาตรฐานการจ้างงานที่ดี จึงเกิดความขัดแย้งจนเป็นข้อพิพาทแรงงานกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือที่มักจะถูกนายจ้างเอาเปรียบเนื่องจากอำนาจในการเจรจาต่อรองที่มีอยู่น้อย ซึ่งสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะรวมกลุ่มกันเพื่อความอยู่รอด จนอาจจะกล่าวได้ว่าสหภาพแรงงานนี้ถือเป็นการใช้สิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ดังปรากฏในหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญโดยองค์การสหประชาชาติ อันเป็นการวางรากฐานความสำคัญของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก<sup>2</sup> โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานตามที่ปรากฏในข้อ 23 (4)<sup>3</sup> ว่าทุกคนมีสิทธิที่จะรวมตัวและเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน\* เมื่อถือว่าการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานเป็นการใช้สิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง การให้การรับรองก็ควรที่จะเป็นไปตามหลักการทั่วไปของสิทธิมนุษยชนคือการให้การรับรองโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แม้จะมีการรับรองให้เกิดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน การเข้าเป็นสมาชิกและการดำเนินการของสหภาพแรงงานไว้แล้ว ก็เป็นเพียงแต่การรับรองที่ยังคงมีข้อจำกัด ได้แก่ การกำหนดให้แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงาน หรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้ จึงก่อให้เกิดคำถามว่าการที่กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้รับรองให้แรงงานต่างด้าวรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน หรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้นั้น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวหรือไม่

สภาพการจ้างงานของประเทศไทยในปัจจุบันพบว่า มีแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานสัญชาติไทย และแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในสถานประกอบการบางแห่งมีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่นในกิจการประมงทะเลในจังหวัดสมุทรสาครที่แรงงานต่างด้าว เป็น

<sup>1</sup> สุชาติ หล่อโลหการ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527). หน้า 2.

<sup>2</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง Universal Declaration of Human Rights (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, 2551) หน้า 1.

<sup>3</sup> The United Nation, The Universal Declaration of Human Rights [ออนไลน์], 23 กันยายน 2555. แหล่งที่มา <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

\* Universal Declaration of Human Rights

Article 23 (4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

แรงงานหลักในสถานประกอบการ<sup>4</sup> แรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้น มีทั้งที่เข้าเมืองมา โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีใบอนุญาตทำงาน และลักลอบเข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>5</sup> ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การขาดแคลนแรงงานบางอาชีพอันเนื่องมาจากปัจจัยทางสังคมที่คนไทยไม่นิยมประกอบอาชีพบางประเภท หรือผลจากนโยบายของรัฐบาลบางอย่างที่เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำที่สูงกว่าประเทศที่แรงงานต่างด้าวนั้นถือสัญชาติ ดังที่ปรากฏว่าได้มีการประกาศให้ค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ 300 บาท\* ซึ่งถือว่าสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอาเซียน และสูงเป็นอันดับสามรองจากประเทศสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ตามลำดับ<sup>6</sup> หรือระบบสาธารณสุขภาครัฐที่มีความเจริญมากกว่า ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานเหล่านั้นที่เข้ามาทำงานมีทั้งแรงงานที่เป็นแรงงานฝีมือซึ่งเป็นแรงงานที่มักจะได้รับค่าตอบแทนสูงตามความรู้ความสามารถ กับแรงงานไร้ฝีมือที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานทั้งในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และมีบางส่วนเป็นแรงงานในกิจการขนาดเล็ก โดยส่วนมากแรงงานเหล่านี้มักจะถูกนายจ้างคนไทยเอารัดเอาเปรียบด้วยการใช้แรงงานในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม เช่น การได้รับค่าจ้างที่ไม่เหมาะสม<sup>7</sup> เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างด้าว จึงควรที่จะให้แรงงานต่างด้าวได้มีโอกาสรวมตัวกันแล้วจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานซึ่งจะทำให้ปัญหาของแรงงานต่างด้าวมีช่องทางที่จะนำไปสู่ทางแก้ไขโดยสันติวิธีผ่านการเจรจาต่อรอง อันจะก่อให้เกิดการได้รับประโยชน์ทั้งฝ่ายนายจ้างคนไทยและฝ่ายลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว ท้ายสุดความสงบสันติซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการแรงงานสัมพันธ์ก็จะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นแต่ได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องนี้มาถกเถียงกันได้สักระยะหนึ่งแล้ว

<sup>4</sup> สำนักข่าว INN, **จัดหางานมหาชัยเผยมีแรงงานต่างด้าว 2.8 แสนคน** [ออนไลน์], 21 พฤศจิกายน 2555 แหล่งที่มา <http://news.sanook.com/1154760>

<sup>5</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน, **ข้อมูลสถิติรายเดือน เดือนมกราคม 2556** [ออนไลน์], 3 มีนาคม 2556 แหล่งที่มา <http://wp.doe.go.th/node/288>

<sup>6</sup> เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, **ดูกันจะค่าแรง 300 บาท เทียบกับค่าแรงในอาเซียน** [ออนไลน์], 6 เมษายน 2555 แหล่งที่มา <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/keatanun/20120406/445749/ดูกันจะค่าแรงขั้นต่ำ-300-บาท-เทียบกับค่าแรงในอาเซียน.html>

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ เอี่ยมสมุทร, **“นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ”**, (หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 50 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550) หน้า 28.

\* ตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 183 ง วันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ซึ่งกำหนดให้อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเท่ากัน 300 บาทเท่ากันทั่วประเทศ

ดังจะเห็นได้จากในส่วนของภาครัฐที่ได้มีหารือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าสมควรที่จะให้แรงงานต่างด้าวสามารถตั้งสหภาพแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่ และในส่วนของแรงงานต่างด้าวเองก็ปรากฏว่า มีการเรียกร้องจะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าแรงงานเชื้อชาติมอญที่ทำงานในจังหวัดระนองได้เรียกร้องให้มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อต้องการจะรวมตัวกันเพื่อรักษาขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมเพื่อแสดงตัวตนของแรงงานชาวมอญในประเทศไทย หรือความต้องการรวมตัวกันของแรงงานชาวมอญที่อยู่ในอุตสาหกรรมทอผ้าในจังหวัดสมุทรปราการ<sup>8</sup> แต่ในทางกลับกันแรงงานชาวพม่าบางส่วนกลับไม่เห็นความสำคัญในการมีสหภาพแรงงานเป็นของตนเอง เพราะแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ทำงานอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดระนองส่วนใหญ่ไม่มีปัญหากับนายจ้าง และรูปแบบการทำงานจะเป็นแบบครอบครัว มีความอบอุ่น แม้จะมีความขัดแย้งบ้างแต่ก็น้อยมาก จึงไม่มีความสนใจที่จะก่อตั้งสหภาพแต่ประการใด อีกทั้งมองว่าการก่อตั้งสหภาพแรงงานอาจจะมีผลกระทบในการรับเข้าทำงานในอนาคตก็เป็นได้<sup>9</sup> ซึ่งทั้งข้อถกเถียงในส่วนของภาครัฐ และของแรงงานต่างด้าวต่างก็เป็นเหตุผลที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้ในประเด็นที่เกี่ยวกับการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวต่อไป

อีกปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว คือ การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) อันเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2547 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ที่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs)<sup>10</sup> ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ หรือแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรี ซึ่งจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน\* ผลที่ตามมาคือจะทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเมื่อจำนวนแรงงานที่มากขึ้น ปัญหาข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็มากขึ้นตามไปด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึงปัญหาที่จะตามมาเมื่อมีการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากด้วย ซึ่งการแก้ไขปัญหาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็คือการเจรจาผ่านสหภาพแรงงาน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะมีการรับรองให้มีการจัดตั้งสหภาพ

<sup>8</sup> ศูนย์รวมข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์, ลุย “ระนองโมเดล” นำร่องแก้แรงงานเถื่อน [ออนไลน์], 2 ตุลาคม 2556. แหล่งที่มา [http://hrm.siamhrm.com/report/news\\_report.php?max=3795](http://hrm.siamhrm.com/report/news_report.php?max=3795)

<sup>9</sup> ผู้จัดการออนไลน์, แรงงานพม่าในระนองไม่สนตั้งสหภาพแรงงานพม่าในไทย [ออนไลน์], 30 มกราคม 2556 แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9560000012351>

<sup>10</sup> AEC ศูนย์ข้อมูลความรู้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานและอาชีพของประเทศไทย AEC [ออนไลน์], 20 สิงหาคม 2555 แหล่งที่มา <http://www.thai-aec.com/231>

\* 8 สาขาด้วยกันคือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ นักบัญชี และการบริการการท่องเที่ยว ส่วนสาขาอื่น ๆ ยังอยู่ระหว่างพิจารณา

แรงงานของแรงงานต่างด้าวและเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวได้มีโอกาสเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้ไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ด้วย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งที่ศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการรับรองเสรีภาพของแรงงานต่างด้าวในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน โดยอธิบายถึงความเป็นสิทธิมนุษยชนของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยแสดงออกผ่านการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน และศึกษาถึงแนวทางของการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศผ่านอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ตลอดจนตัวอย่างของการยอมรับและรับเอาแนวทางการรับรองการใช้เสรีภาพดังกล่าวของประเทศสมาชิกอื่น เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย ที่ยังคงมีข้อจำกัดในการรับรองการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และการเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานอยู่ อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวในอนาคตต่อไป และยังเป็น การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในฐานะของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนในการรองรับ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรีในปี ค.ศ. 2015 อีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อให้เกิดการเข้าใจต่อความเป็นสิทธิมนุษยชนของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งก่อให้เกิดสหภาพแรงงาน อันส่งผลให้รัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อการใช้เสรีภาพนี้กับแรงงานต่างด้าวได้

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรของลูกจ้าง และมีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง ตลอดจนนำไปสู่การระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่ว่าจะมีสัญชาติใดก็ตาม

1.2.3 เพื่อนำตัวอย่างของการยอมรับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกอื่นกับประเทศไทย เพื่อมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

1.2.4 เพื่อรองรับการรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน ที่จะส่งผลต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศ และยังทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในที่สุด

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้เฉพาะแรงงานที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่มีสิทธิขอตั้งสหภาพแรงงานและเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน ซึ่งถือว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย และไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของการมีสหภาพแรงงาน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งสหภาพแรงงาน การเข้าเป็นสมาชิก หรือการเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน อันจะเป็นการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของ “การก่อตั้งสหภาพแรงงาน” และเป็นไปตามแนวทางของหลักการมาตรฐานแรงงานสากล

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Association) ของแรงงานต่างด้าวว่าเป็นการใช้สิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง โดยถือว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานนี้เกิดจากสัญชาติญาณโดยกำเนิดของมนุษย์ทุกคน ซึ่งจะส่งผลให้รัฐจะต้องให้การรับรองการใช้เสรีภาพนี้อย่างเท่าเทียมกัน<sup>11</sup> โดยรวมไปถึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะมีสัญชาติใด ทั้งที่เข้าเมืองมาโดยถูกกฎหมาย และลักลอบเข้าเมือง การรับรองเสรีภาพที่ถือว่าเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับก็คืออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 โดยมีตัวอย่างของประเทศที่รับเอาแนวความคิดจากอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ไปปฏิบัติไม่ว่าจะให้สัตยาบันแล้วหรือไม่ก็ตามที่ตั้งที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ในส่วนของประเทศไทยนั้น การศึกษาการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานนั้น กฎหมายสำคัญที่ทำการศึกษาคือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยศึกษาแนวคิดที่มาของการร่างกฎหมาย ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการจำกัดการใช้เสรีภาพของแรงงานต่างด้าวคือ มาตรา 88 ที่บัญญัติให้แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นมีสิทธิที่จะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงาน และมาตรา 101 ที่บัญญัติให้แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นจึงจะเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ และท้ายที่สุดศึกษาถึงแรงผลักดันในอนาคตและแรงผลักดันของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีผลต่อการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

<sup>11</sup> สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์, รายงานพิเศษแรงงานต่างด้าว เรื่องสิทธิและการคุ้มครอง [ออนไลน์], 3 มีนาคม 2556 แหล่งที่มา [http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01\\_NewsID=TNSOC5508310020011](http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNSOC5508310020011)



## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.5.1 ก่อให้เกิดการยอมรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวว่าเป็นสิทธิมนุษยชน อันจะทำให้ไม่อาจจะเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวได้

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกรอบการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าวตลอดจนแนวทางของรัฐในการรับรองการใช้เสรีภาพดังกล่าว

1.5.3 ตัวอย่างของแนวทางในการยอมรับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะนำมาเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยต่อไป

1.5.4 การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยเพื่อให้มีความพร้อมในการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรีภายหลังการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015

วิทยานิพนธ์เล่มนี้แบ่งการศึกษาออกเป็นทั้งสิ้น 6 บท โดยเริ่มจากบทที่ 1 บทนำเป็นการนำเสนอถึงแนวคิดสำคัญที่ก่อให้เกิดการศึกษาในครั้งนี้ สมมุติฐาน ขอบเขตของการศึกษา ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ บทที่ 2 เป็นการกล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มว่าเพราะเหตุใดจึงถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชน และสหภาพแรงงานซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร รวมไปถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อการรับรองการใช้เสรีภาพนี้ สำหรับบทที่ 3 นั้นจะเป็นการนำเสนอตัวอย่างของการยอมรับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มที่ถือว่าเป็นมาตรฐานสากลคืออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งประเทศสมาชิกต่างก็ได้มีการรับเอาแนวทางของการยอมรับนี้ไปปฏิบัติดังตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาแล้ว หรือแม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่สาธารณรัฐเกาหลีก็ได้ให้การยอมรับแนวทางนี้เช่นกัน ในบทที่ 4 อันเนื่องมาจากเป้าหมายของการศึกษาประการหนึ่งก็เพื่อให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย ดังนั้นในบทนี้จึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังเป็นการจำกัดการใช้เสรีภาพของแรงงานต่างด้าว และบทที่ 5 เป็นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปรับปรุงกฎหมายไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในประเทศที่มีการเรียกร้องให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ หรือปัจจัยภายนอกคือการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอันจะส่งผลต่อสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของไทยอย่างไรบ้างหรือไม่ ทำได้ที่สุดบทที่ 6 คือการสรุปสิ่งที่ได้จากการศึกษาว่าในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวนั้นควรจะมีการปรับปรุงอย่างไร และในการปรับปรุงนี้ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อย่างไรการศึกษาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับสหภาพแรงงานนั้น แม้จะได้มีการศึกษาไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น วิทยานิพนธ์หัวข้อ “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานในประเทศไทย” โดยนายสุชาติ โลหการ

ที่ศึกษาครอบคลุมปัญหาข้อกฎหมายทุกประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพแรงงาน แต่วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็น การศึกษาถึงปัญหาการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวว่าบทบัญญัติกฎหมายใดที่เป็น การจำกัดการใช้เสรีภาพนี้อยู่ และจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างด้าวนี้ได้อย่างไร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

ปัญหาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตเพราะจากความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจบังคับบัญชาที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน จวบจนปัจจุบันที่ทุกประเทศต่างเร่งให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรม ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทางฝ่ายลูกจ้างมักจะรุนแรงมากกว่าผลกระทบต่อนายจ้าง และที่เด่นชัดคือการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง ในประเทศไทยเองแรงงานสัญชาติไทยและแรงงานต่างด้าวล้วนแต่ประสบปัญหาเช่นกัน แต่แรงงานต่างด้าวน่าจะประสบปัญหามากกว่าแรงงานสัญชาติไทย ดังปรากฏว่าในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยที่ผ่านมา แรงงานทั้งสัญชาติไทยและแรงงานต่างด้าวต่างก็เดือนร้อนจากการหยุดกิจการของนายจ้าง แต่แรงงานต่างด้าวจะประสบปัญหามากกว่าเนื่องจากปัจจัยหลายประการ ซึ่งรวมไปถึงการไม่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องสิทธิที่แรงงานควรได้รับในช่วงที่นายจ้างหยุดกิจการ<sup>12</sup> เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาก็ให้กับผู้ใช้แรงงานกระบวนการรวมตัวกันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ผู้ใช้แรงงานจะนำมาเป็นเครื่องมือในการหาทางออกเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นกับนายจ้าง ซึ่งการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานเป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ที่จะต้องอยู่รวมกันเพื่อความอยู่รอด อันเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือเป็นสิทธิมนุษยชน (2.1) ทำให้รัฐจำต้องให้ความสำคัญเคารพในการรวมกลุ่มของมนุษย์ทุกคนไม่มีการเลือกปฏิบัติ ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงออกถึงการรวมกลุ่มก็คือ “สหภาพแรงงาน” (2.2) เนื่องจากสหภาพแรงงานเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มลูกจ้างเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของลูกจ้าง โดยกระบวนการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานเกิดจากการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้ง กระบวนการเข้าร่วมเป็นสมาชิก และกระบวนการบริหารงานของสหภาพแรงงาน ซึ่งรัฐควรที่จะให้การรับรองให้แรงงานทุกคนได้ใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มครบถ้วนทั้ง 3 กระบวนการ

#### 2.1 ความเป็นสิทธิมนุษยชนของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศในโลก ย่อมเกิดจากรากฐานทางสังคมที่แตกต่างกันระหว่างโลกตะวันตกและตะวันออก โดยในสังคมตะวันตกที่นั้นจุดเริ่มต้นของการรับรองสิทธิมนุษยชนเกิดจากการเรียกร้องของประชาชน<sup>13</sup> เนื่องจากสภาพสังคมในยุคกลางขณะนั้นประชาชนถูกกดขี่จากผู้ปกครองเป็นอย่างมาก จึงเกิดการต่อสู้เรียกร้องเพื่อบังคับให้

<sup>12</sup> ASTV ผู้จัดการออนไลน์, “เอ็นจีโอ” ชี้แรงงานต่างด้าวถูกเอาเปรียบหลังวอน ก.แรงงานช่วยเหลือ [ออนไลน์], 10 มกราคม 2555. แหล่งที่มา <http://www2.manager.co.th/Entertainment/ViewNews.aspx?NewsID=9550000003838>

<sup>13</sup> ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัยแห่งชาติและสถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 8.

ผู้ปกครองให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชน<sup>14</sup> ดังนั้น ความเป็นสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตกจึงมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นสิ่งที่ได้รับจากรัฐโดยการต่อสู้เรียกร้อง แต่ในสังคมตะวันออก ซึ่งเป็นสังคมที่มีความผูกพันกับแนวความคิดทางศาสนาเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย ความเชื่อทางพระพุทธศาสนามีผลต่อสังคมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับเรื่องของ “กรรม” ทำให้ประชาชนไม่ได้สนใจที่จะเรียกร้องรับรองสิทธิและเสรีภาพใด เนื่องจากมีความเชื่อว่สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นก็เนื่องมาจากกรรมที่แตกต่างกัน<sup>15</sup> จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเริ่มแพร่กระจายไปในสังคมไทย หากแต่พื้นฐานทางสังคมของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่แรก ทำให้ผู้ปกครองมุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจทางการเมืองมากกว่าการให้การรับรองในสิทธิมนุษยชน แต่ในระยะหลังเกิดการตื่นตัวและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญแต่ก็เป็นไปในลักษณะของการมอบสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ให้แก่ประชาชน<sup>16</sup> แม้จะมีความแตกต่างกันในแนวคิดของการรับรองสิทธิมนุษยชน แต่สิ่งที่เหมือนกันก็คือเมื่อมีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในโลกตะวันตกและตะวันออก สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มิอยู่กับทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องใดก็ตาม (2.1.1) ทั้งนี้เพราะสิทธิมนุษยชนมีความเชื่อมโยงกับธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนซึ่งรวมไปถึงเสรีภาพในการรวมตัวกลุ่มด้วยเนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นสัตว์สังคม (2.1.2)

### 2.1.1 สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของคนทุกคน

ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน ประกอบกับแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ สิทธิดังกล่าวจึงกลายเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องรับรองและสนองตอบให้แก่คนและพลเมือง<sup>17</sup> ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนกับทุกคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็ใครก็ตามโดยไม่จำกัดเฉพาะพลเมืองที่เป็นสมาชิกของรัฐเท่านั้น หากต้องรวมไปถึงคนต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองมาถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือจะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ตาม เพราะความเป็นมนุษย์มิได้ขึ้นอยู่กับการเป็นคนสัญชาติใดแต่ความเป็นสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่อยู่กับคนทุกคนมาตั้งแต่เกิดแล้ว (2.1.1.1) รัฐก็มีอาจจะปฏิเสธความเป็นมนุษย์ของเขาได้จึงส่งผลให้รัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยผ่านการให้การรับรองโดยกฎหมายเป็นสำคัญ (2.1.1.2) และกำหนดกรอบของการใช้สิทธิเพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้ทราบและนำไปปฏิบัติเพื่อมิให้เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น หลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นหลักประกันต่อความเป็นสิทธิของคน

<sup>14</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2555) หน้า 33.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 38.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 42.

<sup>17</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, กำเนิดจะความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,2549), หน้า 17.

ทุกคนคือหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (2.1.1.3) เพราะเมื่อทุกคนมีสิทธิเหมือนกันก็ไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะถูกปฏิบัติให้แตกต่างกัน

### 2.1.1.1 สิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด

คำว่าสิทธิไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์ตั้งแต่ยุคโบราณรู้จักและใช้สิทธิกันมาตั้งแต่อดีตแล้ว<sup>18</sup> นับแต่มนุษย์ได้ถือกำเนิดก็รู้จักที่จะเรียกร้องสิทธิเพื่อการอยู่รอด หรือก็คือเป็นสิทธิตามธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิต<sup>19</sup> แต่มนุษย์ไม่อาจจะอยู่ด้วยตนเองได้เพียงลำพัง เพื่อต่อสู้กับภัยอันตรายที่มีอยู่โดยรอบทำให้ต้องมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มไม่ว่าจะเป็นชุมชน และพัฒนาใหญ่ขึ้นเป็นสังคมซึ่งก็เป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จึงอาจจะสรุปได้ว่าพฤติกรรมเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสัจชาตญาณที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน ทำให้การรับรองสิทธิเหล่านี้รัฐต้องรับรองให้กับคนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพราะหากมีความไม่เท่าเทียมกันเมื่อใดก็ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ละเมิดสิทธิในความเป็นมนุษย์แล้ว

### 2.1.1.2 การยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง

สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง คือกลุ่มของนักกฎหมายที่มุ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>20</sup> หรือก็คือการให้ความสำคัญกับตัวกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในสังคมเนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการต่างๆ ของรัฐในยุคสมัยใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความแน่นอน ชัดเจน ซึ่งเป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย (das Prinzip der Rechtssicherheit)<sup>21</sup> โดยมีเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรก็เพื่อที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่า รัฐได้รับรอง หรือมอบสิทธิประการใดให้<sup>22</sup> และอาจจะกล่าวได้ว่ากฎบัตรแมกนาคาตาเป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ส่วนการยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายบ้านเมืองในยุคสมัยใหม่นี้สหประชาชาติเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการยอมรับสิทธิมนุษยชนให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเริ่มต้นจากการมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>23</sup> โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และประเทศไทยก็เป็นหนึ่งใน 48 ประเทศแรกที่จะให้ความรับรอง<sup>24</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าในมุมมองของต่างประเทศย่อมเข้าใจว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 35.

<sup>20</sup> สมยศ เชื้อไทย, ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) หน้า 124.

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 26.

<sup>22</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, กำเนิดจะความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน, หน้า 27.

<sup>23</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545) หน้า 288.

<sup>24</sup> กรมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์สำหรับเราทุกคน (กรุงเทพมหานคร : กรมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2551) หน้า 1.

มนุษยชนเป็นอย่างมาก สำหรับสาระสำคัญของปฏิญญาฯ นั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทสำคัญคือ สิทธิของพลเมืองและการเมือง กับสิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม<sup>25</sup> ทว่า ปัญหาจากปฏิญญาฯ นี้คือการไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับสิทธิมนุษยชน คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural) โดยปรากฏเจตนารมณ์ในคำปรารภว่า รัฐภาคีทั้งหมดได้ตระหนักว่า “ตามหลักการในกฎบัตรฯ นั้น การยอมรับซึ่งเกียรติศักดิ์โดยธรรมชาติ และสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก”<sup>26</sup> โดยในส่วนของ 3 มาตรา 6 – มาตรา 8\* ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้สภาพการจ้างงานที่ดี และสิทธิในการเข้าร่วมกันเป็นสหภาพแรงงานซึ่งรูปแบบของการรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือการรับรองสิทธิและ

<sup>25</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 288.

<sup>26</sup> กุมพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547) หน้า 87.

\* International Covenant on Economic Social and Cultural

Article 6

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.

2. The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.

Article 7

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work;

(ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

(b) Safe and healthy working conditions;

(c) Equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence;

(d) Rest, leisure and reasonable limitation of working hours and periodic holidays with pay, as well as remuneration for public holidays

Article 8

1. The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:

(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations;

(c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.

2. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces or of the police or of the administration of the State. 3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention

3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

เสรีภาพโดยสัมบูรณ์ หมายถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างเด็ดขาดไม่มีการจะกล่าวอ้างเงื่อนไขใดๆ มาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ กับการรับรองสิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่ง คือการรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยสัมพันธ์ ที่รัฐอาจจะสงวนเหตุบางประการไว้เพื่อที่จะใช้เป็นเหตุในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพได้<sup>27</sup>

การให้การยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายบ้านเมืองเป็นการแสดงออกของรัฐที่ให้ความสำคัญของสิทธิเหล่านี้ จนก่อให้เกิดกระบวนการยอมรับเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ทรงสิทธิทุกคนทราบและเข้าใจว่าตนเองมีสิทธิและเสรีภาพประการใดบ้าง และจะใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไรที่จะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย โดยที่การรับรองนี้ยังคงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนคือเป็นสิทธิของคนทุกคนไม่ว่าจะเป็นใครตาม รวมไปถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้งาน บทบัญญัติของกฎหมายต้องให้การรับรองสิทธิแก่แรงงานทุกคนซึ่งครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างด้าวด้วยมิใช่รับรองเพียงเฉพาะคนสัญชาติของตนเท่านั้น แม้จะมีการรับรองเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะทำให้สิทธิมนุษยชนมีความชัดเจนขึ้น แต่หากขาดหลักการสำคัญซึ่งว่าด้วยหลักการไม่เลือกปฏิบัติก็ไม่อาจจะทำให้การรับรองสิทธิมนุษยชนเป็นไปตามความหมายซึ่งเป็นสิทธิของคนทุกคนได้ นั่นเอง

### 2.1.1.3 “การไม่เลือกปฏิบัติ” : หลักประกันสิทธิมนุษยชน

การรับรองสิทธิมนุษยชนไม่อาจจะแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้การรับรองสิทธิแล้ว เพราะยังมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การรับรองสิทธิสอดคล้องกับแนวคิดที่เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งก็คือ “การไม่เลือกปฏิบัติ” (Non-discrimination) หมายความว่า การแสดงออกถึงการที่บุคคลไม่อาจจะได้รับการปฏิบัติอย่างได้เปรียบหรือเสียเปรียบอันเนื่องมาจากเหตุที่ต่างกันไม่ว่าจะเป็น เพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และเผ่าพันธุ์<sup>28</sup> ดังตัวอย่างในประเทศเยอรมันนี้ได้ให้การรับรองการไม่เลือกปฏิบัติไว้ทั้งชาวเยอรมันและชาวต่างชาติที่อยู่ในประเทศเยอรมันนี้<sup>29</sup> แต่ก็มีใช่ว่าเราจะต้องปฏิบัติกับคนทุกคนเหมือนกันเสมอไป หากมีความแตกต่างกันจนมีนัยสำคัญก็ทำให้รัฐปฏิบัติต่างกันไปได้ เช่นการปฏิบัติต่อคนพิการย่อมจะแตกต่างจากคนปกติ เป็นต้น หรือหากเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนก็อาจจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ ดังตัวอย่างการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกันตามรายได้ ซึ่งการที่จะปฏิบัติให้เกิดความแตกต่างกันนี้จะกระทำได้ก็ด้วยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น<sup>30</sup> จากความหมายของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและตัวอย่างในประเทศเยอรมันนี้ อาจจะอนุมานได้ว่าการรับรองการใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน รัฐควรจะต้องปฏิบัติต่อทุกคนเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นใคร

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 133.

<sup>28</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 142.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 130.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 133.

คุณค่าของสิทธิมนุษยชนที่ทำให้ทุกคนต้องให้การยอมรับคือการเป็นสิ่งที่ติดตัวคนทุกคนมาตั้งแต่เกิด การยอมรับโดยปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็เพียงแต่เป็นการรับรองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นมิใช่การสถาปนาสิทธิเหล่านั้นขึ้นมาใหม่ แต่การรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายจะไม่มีประโยชน์เลยถ้ายังคงมีการเลือกปฏิบัติอยู่ ดังนั้นจึงเป็นภาระของรัฐสมัยใหม่ที่จะต้องแสดงออกให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิของมนุษย์ทุกคน ซึ่งหนึ่งในสิทธิเหล่านั้นก็รวมไปถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มไปด้วย

### 2.1.2 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม : ลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์

คำว่า “สิทธิ” กับคำว่า “เสรีภาพ” มักเป็นคำที่ใช้ร่วมกันหรือใช้ผสมกันจนทำให้บางครั้งเกิดความสับสนในการใช้ทั้งที่จริงแล้วทั้งสองคำนี้มีความหมายที่แตกต่างกันนั้นคือ “สิทธิ” คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่าง บางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน<sup>31</sup> ส่วน “เสรีภาพ” นั้น หมายถึงอำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใด และเป็นอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้<sup>32</sup> สำหรับการศึกษาในครั้งนีถ้าวการรวมกลุ่มกันของมนุษย์จัดเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งโดยถือตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งใช้คำว่า “Freedom of Association” ทำให้การรวมกลุ่มจำต้องเกิดขึ้นด้วยการแสดงเจตนาารมณ์ร่วมกันของลูกจ้างที่รวมตัวกันก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับการเป็นสัตว์สังคมจึงเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะต้องมารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อเป้าหมายบางสิ่งร่วมกัน (2.1.2.1) โดยมีรูปแบบของการรวมกลุ่มกันหลากหลาย (2.1.2.2) ไม่ว่าจะเป็นสมาคม พรรคการเมือง หรือสหภาพแรงงาน และเมื่อเกิดการรวมกลุ่มกันสิ่งที่ตามมาก็คือ การปรึกษาหารืออันก่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นของหมู่สมาชิก (2.1.2.3) ในท้ายที่สุดจากการรวมกลุ่มกันก็จะเป็นการสร้างพลังอำนาจ ซึ่งหากใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์ ก็จะส่งผลดีต่อภาพรวมของสังคมได้ แต่ทว่าหากนำพลังที่เกิดจากการรวมกลุ่มไปใช้ในทางที่ผิด ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม จึงทำให้ต้องมีการกำหนดกรอบของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (2.1.2.4) นี้มิให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น

#### 2.1.2.1 การรวมกลุ่มเป็นธรรมชาติของมนุษย์

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ทั้งนี้เขาเชื่อว่า มนุษย์โดยสภาพธรรมชาติจะต้องมีชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นๆ มีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างอิสระตามลำพังแต่ผู้เดียวได้ จึงเป็นสาเหตุหลักของการเกิดสังคมขึ้น<sup>33</sup> จากคำกล่าวของอริสโตเติลจึงเห็นได้ว่า ความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์เกิดมา

<sup>31</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 23.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

<sup>33</sup> บ้านจอมยุทธ, *สัตว์สังคม* [ออนไลน์], 24 มิถุนายน 2556.



จากความต้องการที่จะอยู่รอด ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่อดีตกาลมนุษย์ต้องรวมกลุ่มกันเพื่อล่าสัตว์มาเป็นอาหาร แม้ปัจจุบันมนุษย์จะไม่ต้องร่วมกันหาอาหารแต่ก็ยังคงมีการรวมตัวกันแต่มีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวที่เปลี่ยนไปคือเพื่อเป้าหมายในการดำรงชีวิตประจำวัน จึงอาจจะกล่าวได้ว่าการอยู่รวมกลุ่มเป็นธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดของมนุษย์ทุกคน ทำให้การรวมกลุ่มกันของมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ประกอบกับการรับรองสิทธิมนุษยชนของรัฐสมัยใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับมนุษย์ทุกคนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ก่อให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพรับรองสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนนี้มาตั้งแต่เกิด<sup>34</sup> การให้ความเคารพต่อการรวมกลุ่มกันของมนุษย์นี้ ปัจจุบันได้แสดงออกโดยบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่ง หรือกฎหมายมหาชน ซึ่งต่างก็ได้ให้การรับรองสิทธินี้ไว้แม้จะมีรายละเอียดซึ่งแตกต่างกัน แต่ความมุ่งหมายก็เพื่อรับรองการรวมกลุ่มกันซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ไว้ทั้งสิ้น

### 2.1.2.2 รูปแบบการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

การรวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์เพื่อความอยู่รอดเป็นธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ดังนั้นเมื่อรัฐได้ให้การรับรองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์โดยเรียกว่าสิทธิมนุษยชน รัฐก็จำต้องรับรองให้มนุษย์มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มไปด้วย โดยรูปแบบการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่ได้มีการรับรองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยสมาคมไว้ หรือกฎหมายมหาชนก็ได้รับรองรูปแบบการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ ตั้งแต่กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ โดยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกก็ได้รับรองรูปแบบการรวมกลุ่มกันของมนุษย์ไว้แล้ว\* หรือแม้แต่กฎหมายเฉพาะอย่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ก็ได้รับรองรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้นั้นก็คือ การรวมตัวเป็นสมาคมของนายจ้าง และการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้น ตามที่กฎหมายได้ให้การรับรองไว้มีหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายหลักของการรวมกลุ่ม เช่นการรวมกลุ่มกันเพื่อเป้าหมายทางการเมืองก็เพื่อแสดงออกในรูปแบบของพรรคการเมือง หรือเป้าหมายของการรวมกลุ่มเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของลูกจ้างก็จะแสดงออกมาในรูปของสหภาพแรงงาน เป็นต้น

<sup>34</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 61.

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพ บริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ

### 2.1.2.3 ความสัมพันธ์กับสิทธิและเสรีภาพอื่น

การรวมกลุ่มกันของมนุษย์มิได้เป็นสิ่งเดียวที่เป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่ยังมีธรรมชาติของมนุษย์อีกหลายอย่างด้วย สิ่งหนึ่งที่สำคัญและทำให้มนุษย์มีความต่างจากสัตว์ประเภทอื่นคือขนาดของสมองที่ใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับสัตว์ประเภทอื่น<sup>35</sup> จึงทำให้มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความคิด และย่อมจะแสดงความคิดเมื่อมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นเสรีภาพในการรวมกลุ่มมีความใกล้เคียงกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตัวอย่างเช่นในกระบวนการดำเนินงานของสหภาพแรงงานกฎหมายให้ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกได้มีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมใหญ่เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของสหภาพแรงงาน จึงอาจสรุปได้ว่าเมื่อมีการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแล้วสิ่งที่จะตามมาก็คือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั่นเอง

### 2.1.2.4 เสรีภาพที่ถูกจำกัดได้ : เหตุผลและรูปแบบของการจำกัด

#### เสรีภาพ

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ต้องยอมรับถึงความมีอยู่ของสิทธิเหล่านั้น แต่ในขณะเดียวกันภารกิจของรัฐอันสำคัญยิ่งคือการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ทำให้ในบางครั้งรัฐอาจจะต้องจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานบ้างในบางเวลา หากทว่าการจะจำกัดสิทธินั้นจะกระทำได้อย่างไร และจะมีมาตรการเยียวยาผู้ที่ถูกจำกัดสิทธินั้นอย่างไร

เหตุผลหลักของการที่รัฐจะนำมาใช้ในการอ้างเพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพคือ การจำกัดสิทธินั้นต้องไปเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม<sup>36</sup> หรืออีกนัยหนึ่งคือการจำกัดการใช้สิทธิ เสรีภาพเพื่อเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ส่วนเครื่องมือที่รัฐจะนำมาใช้ในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพคือกฎหมายนั่นเอง โดยกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นแล้วมีเนื้อหาไปในลักษณะของการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีความชัดเจนเพียงพอ<sup>37</sup> ที่ทำให้ประชาชนทั่วไปทราบได้ว่า รัฐจะเข้ามาจำกัดสิทธิ เสรีภาพของเขาเหล่านั้นอย่างไรบ้าง และนอกจากความชัดเจนของเนื้อหาแล้ว ในบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพเท่าที่เป็นการสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ<sup>38</sup> เช่น รัฐประสงค์จะจำกัดการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ควรจะเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่จะให้รัฐได้ธำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐไว้ได้เท่านั้น มิใช่ห้ามมิให้มีการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเลยหรืออาจจะเป็นการกำหนดเครื่องมือของรัฐ หรือกฎหมายอาจจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>35</sup> My First Brain.Com, **Brain สมอง** [ออนไลน์]. 22 สิงหาคม 2556.แหล่งที่มา [http://www.myfirstbrain.com/student\\_view.aspx?ID=74698](http://www.myfirstbrain.com/student_view.aspx?ID=74698)

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, หน้า 201.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน.

ใช้อำนาจทางปกครองตรวจสอบ ดูแลการใช้สิทธิ เสรีภาพ เพื่อให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด และไม่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพจนเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นได้

อย่างไรก็ดี ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง\* ได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานไว้ว่า การใช้เสรีภาพนั้นจำเป็นต้องเป็นไปพร้อมหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นพิเศษ (Special Duties and Responsibilities)<sup>39</sup> ดังนั้นในการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในรวมกลุ่ม อาจจะต้องจำกัดโดยกำหนดเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม คือบุคคลต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น หรือต้องใช้เสรีภาพโดยไม่เป็นการละเมิดบุคคลอื่น

## 2.2 สหภาพแรงงานกับการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยหลักแล้วเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง กล่าวคือทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่ความสัมพันธ์ของคู่สัญญานี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐได้ เพราะจำนวนประชากรและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีผลโดยตรงต่อระบบแรงงานสัมพันธ์<sup>40</sup> เนื่องจากโดยปกติแล้วนายจ้างจะเป็นผู้ครอบครองปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบเป็นหลัก ในทางกลับกันลูกจ้างจะต้องเข้ามาเพื่อใช้แรงงานที่เป็นกำลังกายแลกกกับค่าตอบแทน ด้วยความสัมพันธ์เช่นว่ามานี้อาจจะกล่าวได้ว่านายจ้างมีสถานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกจ้าง เพื่อเป็นการดูแลความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่ให้ส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐ โดยให้การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งถือว่าสหภาพแรงงานเป็นองค์กรของลูกจ้าง (2.2.1) การดำเนินการทุกอย่างล้วนแต่เกิดขึ้นโดยตัวลูกจ้างเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้างเป็นสำคัญ และรับรองโดยกฎหมายรวมถึงแนวทางที่เป็นการกำหนดนโยบายตลอดจนแนวปฏิบัติ เพื่อให้การรับรองการใช้เสรีภาพเกิดผลเป็นรูปธรรม (2.2.2)

<sup>39</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 338.

<sup>40</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 41.

\* International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR

Article 22

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.

3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

สำหรับการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของประเทศไทยนั้น ได้มีการกล่าวถึงนับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับวันเวลาการทำงาน อัตราค่าจ้าง สวัสดิการและการให้สิทธิคนงานจัดตั้งสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน รวมทั้งการกำหนดขั้นตอนในการเจรจาต่อรอง เพื่อประสานความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง<sup>41</sup> จวบจนปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของลูกจ้างไว้เช่นกัน

## 2.2.1 สหภาพแรงงาน : องค์กรตัวแทนของลูกจ้าง

“สหภาพแรงงาน” (Trade Union, Labour Union, Union, Labour Organisation) หมายถึง องค์กรที่ลูกจ้างสมัครใจร่วมกันจัดตั้งและดำเนินการในรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์ในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นของลูกจ้างที่จะแสดงต่อสถาบันทางสังคมอื่นๆ และต่อรัฐ<sup>42</sup> จากความหมายของสหภาพแรงงานจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการดำเนินงานของสหภาพแรงงานที่มีความสำคัญต่อการจ้างงานนั่นก็คือ การเจรจาต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันหมายถึงการเจรจาเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างและการทำงานซึ่งกระโดยฝ่ายนายจ้างหรือกลุ่มของนายจ้างหรือองค์การของนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับผู้แทนของลูกจ้างหรือผู้แทนขององค์การของลูกจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อตกลงในการจ้างและการทำงานอันเป็นที่พอใจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย<sup>43</sup> จากความหมายของถ้อยคำทั้งสอง ถือได้ว่าการมีสหภาพแรงงานก็เพื่อให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรอง อันมุ่งหมายให้มีการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอด้วยสันติวิธี (2.2.1.1) และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทำให้สหภาพแรงงานจึงต้องมีการบริหารจัดการองค์กรโดยการกำหนดโครงสร้าง และจัดแบ่งประเภทของสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้สหภาพแรงงานดำเนินงานให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มของลูกจ้างมากที่สุด (2.2.1.2)

<sup>41</sup> ทวีศักดิ์ สุททาทิน, *แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2548), หน้า 152.

<sup>42</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, *หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 145.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 185.

### 2.2.1.1 วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

สืบเนื่องมาจากความหมายของคำว่าสหภาพแรงงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้การรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายลูกจ้างเป็นสำคัญ โดยอาจจะแบ่งวัตถุประสงค์ได้ดังนี้<sup>44</sup>

- แสวงหาและคุ้มครองสิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง
- ส่งเสริมความสามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน
- เพื่อจัดสวัสดิการการบริการให้แก่สมาชิก
- เพื่อการศึกษาอบรมให้แก่สมาชิกได้มีความรู้และความชำนาญในสาขาวิชาต่างๆ

- เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย\*  
จากวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานทั้ง 5 ข้อสามารถจัดแบ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก (ก) และวัตถุประสงค์รอง (ข) ของการจัดรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานได้ดังนี้

#### (ก) วัตถุประสงค์หลัก

สหภาพแรงงานเป็นองค์กรของลูกจ้าง ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงาน หรือการมีกิจกรรมต่างๆ ของสหภาพแรงงาน ย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตัวลูกจ้างทั้งที่เกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง (1) และโดยอ้อม (2)

#### (1) วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมการทำงานโดยตรง

ความรู้สึกทั่วไปของลูกจ้างที่มีต่อการจ้างงานของนายจ้างนั้นปกติแล้วลูกจ้างมักรู้สึกกว่าตนเองได้รับการเอาเปรียบจากสภาพการจ้าง หรือจากอัตราค่าจ้างที่นายจ้างกำหนดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาความรู้สึกของลูกจ้าง จึงควรที่จะมีวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ การรวมกลุ่มของลูกจ้างจึงเกิดขึ้นและนำไปสู่กระบวนการยื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้าง เพื่อให้เกิดจากเจรจากันระหว่างนายจ้างกับตัวแทนของลูกจ้าง ซึ่งก็คือวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงาน ตัวอย่างการดำเนินงาน เช่น การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการปรับปรุงมาตรฐานการจ้าง การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิด

<sup>44</sup> เฉลิม ศิริเขต, “วัตถุประสงค์และโครงสร้างการบริหารของสหภาพ,” ใน *หลักสหภาพแรงงานเบื้องต้น*, แล ดิลกวิทยรัตน์, บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีเดซ เอแบท, 2522), หน้า 5.

\* ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้สหภาพแรงงานต้องดำเนินงานเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสามัคคีอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

การนัดหยุดงานตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์<sup>45</sup> ซึ่งนอกจากฝ่ายลูกจ้างจะได้รับประโยชน์จากการได้แก้ไขปัญหาที่รู้สึกว่าคุณเอารัดเอาเปรียบโดยนายจ้างแล้ว ในส่วนของฝ่ายนายจ้างเองก็ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หลักของสหภาพแรงงานด้วย เพราะเมื่อไม่เกิดการนัดหยุดงาน กิจการของนายจ้างก็สามารถดำเนินต่อไปได้ไม่ต้องประสบปัญหาจากการขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจากการหยุดงานของกลุ่มลูกจ้างนั่นเอง

(2) วัตถุประสงค์ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสังคมการทำงาน

การดำรงชีวิตของลูกจ้างนอกจากทำงานตามที่นายจ้างว่าจ้างแล้ว ลูกจ้างยังมีเวลาว่างนอกเหนือจากการทำงานอีกด้วย ช่วงเวลานอกเหนือจากการทำงานนั้น สหภาพแรงงานอาจจะเข้ามาดูแลลูกจ้างในฐานะที่เป็นสมาชิกของสหภาพ โดยใช้เงินค่าบำรุงซึ่งลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานจ่ายให้มาใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินการ<sup>46</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักของการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน คือการให้ลูกจ้างได้มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ตัวอย่างของการดำเนินการตามวัตถุประสงค์นี้ อาทิ การให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะที่เป็นประโยชน์แก่ตัวลูกจ้าง หรือการจัดสวัสดิการอื่นๆ ให้กับครอบครัวของลูกจ้างด้วย

(ข) วัตถุประสงค์รอง : เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

กิจการของนายจ้างจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันจากทั้งฝ่ายของนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่ต้องจัดสภาพการจ้างให้เป็นที่พอใจของฝ่ายลูกจ้าง และทางฝ่ายของลูกจ้างเองก็ต้องทำงานตามที่นายจ้างมอบหมายให้อย่างเต็มที่ เพราะหากกิจการของนายจ้างไปได้ตลอด เท่ากับเป็นหลักประกันขั้นต่ำว่า ลูกจ้างก็จะไม่ถูกเลิกจ้าง สหภาพแรงงานจึงต้องมีบทบาทที่ไม่ใช่เป็นไปเพื่อมุ่งให้ลูกจ้างอยู่ดีกินดี แต่เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีภายในสถานประกอบการ โดยประสานความสัมพันธ์กับทั้งฝ่ายนายจ้าง โดยการเจรจากับฝ่ายนายจ้างในลักษณะที่ไม่ได้มองว่านายจ้างเป็นศัตรู และประสานความสัมพันธ์กับฝ่ายของลูกจ้างด้วยการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่จะเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างภายในสหภาพแรงงาน<sup>47</sup>

เป้าหมายหลักของการรวมกลุ่มก็เพื่อมุ่งให้ลูกจ้างได้รับประโยชน์ที่ดีจากการทำงานให้นายจ้าง ไม่ว่าจะเป็สภาพการจ้างงานที่เป็นไปตามความต้องการของลูกจ้าง หรือประโยชน์อื่นๆ ที่นายจ้างจัดให้ ดังนั้นเพื่อให้สหภาพแรงงานสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของการรวมกลุ่มจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการสหภาพแรงงานอันจะเป็นเครื่องมือที่สหภาพแรงงานใช้ดำเนินงานต่อไป

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

### 2.2.1.2 การบริหารจัดการสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานเกิดจากการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเป็นหน้าที่ของลูกจ้างเท่านั้น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพทำให้การบริหารงานของสหภาพแรงงานมีความต่อเนื่องและเกิดความเข้มแข็งในการรวมตัว ส่งผลให้สหภาพแรงงานต้องมีการจัดโครงสร้าง (ก) ของสหภาพแรงงานเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน<sup>48</sup> และนอกจากนี้การรวมกลุ่มของลูกจ้างยังมีความแตกต่างกันโดยแบ่งเป็นประเภทต่างๆ (ข) ตามลักษณะงานของลูกจ้าง ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการแตกต่างกันไปด้วย

#### (ก) การจัดโครงสร้าง : สมาชิก เงิน และการบริหาร

การดำเนินงานของสหภาพแรงงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้างในภาพรวมมิใช่เพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้างคนใดคนหนึ่งเป็นสำคัญ ทำให้ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน และการดำเนินงานต้องมียุทธศาสตร์ทำให้สหภาพแรงงานต้องมีการกำหนดรายละเอียดในส่วนของภาระงานของสหภาพ การดำเนินงานของสหภาพแรงงานจึงอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของกลุ่มลูกจ้าง โดยการคัดเลือกกันของสมาชิก ซึ่งอาจจะแบ่งโครงสร้างของสหภาพแรงงานออกเป็นได้ 3 ส่วน<sup>49</sup> คือ

ส่วนที่หนึ่งการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น คุณสมบัติสำคัญคือ การเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ หรือในกิจการของนายจ้าง<sup>50</sup> แต่ไม่ได้หมายความว่าลูกจ้างในกิจการของนายจ้างทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เพราะต้องมีกระบวนการแสดงเจตนาเข้าร่วมการดำเนินกิจการต่างๆ ของสหภาพแรงงาน อาจจะโดยผ่านการสมัครเป็นสมาชิก เมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแล้วสิ่งหนึ่งที่สมาชิกควรจะต้องตระหนัก คือ การร่วมมือร่วมใจกันของสมาชิกเพื่อให้การดำเนินงานของสหภาพเป็นเอกภาพ ไม่เกิดความแตกแยกภายในองค์กร

ส่วนที่สองการเงินของสหภาพแรงงาน<sup>51</sup> กล่าวคือ เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน เพราะในการจัดกิจกรรมบางอย่างของสหภาพแรงงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้าง สหภาพแรงงานจำเป็นต้องมีเงินเพื่อนำมาลงทุนในการดำเนินงาน เงินที่สหภาพแรงงานนำมาใช้เพื่อดำเนินงานนั้นก็มาจากลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั่นเอง อันได้แก่ค่าสมัครเป็นสมาชิก และค่าบำรุงสมาชิก นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรม

<sup>48</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์, หน้า 156.

<sup>49</sup> สุชาติ หล่อโลหการ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2527), หน้า หน้า 50.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 51.

บางอย่างของสหภาพแรงงานอาจจะมีผลตอบแทนที่เป็นเงินได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นเงินทุนของสหภาพแรงงานที่จะนำมาจัดกิจกรรมเพื่อลูกจ้าง และ

ส่วนที่สามการบริหารจัดการภายในสหภาพแรงงานย่อมที่จะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพ และความเหมาะสมของสหภาพแรงงานแต่ละแห่ง<sup>52</sup> ซึ่งโดยมากมักจะมีการกำหนดให้มีข้อบังคับสหภาพ เพื่อเป็นกติกาในการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน และมีองค์กรที่จะทำหน้าที่แทนสมาชิกของสหภาพ ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้โดยต้องมีหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะมีการจัดแบ่งตำแหน่งของกรรมการแต่ละคนเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานเฉพาะด้านไป

#### (ข) ประเภทของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานได้รับการยอมรับในหลายประเทศทั่วโลก โดยทั่วไปแล้วในสากลมีการจัดแบ่งสหภาพแรงงานออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ<sup>53</sup> ดังนี้

ประเภทที่หนึ่งสหภาพแรงงานช่างหรือวิชาชีพ คือสหภาพแรงงานที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกที่จะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพ ว่าจะต้องเป็นแรงงานประเภทช่าง เป็นผู้มีความชำนาญที่คล้ายกับช่าง นับได้ว่าเป็นสหภาพแรงงานที่เกิดก่อนสหภาพแรงงานอื่นๆ

ประเภทที่สองสหภาพแรงงานตามอุตสาหกรรมกล่าวคือ เมื่อสังคมพัฒนาเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมแล้ว การรวมตัวของลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการเดียวกันก่อให้เกิด สหภาพแรงงานตามอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกที่มีลักษณะการทำงานต่างกันตามหน้าที่ในสถานประกอบการและมีจำนวนลูกจ้างที่เข้ามาเป็นสมาชิกจำนวนมาก

ประเภทที่สามสหภาพแรงงานเฉพาะกิจการหรือเฉพาะโรงงาน คือสหภาพที่กำหนดให้เฉพาะลูกจ้างที่มีนายจ้างคนเดียวกัน หรืออยู่ในสถานประกอบการเดียวกัน เป็นสำคัญ ดังนั้นขนาดของสหภาพแรงงานจึงขึ้นอยู่กับขนาดของกิจการของนายจ้างไปด้วย และ

ประเภทสุดท้ายสหภาพแรงงานทั่วไป หมายถึงสหภาพแรงงานที่เปิดรับลูกจ้างเข้ามาเป็นสมาชิกโดยมิได้คำนึงถึงลักษณะของงาน หรือคำนึงถึงตัวนายจ้าง เพียงแต่มีสถานเป็นลูกจ้างก็สามารถเป็นสมาชิกได้ จึงทำให้สหภาพแรงงานประเภทนี้มีจำนวนสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก

การจัดแบ่งประเภทของสหภาพแรงงานตามหลักที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกของสหภาพแรงงานมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน กระบวนการหลักของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานจึงคือการสมัครเข้าเป็นสมาชิก

<sup>52</sup> เฉลิม ศิริเขต, “วัตถุประสงค์และโครงสร้างการบริหารของสหภาพ,” ใน *หลักสหภาพแรงงานเบื้องต้น*, หน้า 11.

<sup>53</sup> สุชาติ หล่อโลหการ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน,” หน้า 47.



เปรียบเทียบเหมือนการแสดงเจตนาเข้าร่วมในองค์กรของลูกจ้าง ทั้งนี้ก็หวังเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการของสหภาพแรงงาน คือ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้างเอง

สหภาพแรงงานถือว่าเป็นองค์กรของลูกจ้างโดยแท้เพราะถือกำเนิดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของลูกจ้าง และบริหารงานโดยลูกจ้าง แต่การให้สหภาพแรงงานดำเนินงานไปโดยบรรลุเป้าหมายสิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือการมีสถานะทางกฎหมาย จึงนำมาสู่หน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเพื่อให้สหภาพแรงงานมีสภาพบุคคลและเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้

## 2.2.2 การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนมีและสามารถใช้ได้ตลอดเวลา หากแต่เพื่อให้เกิดความแน่นอน ชัดเจน หรือเพื่อใช้ยืนยันกับรัฐหากมีการละเลยไม่สนับสนุนการใช้เสรีภาพจึงนำมาสู่การเรียกร้องให้รัฐจำต้องรับรองการใช้เสรีภาพทุกชนิด การรับรองเสรีภาพนี้โดยทั่วไปแล้วมักปรากฏในรูปของการออกกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาล (2.2.2.1) ซึ่งเสรีภาพในการรวมกลุ่มก็ได้ถูกรับรองเป็นกฎหมายและนอกจากนั้นนโยบายของรัฐก็ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นการแสดงออกถึงการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มอีกด้วย (2.2.2.2)

### 2.2.2.1 หลักการทั่วไปของการรับรองการใช้เสรีภาพ

การรับรองสิทธิและเสรีภาพในโลกยุคใหม่ ที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปคือการรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษร (ก) ไม่ว่าจะเป็นสากล หรือในระดับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ โดยจะรับรองโดยไม่มีข้อจำกัด หรืออาจจะสงวนเห็นบางประการเว้นเป็นข้อจำกัดก็ได้<sup>54</sup> โดยทั่วไปแล้วการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มมักจะมีข้อจำกัดบางประการไว้เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม ขณะเดียวกันศาลก็มีบทบาทในการรับรองเสรีภาพของประชาชนเช่นกัน (ข) ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลที่อธิบายความของเสรีภาพอันเป็นการรับรองเสรีภาพด้วย ดังมีตัวอย่างคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปที่พิพากษาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้เช่นกัน

#### (ก) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

การยอมรับสิทธิมนุษยชนของสำนักกฎหมายบ้านเมืองทำให้เกิดการยอมรับสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทำให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มในฐานะที่เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนก็ได้รับการรับรองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย ตัวอย่างเช่น การมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป ค.ศ. 1950 มาตรา 11\* ได้รับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

<sup>54</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 133.

มีศักดิ์เป็นกฎหมายที่ประเทศสมาชิก ต้องปฏิบัติตามโดยการปรับกฎหมายโดยกระบวนการตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับเสรีภาพตามที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้

การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน นั้นโดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นการรับรองในลักษณะของการรับรองเชิงสัมพันธ์ กล่าวคืออาจจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดการใช้เสรีภาพได้ ดังที่ปรากฏไว้ในการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน จำต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหา หรือสร้างความวุ่นวายขึ้นในสังคม หรือแม้แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศ \*\* อย่างรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเองก็รับรองไว้ในมาตรา 65 \*\*\* ในทำนองเดียวกัน จึงอาจจะสรุปได้ว่า หากการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นก็จะถูกจำกัดการใช้เสรีภาพนั้นได้

\* the European Convention on Human Rights A.D. 1950

Article 11 – Freedom of assembly and association

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

\*\* ILO Convention No. 87

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.

2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

\*\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

## (ข) แนวปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล

การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มนอกจากจะมีการรับรองเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว ศาลก็มีบทบาทสำคัญในการให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่น คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปที่จะตัดสินคดีที่พลเมืองในรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป นำเรื่องภายในประเทศที่มีประเด็นพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน ก็ได้ตีความการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานกับการใช้เสรีภาพในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ ดังตัวอย่างคำพิพากษาในคดี Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen vs. United Kingdom ในปี ค.ศ. 2007 ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้ตัดสินว่าแม้สมาชิกของสหภาพแรงงานจะไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีแนวทางการดำเนินงานต่างจากแนวทางของสหภาพแรงงาน ก็ไม่อาจจะให้สมาชิกของสหภาพพ้นจากความเป็นสมาชิกได้ จากตัวอย่างที่กล่าวมาอาจจะกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลทำหน้าที่เป็นคำอธิบายการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร

## 2.2.2.2 บทบาทของรัฐกับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน

การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นลักษณะการใช้สิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐหรืออาจจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในรัฐด้วย เพื่ออ้างไว้ซึ่งความปกติสุขของรัฐ ประกอบกับจำนวนประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะมีผลกระทบต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ด้วย<sup>55</sup> เช่น ในประเทศที่มีจำนวนประชากรที่ว่างงานเป็นจำนวนมาก นายจ้างย่อมมีอำนาจที่จะเป็นผู้เลือกลูกจ้างที่จะเข้ามาทำงานหรือเลิกจ้างได้อย่างมาก ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างก็ต้องยอมให้นายจ้างเป็นฝ่ายกำหนดสภาพการจ้างตามอำเภอใจ ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้เท่ากับว่าลูกจ้างอาจจะถูกนายจ้างเอาเปรียบและหากสิ่งสมปัญหาเป็นเวลานานก็จะก่อให้เกิดการตอบโต้ด้วยมาตรการที่รุนแรง<sup>56</sup> จากผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้รัฐจะต้องกำหนดบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสิ่งที่เกิดขึ้น โดยผ่านการตรากฎหมายที่จะให้การรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน (ก) และการกำหนดนโยบาย (ข) บางประการที่มีต่อการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

## (ก) การตรากฎหมาย : รับรองการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์มีหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน เป็นต้น<sup>57</sup> เพราะกฎหมายแรงงานฉบับอื่นก็มีส่วนสร้างความสงบในสถานประกอบการได้ เช่น การที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 64.

<sup>56</sup> เกษมสันต์ วิจารณ์, *หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์*, หน้า 41.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 42.

มาตรฐานการใช้แรงงานก็เพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบจากนายจ้างจนทำให้ลูกจ้างเดือดร้อน เป็นต้น บทบาทที่ชัดเจนของรัฐที่มีต่อการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มคือการรับรองสถานะทางกฎหมายให้กับสหภาพแรงงานโดยกฎหมายกำหนดให้มีการยื่นคำขอเพื่อจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงาน\* สาเหตุที่บทบาทของกฎหมายเป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจาก การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานย่อมจะมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคม ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่จะเข้ามาช่วยดูแลให้การดำเนินงานของสหภาพแรงงานไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม โดยมีกระบวนการที่เรียกว่าการแจ้งให้รัฐรับทราบถึงการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและจดทะเบียนเพื่อรับรองการดำเนินงานของสหภาพแรงงานว่าจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้การจัดตั้งสหภาพแรงงานไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจัดตั้งจากรัฐ เพราะเนื่องจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นการใช้เสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด ไม่ใช่เป็นสิทธิที่รัฐมอบให้แต่อย่างใด และนอกจากนี้รัฐยังมีบทบาทต่อสหภาพแรงงานอีกประการคือการติดตามการบริหารงานของสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ดีเพียงกระบวนการจดทะเบียนของสหภาพแรงงานก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้รัฐติดตามการดำเนินงานของสหภาพแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบติดตามการดำเนินการของสหภาพแรงงาน โดยอาจจะเข้าไปตรวจสอบภายในสำนักงานของสหภาพแรงงาน หรือสอบสวนคณะกรรมการของสหภาพแรงงานหากเห็นว่ามีกรกระทำที่ขัดกับที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ และอาจจะมีอำนาจสั่งให้ยุติการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมได้อีกด้วย

#### (ข) แนวนโยบายของรัฐ

นอกจากการมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดบทบาทของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานแล้ว นโยบายของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มกันของลูกจ้างก็เป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อการรวมตัวกันนี้ด้วย โดยรัฐจะต้องเสนอบริการต่างๆ ที่สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วย<sup>58</sup> ซึ่งจะเป็นบทบาทอีกอย่างของรัฐที่จะทำให้การรวมกลุ่มบรรลุเป้าหมายของการมีสหภาพแรงงาน

นโยบายอย่างหนึ่งของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานก็คือการให้ความรู้ความเข้าใจต่อนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงสังคมโดยรวม เพราะโดยมากแล้วนายจ้างและลูกจ้างมักไม่ทราบถึงเหตุผลสำคัญของการรวมกลุ่มกันของแต่ละฝ่าย นายจ้างมักมองว่าการรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อการดำเนินกิจการของนายจ้าง

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 46.

\* นับตั้งแต่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกจนมาถึงฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 87 บัญญัติให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมด้วยข้อบังคับต่อนายทะเบียน ไม่ใช่การจดทะเบียนแจ้งให้ทราบเท่านั้น

ในทางกลับกันลูกจ้างก็มักจะรวมตัวแล้วเรียกร้องตามอำเภอใจ หรือในบางครั้งก็ก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น และจากปัญหาความไม่เข้าใจในเหตุผลของแต่ละฝ่ายยังส่งผลต่อสังคมภายนอกอีกด้วย เพราะหากมีการนัดหยุดงานกันเป็นจำนวนมาก หรือมีการใช้ความรุนแรง สังคมก็จะรู้สึกว่าสภาพแรงงานเป็นองค์กรที่เลวร้าย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น<sup>59</sup>

สหภาพแรงงานเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ที่แรงงานทุกคนควรจะได้รับ การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน จึงเป็นภาระของรัฐในโลกสมัยใหม่ที่มีความตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะให้การรับรอง โดยผ่านกระบวนการตราเป็นกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้เสรีภาพ และอีกนัยหนึ่งก็เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพมิให้ล่วงละเมิดผู้อื่น เฉพาะการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของลูกจ้างในประเด็นที่เกี่ยวกับสหภาพแรงงานนั้นโดยหลักแล้วต้องรับรองให้แรงงานทุกคนมีโอกาสได้ใช้เสรีภาพนั้นอย่างเท่าเทียมกัน การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนั้นก็ควรอยู่ในเงื่อนไขที่เป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ จากหลักการทางกฎหมายที่กล่าวมา จึงเป็นบ่อเกิดของบทบัญญัติของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ประเทศต่างๆ จะนำไปใช้ต่อไป

---

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน.

### บทที่ 3

## เสรีภาพในการจัดตั้งและการบริหารงานสหภาพแรงงานตามหลักมาตรฐานสากล และกรณีศึกษาจากต่างประเทศ

การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นลักษณะหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มอันเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงมีโดยไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของความแตกต่างไม่ว่าจะเป็น สัญชาติ เพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือแม้แต่ความเห็นทางการเมือง เป็นต้น\* แนวความคิดที่ห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัตินี้ได้รับการยอมรับโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและให้การยอมรับในสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนและสิทธิของผู้ใช้แรงงานอันจะนำไปสู่ความสุข และความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในที่สุด<sup>60</sup> ซึ่งจัดให้การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองผ่านสหภาพแรงงานเป็น 2 ใน 8 อนุสัญญาหลัก<sup>61</sup> ที่กำหนดเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานขั้นพื้นฐาน\*\* (3.1) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 8 ฉบับนี้ หรือแม้จะยังมีได้ให้สัตยาบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็จะตรวจสอบการดำเนินการของประเทศสมาชิกว่าสอดคล้องเป็นไปตามแนวทางในอนุสัญญาเหล่านั้นหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจจะมีข้อเสนอแนะให้มีการทบทวนนโยบายหรือมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว<sup>62</sup> เพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกประเทศสามารถที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญากลุ่มนี้ได้ในท้ายที่สุด สำหรับตัวอย่างของประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการคุ้มครองสิทธิในการเจรจาต่อรองแล้วคือประเทศ

<sup>60</sup> International Labour Organization, Mission and objectives [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-en/index.htm>

<sup>61</sup> International Labour Organization, Labour Standards [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน

\* โปรดดูหัวข้อ 2.1

\*\* อนุสัญญาหลักที่เป็นการกำหนดมาตรฐานในการใช้แรงงานประกอบด้วย

อนุสัญญาฉบับที่ 29 Forced Labour Convention, 1930

อนุสัญญาฉบับที่ 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948

อนุสัญญาฉบับที่ 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949

อนุสัญญาฉบับที่ 100 Equal Remuneration Convention, 1951

อนุสัญญาฉบับที่ 105 Abolition of Forced Labour Convention, 1957

อนุสัญญาฉบับที่ 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958

อนุสัญญาฉบับที่ 138 Minimum Age Convention, 1973

และอนุสัญญาฉบับที่ 182 Worst Forms of Child Labour Convention, 1999

ญี่ปุ่น ซึ่งจะสะท้อนออกมาในรูปของบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ ส่วนตัวอย่างของประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาเหล่านั้นคือ สาธารณรัฐเกาหลี แต่ก็ได้มีการรับเอาแนวทางตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาไปปฏิบัติซึ่งเป็นการดำเนินการตามเป้าหมายที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้เช่นกัน (3.2)

### 3.1 “การรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง” : มาตรฐานขั้นพื้นฐาน (Core Labour Standards) ในการใช้แรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่การก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น (International Labour Organization : ILO) ในปี ค.ศ. 1919<sup>63</sup> โดยมีมูลเหตุหลัก 3 ประการที่ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เหตุผลสนใจด้านมนุษยธรรม ที่แรงงานในช่วงศตวรรษที่ 19 ถูกนายจ้างเอาเปรียบไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพ เรื่องครอบครัว โดยไม่ได้รับการช่วยเหลือดูแล เมื่อปล่อยไว้นานเข้าก็จะลุกลามเป็นปัญหาที่กระทบต่อการเมืองเพราะจะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา ซึ่งก็คือมูลเหตุประการที่สองที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสภาพเศรษฐกิจคือมูลเหตุประการสุดท้ายที่ทำให้เกิดองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น เพราะเมื่อมีการปฏิรูปทางสังคมในประเทศโดยอ้อมจะทำให้ต้นทุนในการผลิตในประเทศนั้นสูงขึ้นตามไปด้วย อันเป็นการเสียเปรียบต่อประเทศอื่น จึงเกิดการเรียกร้องให้ทุกประเทศปรับปรุงสภาพการจ้างแรงงานให้เป็นไปอย่างมีมนุษยธรรม<sup>64</sup> และเมื่อก่อตั้งแล้วองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตลอดเวลาของการดำเนินงานนั้นเครื่องมือสำคัญคือการออกอนุสัญญาฉบับต่างๆ ที่จะทำให้บรรลุดุลยภาพของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มุ่งหวังจะให้เกิดสันติสุขอย่างถาวรขึ้นทั่วโลก โดยอาจจะจัดกลุ่มอนุสัญญาเหล่านี้ได้มากถึง 23 หมวดด้วยกัน<sup>65</sup> อาทิ กลุ่มสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับ หรือการใช้แรงงานในบางอาชีพ เป็นต้น หรืออาจจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ มาตรฐานขั้นพื้นฐาน มาตรฐานรอง และมาตรฐานเฉพาะ<sup>66</sup> สำหรับการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานนั้น (3.1.1) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากโดย เนื่องจากเห็นว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน<sup>67</sup> ดังที่ปรากฏว่าเมื่อปี ค.ศ. 1998 องค์การแรงงาน

<sup>63</sup> International Labour Organization, *Origins and History* [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-en/index.htm>

<sup>64</sup> International Labour Organization, *ILO คืออะไร ILO ทำอะไร* [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)

<sup>65</sup> International Labour Organization, *INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS BY SUBJECT* [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-normes/documents/genericdocument/wcms\\_230305.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/genericdocument/wcms_230305.pdf)

<sup>66</sup> International Labour Organization, *Conventions* [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:12000:0:NO::>

<sup>67</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, *มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 27.

ระหว่างประเทศได้มีการประกาศ ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)\* จากการศึกษาที่กล่าวไปในข้างต้นแล้วว่า การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และสิทธิในการเจรจาต่อรองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีเป้าหมายที่จะให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดให้สัตยาบันหรือแม้จะยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม ก็ต้องมีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในอนุสัญญา โดยมีการเสนอแนะ หรือข้อสังเกตไปยังประเทศสมาชิก<sup>68</sup> ทำให้เกิดโครงการที่จะผลักดัน ช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบาย ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบภายในต่างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกที่เหลือสามารถให้สัตยาบันได้ในที่สุด (3.1.2)

### 3.1.1 การให้การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

ในช่วงเวลาก่อนมีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้าง ทั้งสภาพที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ทั่วไปเป็นไปอย่างแร้นแค้นและไม่ได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง<sup>69</sup> จนได้มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น จึงได้พยายามหาวิธีการที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพการจ้างงานและทางออกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหานั้นคือการเพิ่มอำนาจในการต่อรองให้กับผู้ใช้แรงงาน เพื่อจะได้เจรจาต่อรองกับนายจ้างในการเพิ่มสวัสดิการในการจ้าง จึงเป็นเหตุให้เกิดอนุสัญญาที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มจำนวน 2 ฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 No.87) และ อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 No.98) ตามลำดับ<sup>70</sup> ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างๆ ไว้อย่างเท่าเทียมกัน (3.1.1.1) และกำหนดบทบาทของรัฐเพื่อที่จะก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (3.1.1.2)

<sup>68</sup> IOE POSITION PAPER, THE ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (Geneva : INTERNATIONAL ORGANISATION OF EMPLOYERS (IOE)) p.1

<sup>69</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 19.

<sup>70</sup> สำนักมาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, อนุสัญญาพื้นฐานของ ILO [ออนไลน์], 25 เมษายน 2557. แหล่งที่มา [http://ils.labour.go.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7&Itemid=8](http://ils.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=8)

\* ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศแม้ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ต้องเคารพ ส่งเสริมและรับรองหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย

- (ก) เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการรับรองที่แท้จริงของสิทธิในการต่อรอง ร่วมกัน
- (ข) ขจัดแรงงานบังคับทุกรูปแบบ
- (ค) การเลิกใช้แรงงานเด็กอย่างได้ผล และ
- (ง) การจัดการเลือกปฏิบัติการทำงานและวิชาชีพ



### 3.1.1.1 แรงงานทุกคนต้องมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

แรงผลักดันสำคัญของการเกิดอนุสัญญา ฉบับที่ 87 เกิดจากการให้ความสำคัญในเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ดังปรากฏในธรรมนูญจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวถึงการเรียกร้องให้นายจ้างตระหนักถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มของลูกจ้าง และต่อมาเมื่อมีการประกาศปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia)<sup>71</sup> ในปี ค.ศ. 1944 ก็ได้ให้การยอมรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มว่าเป็นปัจจัยสำคัญของความเจริญก้าวหน้าและยั่งยืน<sup>71</sup> จนกระทั่งมีการออกอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ซึ่งได้ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันทั้งฝ่ายของนายจ้างและฝ่ายของลูกจ้าง โดยรัฐมีอาจที่จะใช้อำนาจรัฐเข้ามาแทรกแซง หรือขัดขวางการรวมตัวกันได้<sup>72</sup> ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน จึงอาจจะสรุปได้ว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่อยู่ในระบบการจ้างงานทั้งสองฝ่าย หรือบุคคลในแต่ละฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม จำต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อเป้าหมายที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องมาจากสภาพการจ้างงานเป็นสำคัญ ดังที่มาตรา 8<sup>\*\*</sup> ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้การใช้เสรีภาพจะต้องเคารพกฎหมายของประเทศสมาชิกด้วย ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าหากเป็นการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่นอกเหนือจากการจ้างแรงงาน หรือเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดความไม่สงบวุ่นวายขึ้นภายในประเทศ ก็จะมีใช้การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่อนุสัญญานี้กำหนดไว้ และจะส่งผลให้การรวมกลุ่ม เกิดการรวมตัวหรือการเคลื่อนไหวใดๆ ที่มีได้รับการรับรองตามอนุสัญญาฉบับนี้ไปด้วยเช่นกัน และเพื่อให้การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้รับการคุ้มครองและปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ออกอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นกัน คืออนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98)

<sup>71</sup> International Labour Organization, ILO คืออะไร ILO ทำอะไร [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)

<sup>72</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, **มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ**, หน้า 31.

\* ปฏิญญาฟิลาเดลเฟียได้กำหนดจุดประสงค์และเป้าหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการใช้แรงงานดังนี้

1. แรงงานมีใช้สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มคือปัจจัยสำคัญของความก้าวหน้าที่ยั่งยืน
3. ความยากจนไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดจะเป็นอันตรายต่อความมั่งคั่งทุกที่
4. มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศใดย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความสงบสุขทางวัตถุและพัฒนาคุณภาพทางจิตใจจนมีเสรีภาพ ศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน

\*\* ILO Covention No.87

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.
2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

### 3.1.1.2 การให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง

เพียงหนึ่งปีหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้อนุสัญญาฉบับที่ 87 ไปแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ออกอนุสัญญาอีกฉบับที่จัดว่าเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มคืออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ดังที่มาตรา 1 ของอนุสัญญาได้บัญญัติให้การเลือกปฏิบัติเพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานจะกระทำไม่ได้<sup>\*</sup> ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปัญหาที่นายจ้างมักมีข้อกำหนดที่ขัดขวางการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงานโดยต้องห้ามมิให้ลูกจ้างสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน<sup>73</sup> และเมื่อแรงงานได้รับการคุ้มครองในสิทธิที่เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เพื่อให้การดำเนินการของสหภาพแรงงานในรูปแบบของการเจรจาต่อรองได้รับการคุ้มครองด้วย มาตรา 4<sup>\*\*</sup> ของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริมเพื่อให้การพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากระบบการเจรจาต่อรอง ทั้งองค์กรของฝ่ายนายจ้าง และสหภาพแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันอันจะนำไปสู่ความสุขร่วมกันของทั้งนายจ้างและลูกจ้างภายในสังคมของสถานประกอบการ

### 3.1.2 กลไกผลักดันให้ชาติสมาชิกรับแนวทางไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม

นอกจากที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะออกอนุสัญญาฉบับต่างๆ เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานแล้ว ยังมีกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรฐานการใช้แรงงานของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องรายงานสถานการณ์ทั้งในส่วนของมาตรฐานทางกฎหมายและการปฏิบัติให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสำเนาให้กับองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างด้วย เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและรายงานต่อ

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 31.

\* ILO Covention No.98

Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to—

(a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;

(b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

\*\* ILO Covention No.98

Article 4

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

ที่ประชุมใหญ่<sup>74</sup> จากกระบวนการตรวจสอบนี้ ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา

สำหรับการตรวจสอบในเรื่องของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้น ในปี ค.ศ. 2493 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้วางระบบการตรวจสอบพิเศษเพื่อตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม กระบวนการนี้เกิดจากข้อเรียกร้องของรัฐบาล องค์กร ฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้างที่ประท้วงเรียกร้องทั้งที่ประเทศสมาชิกเหล่านั้นยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง เพราะตามธรรมนูญจัดตั้งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องให้ความสำคัญต่อการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จึงนำมาสู่กระบวนการในการตรวจสอบเฉพาะเรื่องของการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม โดยประกอบไปด้วย คณะกรรมการจำนวน 2 ชุด<sup>75</sup> ชุดที่หนึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและไกล่เกลี่ยโดยดำเนินการคล้ายกับการตรวจสอบตามปกติ ส่วนคณะกรรมการอีกชุดที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะประสานการ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม<sup>76</sup> โดยตั้งแต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้พิจารณาคดีมากกว่า 2,500 คดี ตัวอย่าง เช่น คดีที่เกี่ยวกับการหายสาบสูญของสมาชิกของสหภาพแรงงาน การแทรกแซงกิจการของสหภาพแรงงาน หรือการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เป็นต้น โดยคณะกรรมการกลุ่มนี้ มีการประชุมประจำปีในเดือนมีนาคม พฤษภาคม และพฤศจิกายน<sup>77</sup> จากกระบวนการตรวจสอบพิเศษที่กำหนดขึ้นเท่ากับว่าองค์กรแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องของเสรีภาพของการรวมกลุ่มเป็นอย่างมาก และมุ่งเป้าหมายที่จะให้ทุกประเทศดำเนินการตามหลักการเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และท้ายที่สุดเมื่อทุกประเทศดำเนินการครบถ้วนแล้วก็จะนำไปสู่การให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ

นับแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้มีแผนปฏิบัติการฉบับแรกที่ได้จัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามผลของปฏิญญาขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศเรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยได้รวบรวมรายชื่อประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือทางเทคนิคกว่า 50 ประเทศ ตั้งแต่นั้นมาหลายประเทศที่ขอความช่วยเหลือได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ดังมีตัวอย่างของการบริจาคเงินสนับสนุนการดำเนินงานในทวีปเอเชีย การดำเนินงานด้านนี้จะเน้นเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง โดยมุ่งพัฒนาศักยภาพขององค์กรต่างๆ ในภาครัฐรวมทั้ง

<sup>74</sup> International Labour Organization, **ILO คืออะไร ILO ทำอะไร** [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>76</sup> International Labour Organization, **Committee on Freedom of Association** [ออนไลน์], 10 พฤษภาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.ilo.int/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>

<sup>77</sup> International Labour Organization, **ILO คืออะไร ILO ทำอะไร** [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557.

องค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในหมู่องค์กรต่างๆ ทั้งสามภาคนี้ โครงการต่างๆ ดังกล่าวกำลังดำเนินงานอยู่ในหลายประเทศรวมทั้งบังกลาเทศ กัมพูชา ติมอร์ตะวันออก อินโดนีเซียและเวียดนาม<sup>78</sup> หรือแม้แต่การที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาหรับ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ต้องการให้มีการส่งเสริมให้เกิดการเจรจา การจ้างงานแบบไตรภาคี เพื่อที่จะก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานชาติของตนและแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>79</sup> แผนปฏิบัติการดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีความพยายามที่จะช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามแนวทางตามที่องค์การได้ให้กำหนดไว้ อันก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาปรับปรุงแนวปฏิบัติและกฎหมาย แม้จะยังไม่ได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็ตาม แต่หากได้มีการปรับปรุงเพื่อให้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน ผลที่จะเกิดขึ้นทันทีคือการยกระดับมาตรฐานการใช้แรงงานในประเทศสมาชิกเหล่านั้น ประโยชน์ก็จะเกิดกับตัวประเทศสมาชิกนั่นเอง

### 3.2 แนวทางปฏิบัติในการรับเอาหลักการเกี่ยวกับสภาพแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติ : ศึกษาประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

ในจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่จัดว่าเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับแล้ว\* ทำให้เป็นสิ่งที่ประเทศญี่ปุ่นต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาเหล่านั้นอย่างเคร่งครัด ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีหนึ่งในประเทศสมาชิกที่ยังมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ\*\* แต่เนื่องจากการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีมาตรการผลักดันให้ประเทศสมาชิกรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ทำให้สาธารณรัฐเกาหลีเองต้องปรับปรุงแนวปฏิบัติและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางนั้น สาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันของประเทศทั้ง 2 นั้นเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างกัน (3.2.1) ที่ประเทศหนึ่งได้เกิดจากการรับเอาแนวความคิดจากต่างประเทศเข้ามา แต่อีกประเทศหนึ่งการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพเกิดจากการเรียกร้องเพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคม แนวปฏิบัติต่อการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มจึงแตกต่างกันไปด้วย แต่กฎหมายของทั้ง 2 ประเทศแม้จะได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์ที่

<sup>78</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมในเอเชีย [ออนไลน์], 20 พฤศจิกายน 2555 แหล่งที่มา [www.ilo.org/asia](http://www.ilo.org/asia)

<sup>79</sup> International Labour Organization, ILO คืออะไร ILO ทำอะไร [ออนไลน์], 15 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)

\* ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 1965 และได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 98 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 1953

\*\* ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 สาธารณรัฐเกาหลียังมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

แตกต่างกัน แต่ก็มีหลักการสำคัญในการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มที่เหมือนกันคือให้การรับรองกับแรงงานทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนในรายละเอียดนั้นกฎหมายของทั้งสองประเทศยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ (3.2.2) จากบทบัญญัติของกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่าทั้งสองประเทศให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวจะเกิดขึ้นโดยง่าย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดทางวัฒนธรรม หรือการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนอื่นที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถึงอย่างไรก็ดีถือว่าสภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวมิตัวอย่างเกิดขึ้นจริงแล้ว (3.2.3)

### 3.2.1 พัฒนาการที่แตกต่างของสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

การให้การยอมรับในเรื่องของเสรีภาพในการรวมกลุ่มในประเทศญี่ปุ่นกับสาธารณรัฐเกาหลีมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน กล่าวคือในประเทศญี่ปุ่นแนวความคิดที่เกี่ยวกับสหภาพแรงงานได้เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่การปฏิรูปในสมัยของจักรพรรดิเมจิซึ่งถือว่าเป็นยุคสมัยที่ประเทศญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก และส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนอันนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>80</sup> แม้จะมีการสะดุดหยุดลงของพัฒนาการบ้างในบางเวลา แต่เมื่อประเทศญี่ปุ่นตกเป็นผู้แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และการเข้ามาของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดที่เกี่ยวกับการยอมรับสหภาพแรงงานก็ได้รับการพัฒนาขึ้นอีกครั้ง และต่อเนืองมาจวบจนปัจจุบันจนทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ได้ (3.2.1.1) สำหรับพัฒนาการในการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของสาธารณรัฐเกาหลีเกิดจากข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ถูกกดดันจากสภาพการใช้แรงงานที่โหดร้าย จนทำให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มแรงงานโดยเริ่มจากสถานประกอบการเล็กๆ เพื่อเรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการให้ดีขึ้น และค่อยขยายตัวขึ้นจนปัจจุบันได้รับการยอมรับในสายตาของภาครัฐว่าสหภาพแรงงานก็มีส่วนที่จะช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ (3.2.1.2)

<sup>80</sup> Sirinart Ling Sae-Lieng, การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเทศญี่ปุ่นสมัยเมจิ [ออนไลน์], 10 พฤษภาคม 2557 แหล่งที่มา <http://www.gotoknow.org/posts/340173>

### 3.2.1.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่น : จากการปฏิรูปในรัชสมัยเมจิและการเข้ามามีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเริ่มปรากฏขึ้นในสังคมของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>81</sup> โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงหลัก คือนับแต่สมัยของจักรพรรดิเมจิ และช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยช่วงแรกในรัชสมัยของจักรพรรดิเมจิ (ปี ค.ศ. 1868 – 1912) อุตสาหกรรมสำคัญในช่วงแรกของสมัยเมจิ คืออุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยมีแรงงานเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมทั้งสองเป็นจำนวนมาก ในระหว่างการจ้างแรงงานก็มักเกิดข้อพิพาทกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งผลที่ตามมาคือ การนัดหยุดงานของกลุ่มลูกจ้างแม้จะยังไม่ใช่การนัดหยุดงานตามมติของสหภาพแรงงานก็ตาม แต่การนัดหยุดงานนี้ยังมีอยู่แต่เพียงในวงจำกัดเฉพาะภายในกิจการแต่ละแห่งเท่านั้น จำนวนการเกิดข้อพิพาทและการนัดหยุดงานของแรงงานในประเทศญี่ปุ่นมีรายละเอียดปรากฏตามตารางดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>81</sup> สมาคมองค์การแรงงานระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมมนา ระหว่างประเทศ เรื่อง แรงงานในญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อินโนมีเดีย จำกัด, 2533), หน้า 51.

**ตารางแสดงจำนวนการเกิดข้อพิพาทและการนัดหยุดงานในประเทศญี่ปุ่น  
นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 -1914**

ปี ค.ศ.	ข้อพิพาท (ครั้ง)	การนัดหยุดงาน (ครั้ง)	ปี ค.ศ.	ข้อพิพาท (ครั้ง)	การนัดหยุดงาน (ครั้ง)
1870	3	0	1893	13	7
1871	1	0	1894	7	6
1872	2	0	1895	11	7
1873	1	0	1896	25	14
1874	0	0	1897	112	81
1875	0	0	1898	53	40
1876	0	0	1899	34	19
1877	1	0	1900	37	22
1878	3	0	1901	26	16
1879	0	0	1902	28	17
1880	3	0	1903	41	26
1881	2	0	1904	10	8
1882	7	1	1905	30	22
1883	3	0	1906	36	22
1884	1	0	1907	234	134
1885	5	1	1908	95	64
1886	8	6	1909	40	15
1887	2	1	1910	49	33
1888	12	5	1911	49	39
1889	17	10	1912	75	44
1890	9	5	1913	28	17
1891	12	8	1914	37	18
1892	17	7			

ที่มา : The Formation of Japanese Labor Movement;1868-1914 by NIMURA, Kazuo

จากข้อมูลในตารางจะทำให้เห็นว่าในช่วงแรกของการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ใช้แรงงานปรากฏว่ามีข้อพิพาทและการนัดหยุดงานขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งอาจจะไม่มากในระยะแรก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการจัดเก็บข้อมูลในช่วงสมัยจักรพรรดิเมจิยังไม่มีการจัดเก็บสถิติที่ดีนัก จนถึงปี ค.ศ. 1897 ที่เกิดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของแรงงาน

ในประเทศญี่ปุ่น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานที่มากขึ้นเป็นทวีคูณ ก็ส่งผลให้ความรุนแรงที่เกิดจากการประท้วง นัดหยุดงานมากขึ้นตามไปด้วย ดังปรากฏข้อมูลตามตารางข้างต้น<sup>82</sup> รัฐบาลของญี่ปุ่นในขณะนั้นจึงไม่ให้การยอมรับการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน จวบจนสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง จึงมีการพยายามที่จะผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานขึ้นแต่ก็มิได้ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และประเทศญี่ปุ่นตกอยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการปกครองของประเทศญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ชนะสงคราม และนำเอาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพ ตามแนวทางการใช้การยอมรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้ามาด้วย ซึ่งหนึ่งในเสรีภาพที่ประเทศสหรัฐอเมริกาถ่ายทอดในประเทศญี่ปุ่นตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ก็คือ “การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม”<sup>\*</sup> ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานฉบับแรกขึ้นในปี ค.ศ. 1945 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อการใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองกัน การจัดระเบียบในการนัดหยุดงานประท้วง ตลอดจนมาตรการในความคุ้มครองการใช้เสรีภาพโดยปราศจากการรบกวนจากนายจ้าง<sup>83</sup> และได้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเรื่อยมาปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นจนปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานคือ Labor Union Act (Act No. 174 of June 1, 1949) ที่มีสาระสำคัญเป็นการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน และยังมีส่วนที่กล่าวถึงการจ้างงานบางประการที่ไม่เป็นธรรม<sup>84</sup> จึงเป็นเรื่องง่ายที่ประเทศญี่ปุ่นจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงกฎหมายไปพร้อมกับการมีอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว

### 3.2.1.2 สภาพสังคมและอุตสาหกรรมของสาธารณรัฐเกาหลี : พัฒนาการของสหภาพแรงงานในภาวะการจ้างงานที่กีดกันแรงงาน

การเจริญเติบโตทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเป็นประวัติการณ์ของสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้ประเทศก้าวขึ้นมาเป็นประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจทัดเทียมกับอีกหลายประเทศ แต่ผลที่ตามมาคือความรู้สึกของประชาชนที่ไม่ได้รู้สึกดีกับผลความสำเร็จที่เกิดขึ้น เนื่องจากการพัฒนาดังกล่าวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมแรงงาน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>82</sup> NIMURA, Kazuo, *The Formation of Japanese Labor Movement;1868-1914* [ออนไลน์], 30 กันยายน 2556 แหล่งที่มา <http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/nk/English/eg-formation.html>

<sup>83</sup> David Flath, *Japan's Labor Union* . ใน *Japanese Economy*, (UK : Oxford,1998), p.2

<sup>84</sup> Shinichi Kimura, *UNFAIR LABOR PRACTICES UNDER THE TRADE UNION LAW OF JAPAN*, Osaka University Law Review 6.P.1 – P.14 (1958) : 1

\* Constitution of Japan

Article 28

The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed.



โดยในช่วงแรกรัฐบาลมีนโยบายที่เป็นลต่อการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของผู้ใช้แรงงาน แต่ต่อมา สหภาพแรงงานก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า สหภาพแรงงานเองก็มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนา เศรษฐกิจเช่นกัน<sup>85</sup> การพัฒนาทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมส่งผลให้สาธารณรัฐเกาหลีได้ชื่อว่าเป็น ประเทศที่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานมากที่สุด คนงานส่วนใหญ่ต้องทนทุกข์ทรมานเป็นอย่างมาก กับชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขนาดนี้ จวบจนมีการรวมตัวกันตั้งเป็นสหภาพแรงงานขึ้นและต่อสู้ เพื่อลดชั่วโมงการทำงาน<sup>86</sup> จุดเริ่มต้นของสหภาพแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลีเกิดจากความร่วมมือกัน ภายในสถานประกอบการซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการร่วมมือกันในองค์กรอื่นๆ ทั่วไป และค่อยๆ พัฒนาขึ้นมาจนเมื่อปี ค.ศ. 1980 เมื่อแนวความคิดที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยได้เข้ามาในประเทศ แนวคิดนี้ก็ได้มีผลต่อการดำเนินการของสหภาพแรงงานด้วย ทำให้ข้อเรียกร้องจากสหภาพแรงงานได้รับความสนใจจากภาครัฐจนก่อให้เกิดการปรับปรุงแนวปฏิบัติและการพัฒนากฎหมาย ให้เป็นการคุ้มครอง แรงงานมากขึ้น จนได้มีการตรากฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ขึ้น ในปี ค.ศ. 1998 และเหตุผลหลักประการหนึ่งที่นำมาสู่การปรับปรุงกฎหมาย คือ เพื่อให้การรับรองเสรีภาพในการ รวมกลุ่มของแรงงาน ให้มีอิสระในการก่อตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>87</sup> ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายครั้งล่าสุดของสาธารณรัฐเกาหลีถือได้ว่าเป็นไป ตามแนวทางการยอมรับเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ อันจะนำไปสู่กระบวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องได้ในที่สุด

### 3.2.2 หลักการร่วมกันในการคุ้มครองการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน

แม้การให้การยอมรับในสหภาพแรงงานในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐ เกาหลีมีความแตกต่างกัน แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันพบว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศต่างให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานไว้ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญต่อการ ใช้เสรีภาพที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มจัดตั้งสหภาพแรงงาน (3.2.2.1) ซึ่งกฎหมายของทั้งสอง ประเทศต่างให้ความสำคัญกับนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสำคัญ กล่าวคือเมื่อเกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือมีสัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นแล้ว ลูกจ้างเหล่านั้นก็จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทันที สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน ของตนเองได้ และเมื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานได้แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การเข้ามาเป็นสมาชิกของ สหภาพแรงงาน (3.2.2.2) กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนด ย้ำถึงการห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่เข้ามาเป็นสมาชิกอีกว่า ในข้อบังคับของสหภาพแรงงานว่า

<sup>85</sup> Laura Watson, "LABOR RELATIONS AND THE LAW IN SOUTH KOREA," *PACIFIC RIM LAW & POLICY JOURNAL* Vol.7 No.1 (January 1998): 229.

<sup>86</sup> John Kie-chiang Oh. เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, ผู้แปล. *การเมืองเกาหลีใต้*. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547). หน้า 371.

<sup>87</sup> International Labour Organization, *NATLAX* [ออนไลน์] 13 March 1997. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.details?p\\_lang=en&p\\_country=KOR&p\\_classification=02&p\\_origin=SUBJECT](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=KOR&p_classification=02&p_origin=SUBJECT)

ห้ามมิให้นำเหตุของความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นสัญชาติ ความเชื่อ หรือศาสนามาเป็นเหตุในการเสียสมาชิกภาพเป็นอันขาด และประการสุดท้าย บทบาทของรัฐในการดูแลการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน (3.2.2.3) ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งสหภาพแรงงานมิใช่การอนุญาตให้มีการจัดตั้ง หรือการที่ภาครัฐมีอำนาจจะมีอำนาจในการสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้ เว้นแต่เหตุที่เกิดจากการไม่ประสงค์จะดำเนินการของสหภาพแรงงานนั่นเอง

จากความคล้ายคลึงกันในสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 2 ประเทศ จึงอาจจะอนุมานได้ว่ากฎหมายของทั้งประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้การรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานไว้ในฐานะของการเป็นเสรีภาพที่ทุกคนพึงมี และรัฐต้องส่งเสริมให้แรงงานทุกคนได้มีโอกาสใช้เสรีภาพนั้นได้อย่างเต็มที่ อันเป็นการสอดคล้องกับแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

### 3.2.2.1 การริเริ่มก่อตั้งสหภาพแรงงาน : ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัตินิยามของลูกจ้างที่สามารถรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้ ไว้ในมาตรา 3 ของ Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949) ว่าหมายถึงบุคคลที่ทำงานโดยหวังเงินค่าจ้างเป็นค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนอื่นในทำนองเดียวกันกับค่าจ้าง โดยไม่ต้องคำนึงถึงชนิดของอาชีพ\* จึงอาจจะสรุปได้ว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้พิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสำคัญมากกว่าการที่กำหนดว่าผู้ใดจะเป็นลูกจ้างโดยคำนิยามของกฎหมาย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อมีสัญญาจ้างแรงงานแล้วเท่านั้นมิใช่เกิดจากการที่รัฐกำหนดขึ้น และจากความสัมพันธ์นี้ก็นำให้นายจ้างมีอำนาจเหนือในการสั่งการให้ลูกจ้างต้องทำงานเพื่อให้ได้ผลสำเร็จของงานตามที่นายจ้างต้องการ<sup>88</sup> และด้วยอำนาจเหนือเช่นนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่ลูกจ้างจะเกิดความไม่พอใจจากคำสั่งของนายจ้าง แล้วนำไปสู่ข้อพิพาทในที่สุด เพื่อแก้ไขข้อพิพาทข้อพิพาทดังกล่าวสหภาพแรงงานจึงเป็นหนึ่งในกระบวนการ

<sup>88</sup> ไพฑูริศ เอกจริยกร, คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ รัชชน (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548). หน้า 30.

\* Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949)

Article 3. The term "Workers" as used in this Act shall mean those persons who live on their wages, salaries, or other equivalent income, regardless of the kind of occupation.

แก้ไขปัญหา ซึ่งกฎหมาย ของประเทศญี่ปุ่นในส่วนของคำนิยามของสหภาพแรงงาน\* ได้กำหนดให้ สหภาพแรงงานหมายถึง องค์กรที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อที่จะ ก่อให้เกิดสภาพการจ้างงานที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อีกทั้งเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยจนอาจจะกล่าวได้ว่าหากการรวมตัวกันของลูกจ้าง แต่มิได้เป็นไปเพื่อ วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน หรือเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและ ลูกจ้าง ก็มีใช้การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั่นเอง

สำหรับกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น แรงงานทุกประเภทไม่ว่า จะเป็นแรงงานที่มีสัญชาติเกาหลี หรือแรงงานต่างด้าว ต่างก็จะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมาย เดียวกัน<sup>89</sup> ซึ่งในปัจจุบันนี้สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพ แรงงานคือ Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997) โดยความในมาตรา 2 (1) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “คนงาน” หมายถึงบุคคลที่ทำงานเพื่อ ต้องการค่าจ้างเป็นสิ่งตอบแทน โดยไม่ได้กล่าวถึงเรื่องอื่น ไม่ว่าจะเป็นอายุ หรือแม้แต่สัญชาติ แต่ประการใด\*\* ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเช่นเดียวกับที่ ปรากฏในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ทำให้แรงงานทุกคนสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้นอกจากนี้

<sup>89</sup> Korea Ministry of Government Legislation, การคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่น [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://oneclick.law.go.kr/CSM/CcfMain.laf?csmSeq=597&ccfNo=1&cciNo=2>

\* Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949)

Article 2. The term “Labor unions” as used in this Act shall mean those organizations, or federations thereof, formed voluntarily and composed mainly of workers for the main purposes of maintaining and improving working conditions and raising the economic status of the workers, provided, however, that this shall not apply to any of the following items:

(i) which admits to membership of officers; workers in supervisory positions having direct authority with respect to hiring, firing, promotions, or transfers; workers in supervisory positions having access to confidential information relating to the employer’s labor relations plans and policies so that their official duties and responsibilities directly conflict with their sincerity and responsibilities as members of the labor union concerned; and other persons who represent the interests of the employer;

(ii) which receives the employer’s financial assistance in defraying the organizations’ operational expenditures, provided, however, that this shall not prevent the employer from permitting workers to confer or negotiate with the employer during working hours without loss of time or wage and shall not apply to the employer’s contributions for public welfare funds or welfare and other funds which are actually used for payments to prevent or relieve economic adversity or misfortunes, nor to the giving office of minimum space;

(iii) whose purposes are confined to mutual aid service or other welfare service;

(iv) whose purposes are principally political or social movements.

\*\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997)

Article 2 (Definition)

The definitions of terms used in this Act shall be as follows:

1. The term “worker” means a person who lives on wages, salary, or other equivalent form of income earned in pursuit of any type of job;

มาตรา 9<sup>\*</sup> ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการปฏิบัติต่อสมาชิกของสหภาพแรงงานที่แตกต่างกัน โดยเหตุปัจจัยไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย ประเภทของงาน แนวคิดทางการเมือง หรือสถานะทางสังคม เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ จึงอาจจะสรุปได้ว่าแรงงานทุกคนที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีต่างก็จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้เสมอภาคกัน

ข้อสำคัญคือการที่กฎหมายของทั้ง 2 ประเทศต่างก็ให้คำนิยามของคำว่า “คนงาน” (worker) โดยพิจารณาเพียงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ลูกจ้างจะทำงานให้นายจ้างโดยต้องการค่าจ้างตอบแทนเท่านั้น มิได้คำนึงถึงคุณสมบัติของตัวลูกจ้างแต่อย่างใด เพราะในการทำสัญญาจ้างแรงงานนั้น นายจ้างมีอำนาจเต็มที่ที่จะกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างแล้ว<sup>90</sup> ดังนั้น ไม่ว่าลูกจ้างที่มีสัญชาติใดก็ตาม เมื่อเกิดนิติสัมพันธ์กับนายจ้างแล้ว ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองให้ได้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้าง โดยรัฐมีจำต้องบัญญัติกฎหมายมากำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างที่จะได้รับการรับรองเสรีภาพตามกฎหมายอีก

### 3.2.2.2 การเข้าเป็นสมาชิกและการบริหารงานสหภาพแรงงาน

เมื่อได้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้นแล้ว องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของสหภาพแรงงานคือการมีสมาชิก กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ว่าสมาชิกที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ก็คือ คนงาน หรือ “Worker” ซึ่งความหมายครอบคลุมไปถึงผู้ใช้แรงงานทุกคน โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นแรงงานสัญชาติญี่ปุ่นเท่านั้น<sup>\*\*</sup> นอกจากนี้ในมาตรา 5<sup>\*\*\*</sup> ได้กำหนดรายละเอียดในส่วนข้อยกเว้นที่จะต้องแจ้งเมื่อได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานแล้วต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าการจัดตั้งสหภาพจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้แรงงานได้รับการส่งเสริมให้มีสภาพการจ้างงานที่ดี รวมไปถึงการยกระดับมาตรฐานทางเศรษฐกิจให้กลุ่มของลูกจ้างด้วย โดยต้องยื่นข้อบังคับตั้งสหภาพแรงงานซึ่งต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานทุกคนคือ เหตุของการสิ้นสมาชิกภาพ ต้องไม่ใช่เกิดจากความแตกต่างของ

<sup>90</sup> ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ รับชน, หน้า 30.

\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997)

Article 9 (Prohibition of Discrimination)

No member of a trade union shall be discriminated on the basis of race, religion, sex, age, physical condition, employment type, political party, or social status. <Amended by Act No. 9041, Mar. 28, 2008>

\*\* โปรดดูหัวข้อ 3.2.2.1

\*\*\* Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949)

Article 5

Unless the labor union has submitted evidence to the Labor Relations Commission and proved that it is in compliance with Article 2 and paragraph 2 of this Article, the labor union shall not be qualified to participate in the procedures provided in this Act and shall not be granted the remedies provided in this Act, provided, however, that nothing herein shall be construed so as to deny protections for any individual worker pursuant to Article 7, item 1.

(2) The constitution of a labor union shall include the provisions listed in any of the following items:

... (iv) no one shall be disqualified from union membership in any case on the basis of race, religion, gender, family origin or status; ...

สัญญาชาติ ศาสนา เพศ ชาติกำเนิด เป็นต้น และในการบริหารงานของสหภาพแรงงาน กฎหมาย มาตรา 6<sup>\*</sup> ได้กำหนดให้การบริหารงานเป็นไปโดยผู้แทนของสหภาพแรงงาน ที่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อหาทางออกเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ซึ่งผู้แทนของสหภาพแรงงานจำต้องดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นสำคัญ นั่นก็หมายความว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงานก็จะได้รับการประโยชน์จากการเจรจาต่อรองของผู้แทนสหภาพแรงงานด้วยเช่นกัน

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับแรงงานทุกคน ซึ่งมีได้ให้นำเอาคุณสมบัติที่แตกต่างกันของแรงงานซึ่งก็รวมไปถึงสัญชาติของลูกจ้างเองมาเป็นข้อจำกัดในการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จึงอาจจะสรุปได้ว่าแรงงานทุกคนที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่นสามารถใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้การเลือกปฏิบัติต่อคนงานด้วยเหตุของความแตกต่างกันเป็นสิ่งที่กระทำมิได้แล้ว<sup>\*\*</sup> เท่ากับว่าแรงงานทุกคนสามารถที่จะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้หากมีความประสงค์จะรวมมาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของฝ่ายลูกจ้าง และเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแล้ว ทุกคนก็มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ของสหภาพแรงงาน ตาม มาตรา 22<sup>\*\*\*</sup> ที่กำหนดให้สมาชิกของสหภาพแรงงานทุกคนมีสิทธิในการร่วมกิจกรรมของสหภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายก็กำหนดให้สหภาพแรงงานมีสิทธิที่จะจำกัดสิทธิของสมาชิกหากไม่จ่ายเงินค่าธรรมเนียมนำให้กับสหภาพแรงงาน แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายจากบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวจึงเป็นเครื่องยืนยันในหลักของการไม่เลือกปฏิบัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสาธารณรัฐเกาหลี ส่วนการบริหารงานของสหภาพแรงงานนั้น

\* Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949)

Article 6. Representatives of a labor union or those to whom the authority has been delegated by the labor union shall have authority to negotiate with the employer or the employers' organization on behalf of the labor union or the members of the labor union with respect to conclusion of collective agreements and other matters.

\*\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997) Article 9

\*\*\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997)

Article 22 (Rights and Duties of Union Members)

Every union member has equal rights and duties to participate in all affairs of the trade union. However, a trade union may restrict, under union bylaws, the rights of those members who do not pay union dues.

กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 17\* โดยให้การดำเนินงานของสหภาพแรงงานเป็นไปในรูปของสภาผู้แทนของสหภาพแรงงาน โดยผู้ที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนเข้ามาดำเนินงานของสหภาพแรงงาน โดยทั้งวิธีทางตรงและเป็นการลับ ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปี จากบทบัญญัตินี้และการพิจารณาร่วมกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามที่กฎหมายได้ให้การรับรองไว้ แรงงานทุกคนมีสิทธิที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงาน นั่นก็หมายความว่าแรงงานต่างด้าวที่ย่อมมีโอกาสที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนได้เช่นเดียวกัน หากสมาชิกของสหภาพแรงงานไว้วางใจและเลือกให้เข้ามาเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงาน

หากจะสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของสาธารณรัฐเกาหลี เฉพาะในส่วนของการรับรองการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น อาจสรุปได้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพมีความสัมพันธ์กับหลักการของกฎหมายตั้งแต่แรกที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติภายในกลุ่มของลูกจ้าง ทำให้คนงานทุกคนได้รับโอกาสที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของตน หรือเข้ามาเป็นผู้แทน อันจะทำให้การผลักดันข้อเรียกร้องของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม ซึ่งหมายความรวมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย ได้รับการตอบสนองจากสหภาพแรงงานและต่อเนื่องไปถึงการเจรจากับนายจ้างอีกด้วย

### 3.2.2.3 การดูแลการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

การดำเนินงานของสหภาพแรงงานย่อมต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงานเป็นสำคัญ แต่ทว่าในบางครั้งการดำเนินงานอาจจะมีได้เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงานเสมอไป และในบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศได้ ภาครัฐจึงต้องดูแลการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน เพื่อให้อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพรวมซึ่งหลักการและแนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นเช่นเดียวกัน กล่าวคือกฎหมายได้มีกระบวนการดูแลการดำเนินงานของสหภาพแรงงานนับตั้งแต่การแจ้งข้อบังคับของสหภาพแรงงานที่จะต้องมีการระมัดระวังเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานไม่ว่าจะเป็นชื่อของสหภาพแรงงาน จำนวนสมาชิก ฯลฯ เท่ากับว่าภาครัฐทำหน้าที่เพียงอำนวยความสะดวกโดยรับทราบการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเท่านั้น และไม่อาจปฏิเสธความมีอยู่ของสหภาพแรงงานได้

\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997)

Article 17 (Council of Delegates)

(1) A trade union may, in accordance with its bylaws, establish a council of delegates in lieu of a general meeting.

(2) Delegates shall be elected in a direct, secret, and unsigned ballot by union members.

(3) The tenure of delegates shall be specified in the bylaws of the trade union and shall not exceed three years.

(4) Where a council of delegates has been established, the provisions on general meetings shall be applied

mutatis mutandis.

ส่วนการเลิกสหภาพแรงงานนั้น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กำหนดไว้ในมาตรา 10\* ว่าสหภาพแรงงานจะเลิกกันก็โดยแต่สาเหตุที่ระบุไว้ในธรรมนูญจัดตั้ง หรือเหตุที่ประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานมีมติเป็นพิเศษที่ให้สหภาพแรงงานเลิกกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้อำนาจของรัฐในการดูแลการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ประกอบกับการเลิกสหภาพแรงงานแล้ว อาจจะสรุปได้ว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นให้อิสระในการรวมตัวและในการเลิกการรวมตัวแก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่ รัฐไม่เข้ามาก้าวร้าวการใช้เสรีภาพเพียงแต่ทำหน้าที่ในการรับทราบการมีอยู่และดูแลให้สหภาพแรงงานดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงเท่านั้น

ในส่วนของ การดูแลดำเนินงานของสหภาพในสาธารณรัฐเกาหลี ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรา 28\*\* ก็ได้กำหนดเหตุที่สหภาพแรงงานเลิกกันได้ก็เพราะเหตุที่คล้ายคลึงกับที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการเลิกตามข้อบังคับของสหภาพแรงงานเอง การเลิกกันโดยอาศัยมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ แต่ที่ต่างไปจากกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นคือ การให้อำนาจรัฐที่จะยกเลิกสหภาพแรงงานได้เฉพาะในกรณีของการที่สหภาพแรงงานไม่ได้ดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า 1 ปี เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้ และการเลิกกันเนื่องมาจากการควบรวมหรือการแยกกิจการของนายจ้าง จึงอาจจะสรุปได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี แม้จะมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับของประเทศญี่ปุ่นที่ให้การเคารพการตัดสินใจของผู้ใช้แรงงานในฐานะเจ้าของเสรีภาพ แต่ก็มิมีบทบัญญัติของกฎหมายที่แสดงถึงอำนาจ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

\* Labor Union Act (Act No.174 of June 1,1949)

Article 10 A labor union shall be dissolved due to the following causes:

(i) emergence of causes of dissolution as provided in the constitution of the labor union;

(ii) resolution for dissolution at the general meeting of the labor union by a majority of three-fourths or more of the union members or the affiliated organizations.

\*\* Trade Union and Labor Relations Adjustment Act (Act No. 5310, Mar. 13, 1997)

Article 28 (Cause for Dissolution)

(1) A trade union shall be dissolved if it falls within the purview of any of the following subparagraphs:

1. Occurrence of causes for dissolution prescribed by its bylaws;

2. Dissolution due to merger or division;

3. Dissolution by a resolution adopted by a general meeting or council of delegates; or

4. Dissolution by the Administrative Authorities with the resolution of the Labor Relations Commission when the trade union has no officials and has not carried out any activity for more than one year.

(2) If a trade union is dissolved on the grounds specified in subparagraphs 1 to 3 of paragraph (1), the representative of the trade union shall report it to the Administrative Authorities within fifteen days of the date of the dissolution.

ของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน ถึงแม้จะเกิดจากการแสดงออกถึงการไม่ดำเนินการของสหภาพแรงงานเองก็ตามแต่ก็อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่สาธารณรัฐเกาหลีมีโอกาสจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการคุ้มครองสิทธิในการเจรจาต่อรองโดยเฉพาะฉบับที่ 98 นั้นเอง

### 3.2.3 ผลการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน : สหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี

การจะพิสูจน์ว่าประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวแล้ว คือมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวใน 2 ประเทศแล้วหรือไม่ ในส่วนนี้ในประเทศญี่ปุ่นเองยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวได้ ทั้งอาจจะเพราะวัฒนธรรมความเป็นชาตินิยมในประเทศญี่ปุ่นที่มีอยู่สูง<sup>91</sup> ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่อาจจะตั้งองค์กรของตนเองได้ หรืออาจจะไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของสังคมคนญี่ปุ่นได้ แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่า เมื่อปี ค.ศ. 1998 สมาพันธ์สหภาพแรงงานญี่ปุ่น (Japanese Trade Union Confederation) ได้ผลักดันมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นลูกจ้างในกิจการของเจ้าของกิจการชาวญี่ปุ่น โดยเรียกร้องให้การพิจารณารับแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานต้องเป็นไปเช่นเดียวกับแรงงานชาวญี่ปุ่นและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแรงงานในประเทศ<sup>92</sup> จึงอาจจะพออนุมานได้ว่าการเรียกร้องนี้เท่ากับเป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานชาวญี่ปุ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเยียวยาการที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ นั้นเอง

ความสำเร็จในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จในสาธารณรัฐเกาหลี ดังปรากฏตัวอย่างของแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานสามารถที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ ทั้งนี้ก็ด้วยการได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มนักสหวิทยา และองค์กรภาคเอกชน<sup>93</sup> ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นเครื่องพิสูจน์แล้วว่าการยึดหลักไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของสาธารณรัฐเกาหลีอันสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานชาวไทย โดยมีกิจกรรมที่จัดโดยสหภาพแรงงานของคนไทยในสาธารณรัฐ

<sup>91</sup> กรพินธุ์ พัวพันธ์สวัสดิ์, คนญี่ปุ่นรักชาติกันอย่างไร : อุดมการณ์การเมืองความเป็นชาติในยามวิกฤต, ใน “ประชาไท” [ออนไลน์], 29 เมษายน 2554. แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2011/04/34287>

<sup>92</sup> Japanese Trade Union Confederation, RENGU's View on the Issue of Foreign Workers [ออนไลน์], 23 ตุลาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.jtuc-rengo.org/specialtopics/foreignworkers02.html>

<sup>93</sup> ศูนย์รวมข้อมูลการบริหารทรัพยากรมนุษย์, ลุย”ระนองโมเดล” นำร่องแก้แรงงานเถื่อน [ออนไลน์], 23 ตุลาคม 2556. แหล่งที่มา [http://hrm.siamhrm.com/report/news\\_report.php?max=3795](http://hrm.siamhrm.com/report/news_report.php?max=3795)



เกาหลีส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและประเพณีไทย อาทิ กิจกรรมวันสงกรานต์ เป็นต้น<sup>94</sup>

จากแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการคุ้มครองสิทธิในการเจรจาต่อรอง ประกอบกับตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่างด้าวในสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งหมดนี้ล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อหลักไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ การให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงว่าแรงงานเหล่านั้นจะเป็นใคร หรือมีสัญชาติอะไร โดยสะท้อนผ่านบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้แรงงานทุกคนรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เข้าเป็นสมาชิก หรือมีโอกาสเป็นกรรมการสหภาพแรงงานอย่างเสมอภาค จนอาจกล่าวได้ว่าแนวทางและบทบัญญัติของกฎหมายดังที่กล่าวมานี้เป็นมาตรฐานที่นานาประเทศในการยอมรับว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมอันเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน ดังนั้นแล้วจึงเป็นที่น่าสนใจว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยมีหลักการและบทบัญญัติของกฎหมายเป็นอย่างไร และสอดคล้องกับการยอมรับของนานาประเทศหรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>94</sup> กระทรวงแรงงาน, ชาวแรงงานไทยในต่างประเทศ “นายประวิทย์ เคียงผล อธิบดีกรมการจัดหางานร่วมกิจกรรมโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี” [ออนไลน์], 29 เมษายน 2557. แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/นายประวิทย์-เคียงผล-อธิบดีกรมการจัดหางานร่วมกิจกรรมโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต-แรงงานไทยในส>

**บทที่ 4**  
**กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ : ข้อจำกัดทางกฎหมายในการใช้เสรีภาพ**  
**ในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว**

ประเทศไทยได้ยอมรับหลักการที่ให้ผู้ใช้แรงงานรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานไว้ โดยปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นับแต่ฉบับถาวรฉบับแรกเรื่อยมาจนฉบับปัจจุบัน ที่ได้รับรองไว้ในส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุม และสมาคม หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 64 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และรับรองไว้ในกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีใจความสำคัญของเหตุผลในการตรากฎหมายตามที่ปรากฏในตอนท้ายของพระราชบัญญัติว่า “การให้มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ก็เพื่อให้เกิดการระงับข้อพิพาทแรงงาน โดยผ่านองค์กรของนายจ้างและองค์กรของลูกจ้าง เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง” (4.3) แต่การรับรองก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะเพียงแต่แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทย (4.2) และส่งผลให้ปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานเหล่านี้เพิ่มขึ้นไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของลูกจ้างเองที่ถูกนายจ้างเอาเปรียบ หรือปัญหาของนายจ้างที่ลูกจ้างอาจจะก่ออาชญากรรมขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ สหภาพแรงงานก็น่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาได้ แต่การที่จะให้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการมีแรงงานต่างด้าวในประเทศเป็นจำนวนมาก ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเสียก่อน (4.1) ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายก็ควรที่จะศึกษาย้อนไปในอดีตว่าการตรากฎหมายฉบับนี้มีมูลเหตุอย่างไร และเพราะเหตุใดกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จึงจำกัดการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มบางเรื่องไว้เฉพาะแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้น

#### 4.1 แรงงานต่างด้าวกับประเทศไทย

การรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานถูกรับรองโดยกฎหมายครั้งแรกในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิตั้งสหภาพแรงงานได้ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานที่ต้องการให้เกิดการรับรองการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันนัดหยุดงานของคณงานชาวจีนในเหมือง

แรงแปี พ.ศ. 2448 หรือการนัดหยุดงานของของคนงานรรางในปี พ.ศ. 2464<sup>95</sup> และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วการรวมกลุ่มกันของสหภาพแรงงานก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องจนเป็นแรงผลักดันสำคัญให้เกิดกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้น แต่ทว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานหยุดชะงักไปขณะหนึ่ง และในช่วงที่ประเทศปกครองด้วยคณะผู้นำทางทหารนั้นนโยบายสำคัญของรัฐบาล คือ การปราบปรามคอมมิวนิสต์ก็ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน (4.1.1) จนเมื่อประเทศไทยเกิดการเรียกร้องประชาธิปไตยครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ทำให้เกิดการตื่นตัวด้านสิทธิและเสรีภาพและการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้รับการยอมรับในสายตาของรัฐอีกครั้ง (4.1.2) หากแต่การพัฒนาด้านสิทธิและเสรีภาพของประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนมีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ประกาศใช้มาเป็นเวลากว่า 39 ปี แม้จะมีการแก้ไขแต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขในรายละเอียด มิใช่การปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับให้มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของสิทธิและเสรีภาพที่แปรเปลี่ยนไป

#### 4.1.1 แรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงภายใน

ความมั่นคงภายในประเทศ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐจะนำมาเป็นตัวกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งก็หมายความว่าความรวมไปถึงนโยบายที่มีต่อแรงงานต่างด้าว และหนึ่งในความมั่นคงภายในประเทศที่สำคัญคือ ความมั่นคงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (4.1.1.1) ดังนั้นหากการเคลื่อนไหว หรือการรวมตัวใดที่จะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็เท่ากับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงในประเทศด้วยเช่นกัน แนวความคิดนี้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากสงครามเย็นที่เกิดขึ้นทั่วโลก ตัวอย่างที่ปรากฏเด่นชัดเพื่อการรักษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างหนัก ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและสืบต่อเนื่องมาในรัฐบาลที่มีจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย<sup>96</sup> แม้นโยบายเรื่องการปราบปรามคอมมิวนิสต์ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะในปัจจุบันก็ยังปรากฏว่าภาครัฐยังคงมีความหวงใยต่อการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวแล้วจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมอีกด้วย<sup>97</sup> (4.1.1.2) อีกส่วนของความมั่นคงภายในประเทศที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

<sup>95</sup> กรรณชญา พูนพินิช, “ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500,” ใน ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงาน, บุญโฮม อิงชัยภูมิ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์ตุลา 4334179,2533). หน้า 19.

<sup>96</sup> ประสงค์ สุ่นศิริ น.ต., ปฏิวัติ รัฐประหาร ทหารกับนักการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แสงดาว, 2543). หน้า 249.

<sup>97</sup> ชนบท รัตมณี และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แรงงานต่างด้าวในเมืองมีคกกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545) (กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการวุฒิสภา,2547). หน้า 54.

ของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวแม้จะมีใช้ประเด็นหลักก็ตามคือ ความมั่นคงทางสังคม (4.1.1.3) เนื่องจากในการเข้ามาทำงานในประเทศของแรงงานต่างด้าวมักมีครอบครัวของแรงงานต่างด้าวตามเข้ามาด้วยซึ่งครอบครัวของแรงงานเหล่านี้มักก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาด้านการสาธารณสุข หรือปัญหาทางการศึกษา เป็นต้น ถ้าหากรัฐไม่ระมัดระวังในการกำหนดนโยบายที่จะเข้ามามีผลกระทบต่อปัญหาเหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดผลเสียและปัญหาที่ร้ายแรงมากขึ้นก็เป็นได้

#### 4.1.1.1 ความมั่นคงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย : นโยบายในการปราบปรามคอมมิวนิสต์

ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมาโดยการให้การสนับสนุนอาวุธ การพัฒนากำลังคนก็โดยมุ่งหวังเพื่อให้ประเทศไทยเป็นตัวแทนของโลกเสรีในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อต่อต้านลัทธิการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ที่กำลังแผ่ขยายเข้ามาในภูมิภาคนี้ทำให้ประเทศไทยได้เข้าไปมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของสงครามในประเทศโดยรอบไม่ว่าจะเป็นสงครามในประเทศลาว ประเทศเวียดนาม และประเทศกัมพูชา โดยให้การสนับสนุนทางทหารให้กับกองทัพของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธยุทโธปกรณ์<sup>98</sup> ซึ่งตัวบุคคลที่ได้รับอิทธิพลจากผู้นำของกองทัพซึ่งได้รับอิทธิพลทางการเมืองมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกันจนก่อให้เกิดนโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงดังที่ปรากฏในสมัยรัฐบาลที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานเป็นอย่างมากเนื่องจากการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ที่มีผลให้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นอันต้องถูกยกเลิกไป ซึ่งเหตุผลหลักประการหนึ่งที่น่ามาสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็คือ มีการแทรกซึมเข้ามาในสหภาพแรงงานของตัวแทนคอมมิวนิสต์<sup>99</sup> ซึ่งปรากฏว่าเมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้มีการจับกุมผู้นำแรงงานเป็นอย่างมาก และตั้งข้อหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ท้ายสุดรัฐบาลได้มีคำสั่งให้เลิกสหภาพแรงงาน<sup>100</sup> ถือว่ากระบวนการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานของผู้ใช้แรงงานเป็นอันยุติลงชั่วคราว เพราะเหตุของการต่อต้านการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ของประเทศไทย

<sup>98</sup> ยุค ศรีอาริยะ, “บทวิเคราะห์ 14 ตุลา,” บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ใน *คนงานไทยกับการปฏิวัติตุลาคม*. (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอารมณณ์ พงศ์พจน์, 2546), หน้า 8.

<sup>99</sup> สมเกียรติ วินทะนะ, “วิวัฒนาการขบวนการแรงงานไทย เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี,” ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาชำระประวัติศาสตร์แรงงานไทย ครั้งที่ 2 ในวาระครบรอบ 5 ปีพิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย*. (กรุงเทพมหานคร : พิพิธภัณฑสถานไทย ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2541), หน้า 50.

<sup>100</sup> คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมณณ์ พงศ์พจน์, “การเคลื่อนไหวต่อสู้ของกรรมกรไทยช่วง 20 ตุลาคม 2501 ถึง 14 ตุลาคม 2516,” ใน *พัฒนาการของขบวนการแรงงานไทย*, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณณ์ พงศ์พจน์, 2524), หน้า 18 - 22 อ้างใน มูลนิธิอารมณณ์ พงศ์พจน์, *ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์ตุลา 4334179, 2533). หน้า 66.

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ารัฐบาลของประเทศไทยมีนโยบายต่อต้านการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบของประเทศไทยต่างก็มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นชัยชนะของเวียดนามเหนือในสงครามเวียดนามจนก่อตั้ง สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้เมื่อปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975)<sup>101</sup> หรือการที่กองกำลังคอมมิวนิสต์ในลาวยึดอำนาจจากรัฐบาลได้ในปีเดียว ทำให้เกิดความหวั่นกลัวต่อภัยคอมมิวนิสต์ของไทย และมีการแทรกซึมจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย<sup>102</sup> จึงอาจจะกล่าวได้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีนโยบายการปราบปรามภัยอันเกิดจากคอมมิวนิสต์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้าน และจากนโยบายนี้ก็น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้ขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังคงมีการจำกัดสิทธิของแรงงานต่างด้าวบางประการอยู่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามนโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยน่าจะถือว่าสิ้นสุดลงแล้วเมื่อได้มีการประกาศพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2543\* ดังนั้นหากจะมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อีกครั้ง ก็ไม่ควรจะนำภัยของการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์มาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวอีก

#### 4.1.1.2 ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ : ผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว

ความมั่นคงของประเทศสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้านตามลักษณะภารกิจของประเทศ อันได้แก่ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา และความมั่นคงทางการทหาร<sup>103</sup> แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทุกด้าน แต่ด้านที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างมากคือความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ จากตัวอย่างของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แม้จะไม่ได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวที่ต่อต้านรัฐบาลของประเทศพม่า แต่ก็พบว่ามีความพยายามของกลุ่มนักศึกษาชาวพม่าซึ่งต่อต้านการบริหารประเทศของรัฐบาลของประเทศพม่าที่แทรกแซงเข้ามาในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอ<sup>104</sup> การเคลื่อนไหวในลักษณะต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศไทยได้ นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวจำนวน

<sup>101</sup> ธีระ นุชเปียม, อินโดจีนภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตั้งแต่ ค.ศ.1975 -1991 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 41.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 204.

<sup>103</sup> วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, คู่มือเรื่องความมั่นคง (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552). หน้า 3.

<sup>104</sup> ชนนาท รัตมณี และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แรงงานต่างด้าวในเมืองมีคกฏหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545). หน้า 54.

มากเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเข้าเมือง และนายจ้างจำนวนไม่น้อยไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการที่ภาครัฐผ่อนปรนให้มีการขออนุญาตทำงาน เป็นเหตุให้ภาครัฐมีอาจจะทราบความเคลื่อนไหวของแรงงานเหล่านี้ได้เมื่อเกิดการกระทำความผิดกฎหมายอื่น และส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอีกด้วย

นอกจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองแล้ว การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมากก็กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย เพราะเนื่องมาจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือขาดทักษะในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการผลิต<sup>105</sup> ส่งผลให้การยกระดับมาตรฐานสินค้าและการลดต้นทุนโดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาในกระบวนการผลิตเป็นไปได้อย่างชะงัดตัวเป็นเหตุให้ประเทศไทยมีต้นทุนในการผลิตสูงเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง

การรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คือการรวมกลุ่มกันแล้วเกิดการนัดหยุดงานกันจนส่งผลกระทบต่อกิจการของนายจ้าง ดังเช่น ตัวอย่างของการนัดหยุดงานของลูกจ้างชาวพม่าในโรงทอวนที่จังหวัดขอนแก่นเมื่อปี พ.ศ. 2553 จนก่อให้เกิดความเสียหายในกระบวนการผลิตอวนจนเป็นเหตุให้นายจ้างไม่อาจจะส่งออกสินค้าไปให้ลูกค้าในหลายประเทศทั่วโลก<sup>106</sup> ทำให้เกิดความหวังว่าหากมีการนัดหยุดงานของแรงงานต่างด้าวไปทั่วทั้งประเทศ ย่อมจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นแน่

แม้การรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงเหตุผลและเป้าหมายของการมีสหภาพแรงงานกับการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวแล้ว และกระบวนการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ภาครัฐย่อมจะต้องส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นช่องทางที่ภาครัฐจะได้ติดตามการเคลื่อนไหวของแรงงานเหล่านี้ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และเป็นองค์กรสำคัญในการเจรจากับนายจ้างเพื่อหาข้อยุติในข้อพิพาท ก่อนที่จะเกิดการนัดหยุดงานในสถานประกอบการได้อีกด้วย

#### 4.1.1.3 ความมั่นคงทางสังคม : ปัญหาที่เกิดกับครอบครัวของแรงงานต่างด้าว

แรงจูงใจที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ ทั้งนี้เนื่องมาจากการส่งเสริมให้มีการลงทุนจากทั้งภายในประเทศและจากการลงทุนภายนอกประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 85.

<sup>106</sup> ประชาไท, สถานการณ์วันที่ 5 ของการนัดหยุดงานที่โรงทอวนเดชาพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น [ออนไลน์], 9 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.prachatai.com/journal/2010/09/31060>

และส่งผลให้ความต้องการด้านแรงงานสูงขึ้น แม้ในบางช่วงเวลาเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจโลก การบริโภคลดลงซึ่งส่งผลให้ระบบการจ้างงานมีปัญหาไปด้วยแต่ก็เป็นเพียงช่วงเวลาสั้นๆ หลังจากนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับมาขยายตัวได้อีกครั้ง แรงงาน ต่างตัวก็กลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงานของไทยเช่นกัน หรือด้วยปัจจัยทางด้านสังคม เป็นที่ยอมรับว่าประเทศไทยมีระบบสาธารณสุขโรค ระบบการสาธารณสุข หรือแม้แต่ความอุดมสมบูรณ์ของอาหารที่มีมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ก็เป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ตั้งใจให้แรงงานต่างตัวจากประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยกันเป็นจำนวนมาก<sup>107</sup> และจากสถานการณ์ในปัจจุบันที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ อาทิ อาชีพในภาคเกษตรกรรม ประกอบกับนโยบายของรัฐในการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำที่ถือว่าสูงกว่าค่าแรงในประเทศเพื่อนบ้านล้วนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างตัวเข้ามาทำงานในประเทศไทย<sup>108</sup> จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมของไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากการรวมกลุ่มของชุมชนแรงงานต่างตัวที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ในลักษณะของการย้ายถิ่นฐาน มากกว่าการที่จะเข้ามาเพื่อทำงานเป็นหลัก นอกจากนี้แรงงานต่างตัวที่เข้ามายังมีผู้ติดตามเข้ามาในประเทศไทยด้วย ซึ่งคนกลุ่มนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาสังคมของประเทศในระยะยาว<sup>109</sup>

สืบเนื่องจากปัญหาของครอบครัวที่ติดตามแรงงานต่างตัวเข้ามา ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยจะนำมาเป็นเหตุผลประกอบการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานต่างตัวและครอบครัว ทั้งที่ในสิทธิและเสรีภาพบางประการของแรงงานต่างตัวนั้นเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยต้องให้ความเคารพในฐานะที่เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนและต้องให้การรับรองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานสัญชาติไทยกับแรงงานต่างตัว ซึ่งในที่นี้ก็รวมไปถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานด้วย แต่การรวมกลุ่มของแรงงานต่างตัวอาจจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในภาครวมได้เพราะเมื่อแรงงานต่างตัวรวมกลุ่มกันทำให้มีพลังในการเจรจาต่อรอง หรือการเคลื่อนไหว รัฐบาลจึงมีความกังวลต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เองก็ได้กำหนดกลไกที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานเพื่อมิให้สหภาพแรงงานเคลื่อนไหวจนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยคือในประเทศ นั่นก็คือ บทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจของนายทะเบียนที่จะมีคำสั่งให้เลิกสหภาพแรงงานได้ ในกรณีที่สหภาพแรงงานมีการเคลื่อนไหวอันจะกระทบต่อความมั่นคงและก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ และนอกจากนี้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้บัญญัติให้การรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานต้องเคารพต่อกฎหมาย

<sup>107</sup> จิตรา พรหมชุตินา, “ปัญหาแรงงานต่างตัว,” (หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 23 ประจำปีการศึกษา 2552 – 2553 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552), หน้า 40.

<sup>108</sup> หวันแรงงานต่างตัวทะลักเข้าไทย. (2556,1 พฤษภาคม). เดลินิวส์ [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/165641>

<sup>109</sup> อีระ นุชเปี่ยม, อินโดจีนภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตั้งแต่ ค.ศ.1975 -1991. หน้า 121.

ภายในประเทศด้วย เพราะฉะนั้นข้อกังวลที่หากให้แรงงานต่างด้าวรวมตัวกันแล้วจะเกิดการเคลื่อนไหวที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย จึงเป็นสิ่งที่กำจัดการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน

ความมั่นคงของประเทศเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ดำรงรักษาความเป็นประเทศได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศย่อมจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐจะให้ความสนใจและนำมาเป็นเหตุผลหลักในการกำหนดนโยบายต่อแรงงานเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวยังต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเหล่านั้นด้วย มิใช่มุ่งแต่รักษาความมั่นคงจนละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งแนวความคิดสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศไทยได้ปรากฏขึ้นและได้รับการรับรองไว้นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และเด่นชัดมากขึ้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก็น่าที่จะนำมาเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เช่นกัน

#### 4.1.2 พัฒนาการของแนวความคิดที่เกี่ยวสิทธิและเสรีภาพที่มีผลต่อกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ประเทศไทยมีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีผลต่อการร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ นั่นคือการเรียกร้องประชาธิปไตยอันเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 (4.1.2.1) ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือการตื่นตัวของประชาชนต่อสิทธิและเสรีภาพ จนเรียกว่าในช่วงนั้นประเทศไทยเต็มไปด้วยบรรยากาศของสิทธิและเสรีภาพ และพัฒนาเรื่อยมาแม้จะมีการสะดุดลงบ้างจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองของประเทศ จนเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (4.1.2.2) และสิ่งสุดท้ายที่มีผลต่อการพัฒนาแนวความคิดคือแรงผลักดันจากภายนอกประเทศที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพ โดยผ่านพันธกรณีที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่ง การที่แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่แปรเปลี่ยนไปหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรจะนำมาพิจารณาด้วยหากมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในอนาคตต่อไป

##### 4.1.2.1 การเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ : เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจรภายหลังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถึงแก่กรรมไป แม้ในระยะแรกจะเป็นที่ยอมรับของประชาชนเนื่องจากนโยบายในการพัฒนาประเทศที่สืบเนื่องต่อมา แต่ด้วยการอยู่ในอำนาจที่ยาวนานโดยไม่ยอมให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในการปกครองประเทศอันจะเป็นหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจนนำมาสู่



การเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน<sup>110</sup> โดยเฉพาะในส่วนของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเองก็มีส่วนร่วมในการเรียกร้องเช่นกัน เนื่องจากในช่วงการปกครองประเทศโดยรัฐบาลที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะประชาชนคนใด ซึ่งก็รวมไปถึงผู้ใช้แรงงานด้วยไม่มีโอกาสจะรวมตัวกันเพื่อชุมนุมเรียกร้องใดๆ ได้แม้จะได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจมากก็ตาม<sup>111</sup> จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความต้องการที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอันจะทำให้เกิดการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้นำของประเทศในขณะนั้น จนนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก โดยเริ่มจากการให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรวมตัวกัน ทำให้ลูกจ้างที่ไม่พอใจในสภาพการจ้างงานที่เลวร้ายอยู่ก่อนแล้วจึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างงานให้ดีขึ้น การเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานนี้ต่อมาได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนิสิต นักศึกษาและประชาชนทำให้เกิดแรงผลักดันให้ภาครัฐต้องให้ความสนใจกับการใช้สิทธิรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานจนนำมาสู่การประกาศพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518<sup>112</sup>

จากเหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าพัฒนาการของการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีผลทำให้เกิดกฎหมายที่ให้การรับรองการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ถูกห้ามมิให้มีการรวมตัวกันเป็นเวลาหลายปี แต่การรับรองการรวมตัวตามกฎหมายนั้นยังคงเป็นไปในลักษณะของการมอบสิทธิให้จากภาครัฐ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในการรวมตัว ดังที่ปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายยังคงกำหนดขั้นตอนให้ผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานต้องยื่นคำขอจัดตั้ง และกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจพิจารณาคำขอ ทั้งที่ความจริงแล้วการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานนั้นสมบูรณ์นับแต่กลุ่มลูกจ้างแสดงเจตนาจัดตั้งสหภาพแรงงานแล้ว\* และยิ่งไปกว่านั้นยังคงมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวอยู่ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามแล้วพัฒนาการในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทยไม่ได้หยุดลงในช่วงนั้นแต่ยังพัฒนาต่อซึ่งผลจากการพัฒนานี้ทำให้มุมมองที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเปลี่ยนแปลงไป และการเปลี่ยนไปของแนวคิดทำให้ความสำคัญในการรวมกลุ่มถูกโยงกับสิทธิความเป็นมนุษย์ที่เป็นของคนทุกคนซึ่งรวมไปถึงแรงงานต่างด้าวด้วย

<sup>110</sup> ประสงค์ สุนศิริ น.ต., ปฏิวัติ รัฐประหาร ทหารกับนักการเมือง. หน้า 250.

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 72.

<sup>112</sup> คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, “การเคลื่อนไหวต่อสู้ของกรรมกรไทยช่วง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519,” ใน พัฒนาการของขบวนการแรงงานไทย, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2524), หน้า 18 - 22 อ้างใน มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์ตุลา 4334179, 2533). หน้า 66.

#### 4.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : การเปลี่ยนแนวคิดครั้งสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดสำคัญประการหนึ่งที่น่ามาสู่การร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 คือการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>113</sup> ซึ่งเสมือนว่าเป็นสิ่งที่มีการนำมาเป็นประเด็นหลักทุกครั้งที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วว่าเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นจุดเริ่มต้นของการตื่นตัวในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทว่าภายหลังจากนั้นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกลับไม่ได้มีการรับรองให้ได้ใช้อย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นกลับถูกผู้ปกครองใช้อำนาจริดรอดสิทธิและเสรีภาพมากยิ่งขึ้น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ด้วยความต้องการให้ผู้ปกครองคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ผลที่ตามมาหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็คือการปรับเปลี่ยนมุมมองของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนดังที่ปรากฏในมาตรา 4 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมิให้รัฐล่วงละเมิดพรมแดนของสิทธิมนุษยชนต่างๆ<sup>114</sup> จากบทบัญญัติของกฎหมายนี้ทำให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม มิใช่มีหมายความว่ารัฐจะรับรองสิทธิมนุษยชนนี้ให้เฉพาะแต่คนไทยเท่านั้น

การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นั้น ถือได้ว่าสร้างมิติใหม่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมากซึ่งส่งผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นจะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมารัฐได้พยายามให้การรับรองสิทธิมนุษยชนนั้นมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ก็มีใช้ว่ากฎหมายทุกฉบับจะได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ซึ่งก็รวมไปถึงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในประเทศไทยเป็นสิ่งที่มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แต่ด้วยเหตุการณ์ความไม่สงบวุ่นวายทางการเมืองของประเทศไทยก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปด้วย อันนำมาสู่การเรียกร้องของประชาชน จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากและนำไปสู่การ

<sup>113</sup> มานิตย์ จุมปา, “รัฐธรรมนูญใหม่กับการคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย,” ใน รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541), หน้า 28.

<sup>114</sup> แก้วสรร อติโพธิ, “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย,” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, บุญเลิศ คชายุทธเดช (ช้างใหญ่) และประยงค์ คงเมือง บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 168.

\* โปรดดูหัวข้อ 2.2.2.2

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ผลที่ตามมาคือบทบาทของรัฐแปรเปลี่ยนไปจากเดิมจากการเป็นผู้มอบสิทธิให้ประชาชน เป็นต้องรับรองและให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ และแนวความคิดนี้ก็ยังคงได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ด้วยเช่นกันถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะสิ้นผลไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557\* ก็ตามแต่แนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนยังคงได้รับการยอมรับในสังคมซึ่งก็รวมไปถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มด้วย ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วรัฐจึงควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายที่ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน และยังคงไม่สอดคล้องกับแนวความคิดที่เปลี่ยนไปนี้ ซึ่งก็น่าจะรวมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันซึ่งก็เป็นเวลากว่า 39 ปีแล้ว ด้วยเหตุที่กฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวความคิดที่เปลี่ยนไปแล้วพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว จนไม่อาจจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสมดังประสงค์ของกฎหมายได้

#### 4.2 ปัญหาที่เกิดจากการไม่สามารถรวมตัวของแรงงานต่างด้าว

การรวมตัวกันของแรงงานเป็นกระบวนการเพื่อเพิ่มการเจรจาต่อรองให้กับลูกจ้างเมื่อเวลาเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากแรงงานไม่สามารถจะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาก็อาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีกระบวนการพูดคุยกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อร่วมกันหาวิธีในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในปัจจุบันจะพบว่าปัญหาที่เกิดกับลูกจ้างโดยเฉพาะปัญหาของแรงงานต่างด้าว ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงานที่แรงงานต้องการให้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างงานให้ดีขึ้น หรือยกระดับมาตรฐานการใช้แรงงานให้สูงขึ้น (4.2.1) หากปัญหาดังกล่าวเกิดการสั่งสมและยังไม่ได้รับการแก้ไขก็จะส่งผลไปถึงนายจ้างได้ นายจ้างมักจะอยู่ในสถานทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าลูกจ้าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านายจ้างจะไม่ประสบปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถรวมกลุ่มได้ เพราะจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผลจากการสั่งสมของปัญหาของลูกจ้างโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจะส่งผลกระทบต่อนายจ้างด้วย อาทิ การก่ออาชญากรรม เป็นต้น (4.2.2)

\* ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 84 ง วันที่ 26 พฤษภาคม 2557

#### 4.2.1 ปัญหาของแรงงานต่างด้าว : เหตุผลที่แรงงานต่างด้าวควรรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน

ระบบแรงงานต่างด้าวของไทย ประกอบด้วยแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ และแรงงานต่างด้าวมีฝีมือ ซึ่งแรงงานทั้งสองกลุ่มต่างก็มีปัญหาที่สืบเนื่องจากการไม่สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้คล้ายคลึงกัน ดูเหมือนว่าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือน่าจะเป็นกลุ่มที่มีปัญหา มากกว่า ก็ด้วยมีสาเหตุมาจากแรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสที่จะเลือกงานที่มีผลตอบแทนสูงได้น้อยกว่าแรงงานฝีมือ และส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือมีอำนาจในการเจรจาต่อรองน้อยหากเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างนั่นเอง ดังนั้นแล้ว การให้โอกาสแรงงานต่างด้าวได้ใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน ก็น่าจะเป็นช่องทางที่เพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองให้กับกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือในการระงับข้อพิพาทแรงงาน

ปัญหาสำคัญที่เกิดกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวคือปัญหาที่เกิดจากการคุ้มครองแรงงานและการเข้าถึงสิทธิแรงงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการถูกเอาเปรียบในค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปัญหาอื่น ๆ ที่สืบเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน นอกจากนี้แล้วยังพบอีกว่าแรงงานต่างด้าวถูกนายจ้างแสวงหาประโยชน์ในหลายรูปแบบ<sup>115</sup> ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การทำงานในภาคการเกษตรที่ต้องมีการสัมผัสสารเคมีอย่างมากแต่ยังไม่มีอุปกรณ์ที่ใช้ป้องกันอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในระยะยาว และสิ่งที่ตามมาคือการได้รับการดูแลในเรื่องของสุขภาพอนามัย ซึ่งแรงงานต่างด้าวก็ประสบปัญหาในการเข้ารับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐด้วย เนื่องจากปัญหาการจัดแบ่งประเภทของแรงงานต่างที่มีหลายกลุ่ม ทำให้แต่ละกลุ่มได้รับสิทธิในการรักษาที่ต่างกัน\* นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดกับตัวของลูกจ้างแล้ว ยังมีปัญหาของผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวซึ่งก็คือครอบครัวของแรงงานต่างด้าวที่ตามเข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุตรของแรงงานต่างด้าวที่มีทั้งที่อพยพเข้ามาพร้อมครอบครัวของแรงงานต่างด้าว หรือกำเนิดในประเทศไทย แม้ว่าในปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548<sup>116</sup> ให้สิทธิการศึกษาแก่ประชากรที่มีได้มีสัญชาติไทย แต่ก็ยังปรากฏปัญหาทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบุตรของแรงงานต่างด้าวอยู่ เช่น การที่โรงเรียนปฏิเสธที่จะรับเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตนเข้าเรียน หรือแม้แต่การที่แรงงานต่างด้าวเองมีทราบบว่าลูกหลานของตนมีสิทธิที่จะเข้ารับการศึกษาในสถานศึกษา หรือความไม่พร้อมของเด็กที่จะต้อง

<sup>115</sup> นภาพร อติวานิชยพงศ์และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, “ความไม่เป็นธรรมในการจ้างแรงงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานต่างด้าวข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล,” ในการประชุมวิชาการความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 10.

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

\* นโยบายการเข้าถึงการให้บริการสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวสัมพันธ์กับการจัดแบ่งประเภทของแรงงานต่างด้าว แม้จะมีความพยายามจัดบริการสาธารณสุขให้เท่าเทียมกันแต่ทว่าก็ยังคงมีปัญหาอยู่ ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2556 อนุมัติให้กระทรวงสาธารณสุขประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวนอกระบบประกันสังคมซึ่งมีจำนวนกว่า 2 ล้านคน

ภาษาไทยในการสื่อสาร ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ในด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นกับเด็กที่ติดตามแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศ<sup>117</sup>

จากปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะปัญหาของตัวแรงงานซึ่งเกิดจากสภาพการจ้างงาน หรือปัญหาที่เกิดกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวล้วนแต่เป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อสังคมของไทยได้ทั้งสิ้น ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาคือต้องใช้เครื่องมือหลายอย่างเข้ามาช่วยแก้ไข โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดกับตัวแรงงานเองการแก้ไขปัญหาก็ควรจะใช้การเจรจากันระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง โดยการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจา อันจะทำให้ปัญหาข้อพิพาทไม่บานปลายจนก่อให้เกิดปัญหาที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างต่อไป

#### 4.2.2 ปัญหาของนายจ้าง : ความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ปัญหาที่เกิดจากการที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทยมิใช่จะมีเฉพาะปัญหาของลูกจ้างเท่านั้น แต่ในส่วนของนายจ้างเองก็อาจเกิดปัญหาซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ความแตกต่างในทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่นายจ้างคนไทยมักจะละเลยจนก่อให้เกิดปัญหาที่รุนแรงตามมา<sup>118</sup> จึงอาจจะสรุปได้ว่าปัญหาข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างเองและก่อให้เกิดปัญหากับฝั่งลูกจ้าง ประกอบกับไม่มีกระบวนการที่ให้โอกาสนายจ้างกับลูกจ้างได้พูดคุยกันเพื่อหาทางออกร่วมกัน ทำให้ปัญหาของลูกจ้างสะสมจนส่งผลให้เกิดความรุนแรงตามมา ไม่ว่าจะปัญหาอาชญากรรม หรือการหลบหนีนายจ้าง ทั้งหมดก็ล้วนแต่เกิดมาจากการไม่เข้าใจและนำมาสู่ข้อบาดหมางจนก่อให้เกิดความรุนแรงในที่สุดหนทางที่จะสร้างเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวให้เกิดขึ้น ก็ด้วยกระบวนการของสหภาพแรงงาน เพราะนอกจากสหภาพแรงงานจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้างแล้ว สหภาพแรงงานยังมีวัตถุประสงค์หนึ่งที่สำคัญเช่นกัน คือการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในสถานประกอบการ เช่น สหภาพแรงงานอาจจะเรียกร้องให้นายจ้างหยุดงานในเทศกาลประจำปีของแรงงานพม่าในเทศกาลสงกรานต์ที่มากกว่าที่ประเทศไทยประกาศเป็นวันหยุดประจำปี\* หรือแม้แต่เทศกาลตรุษจีนของแรงงานเวียดนาม นายจ้างอาจจะกำหนดให้เป็นวันหยุดพิเศษนอกเหนือจากวันหยุดประจำปีที่ทางการไทยประกาศ หรือหากต้องการจะให้

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 9.

<sup>118</sup> ทิมวารีตี้, “วัฒนธรรมแรงงานต่างด้าว จุดอ่อนที่นายจ้างควรรู้”, เดลินิวส์ (10 กันยายน 2556)

\*ในประเทศไทยกำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 12 - 21 เมษายนของทุกปีเป็นวันหยุดราชการเนื่องในเทศกาลสงกรานต์ ข้อมูลจาก <http://www.benlineagencies.com/holiday.php?id=9>

แรงงานต่างด้าวทำงานในช่วงวันหยุดเทศกาลดังกล่าว อาจเพิ่มค่าแรงในการทำงานให้เป็นกรณีพิเศษ<sup>119</sup> ซึ่งหากไม่มีสภาพแรงงานที่จะคอยเป็นตัวกลางนำความต้องการของแรงงานต่างด้าวมาเจรจากับนายจ้าง ปัญหาหรือความไม่เข้าใจกันระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวก็จะไม่เกิดปัญหาที่รุนแรงขึ้นก็เป็นได้

#### 4.3 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดความหมายของสหภาพแรงงานไว้ในมาตรา 5 โดยหมายความว่า เป็นองค์กรของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มลูกจ้าง<sup>120</sup> โดยกำหนดขั้นตอนของการรวมตัวตั้งแต่เริ่มจากการรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งสหภาพแรงงาน การเปิดให้ลูกจ้างสมัครเข้ามาเป็นสมาชิก และการบริหารงานของสหภาพแรงงาน ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกับขั้นตอนเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยได้รับรองให้การรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวแล้วบางส่วน กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวไม่อาจจะเป็นผู้ร่วมก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ (4.3.1) และผู้บริหารสหภาพแรงงานในตำแหน่งกรรมการของสหภาพแรงงานได้ (4.3.3) แต่อย่างไรก็ตามแรงงานกลุ่มนี้ก็ยังมีช่องทางที่จะเข้ามาร่วมในการดำเนินงานของสหภาพแรงงานได้ โดยการสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน (4.3.2)

##### 4.3.1 แรงงานต่างด้าวไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนการจัดตั้งสหภาพแรงงานเอาไว้ โดยกำหนดให้ต้องมีการยื่นขออนุญาตจากนายทะเบียนเพื่อขอจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยผู้มีสิทธิยื่นขอนั้นจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน และต้องบรรลุนิติภาวะแล้วโดยมีสัญชาติไทยเท่านั้น\* จากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ทำให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวไม่อาจจะเป็นผู้ขอยื่นจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เลย ทำให้เกิดประเด็นสงสัยว่าหากในสถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานส่วนมาก หรือลูกจ้างในสถานประกอบการทั้งหมดเป็นแรงงานต่างด้าว การจะจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เลย ทำให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่สามารถใช้บังคับได้ในสภาพสังคมปัจจุบัน

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>120</sup> พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 315.

\* ตามมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดขั้นตอนในการขอจัดตั้งให้เกิดความยุ่งยาก\* เช่น การตรวจสอบวัตถุประสงค์การรวมกลุ่ม หรือการให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่จะใช้ดุลยพินิจที่จะปฏิเสธการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นต้น<sup>121</sup> จากเนื้อหาของบทบัญญัติตัวอย่างที่กล่าวมา อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐมิได้ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวรวมกลุ่มกัน ยิ่งไปกว่านั้นการที่มอบอำนาจให้นายทะเบียนปฏิเสธการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานได้ น่าจะเป็นการที่ขัดกับหลักของเสรีภาพอย่างชัดเจน ซึ่งในประเด็นเหล่านี้หากมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานที่จะได้รับประโยชน์จะมีใช้เพียงแต่แรงงานต่างด้าวเท่านั้น แรงงานคนไทยก็จะได้ประโยชน์ด้วย กล่าวคือ ทำให้การรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานง่ายขึ้นซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญต่อการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน\*\* และเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นสิทธิมนุษยชนของเสรีภาพในการรวมกลุ่มด้วย

#### 4.3.2 การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานเกิดขึ้นแล้วเมื่อกลุ่มของลูกจ้างประสงค์จะรวมกลุ่มกัน แม้ตามกฎหมายของไทยจะต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะถือว่าเป็นสหภาพแรงงานที่ถูกต้องก็ตาม กระบวนการต่อไปคือการเปิดรับสมัครสมาชิกของสหภาพแรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 95<sup>\*\*\*</sup> ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จะสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานไว้ 3 ประการด้วยกันคือ

1. ต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน
2. ต้องมีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป
3. ต้องไม่เป็นลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง ลดค่าจ้าง เลิกจ้าง ให้บำเหน็จหรือลงโทษลูกจ้าง<sup>122</sup>

<sup>121</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 318.

<sup>122</sup> พงษ์รัตน์ เกรือกลิน, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. หน้า 321.

\* มาตรา 91 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอพร้อมทั้งร่างข้อบังคับแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมิคุณสมบัติถูกต้องตามมาตรา 88 ข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา 90 และวัตถุประสงค์ถูกต้องตามมาตรา 86 วรรคสอง และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่สหภาพแรงงานนั้น

ถ้านายทะเบียนเห็นว่า คำขอหรือร่างข้อบังคับไม่ถูกต้องตามวรรคหนึ่ง ให้มีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมถูกต้องแล้ว ให้นำจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่สหภาพแรงงานนั้น

ถ้านายทะเบียนเห็นว่า ไม่อาจรับจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน และแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนพร้อมด้วยเหตุผลที่รับจดทะเบียนไปยังผู้จดทะเบียนโดยมิชักช้า

ผู้จดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นต่อรัฐมนตรีได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์

\*\* โปรดดูหัวข้อ 3.1.2

\*\* มาตรา 95 ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้จะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือเป็นลูกจ้าง ซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับผู้จดทะเบียนสหภาพแรงงาน และมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป

ห้ามมิให้พนักงานและฝ่ายบริหารตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานตามมาตรา 91 ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง การลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง การให้บำเหน็จหรือการลงโทษ จะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างอื่นได้จัดตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้และลูกจ้างอื่นจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะทำให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าว นั้นสามารถที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าสมาชิกของสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากขั้นตอนการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน ที่ผู้ยื่นขอจดทะเบียนต้องเป็นลูกจ้างสัญชาติไทยเท่านั้น จึงอาจจะสรุปได้ว่าเงื่อนไขในการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานถือว่าเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงานได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวไว้แล้ว อย่างไรก็ตามการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานยังคงเป็นเพียงจุดเริ่มของการดำเนินงานของสหภาพแรงงานเท่านั้น การที่สหภาพแรงงานจะดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นสหภาพแรงงานจำเป็นต้องมีองค์กรหนึ่งที่จะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเพื่อให้สหภาพแรงงานดำเนินงานต่างๆ ต่อไปได้

#### 4.3.3 การบริหารงานของสหภาพแรงงานเป็นของแรงงานสัญชาติไทย

กระบวนการบริหารงานของสหภาพแรงงานอาจจะกล่าวได้ว่าที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกของสหภาพเป็นองค์กรสำคัญในการบริหารงาน<sup>123</sup> ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่กฎหมายก็ยังได้กำหนดให้มีองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการบริหารงานของสหภาพแรงงานนั้นก็คือกรรมการสหภาพแรงงาน

ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 100\* ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเป็นผู้แทนในการดำเนินกิจการต่างๆ ของสหภาพ นั้นก็หมายความว่าในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ทางฝ่ายของสหภาพแรงงานจะมีกรรมการเป็นผู้แทนของสหภาพเข้าพูดคุยกับนายจ้าง ซึ่งหากเปรียบเทียบสหภาพแรงงานกับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วก็อาจจะเทียบเคียงกรรมการของสหภาพแรงงานได้กับผู้แทนของนิติบุคคลนั่นเอง และหากจะกล่าวถึงความสำคัญของกรรมการสหภาพแรงงาน แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีได้กำหนดความสำคัญของกรรมการสหภาพไว้อย่างเด่นชัด แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกรรมการ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ มาตรา 121 บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง หรือทำการใดๆ จนทำให้กรรมการของสหภาพ ไม่อาจจะดำเนินงานของสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น จึงเป็นการให้ความสำคัญกับ “กรรมการ” ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน และยังเป็นกรให้การคุ้มครองกรรมการของสหภาพแรงงาน เนื่องจากมีสถานะที่แตกต่างจากลูกจ้างอื่นที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

<sup>123</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, **หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 156.

\* มาตรา 100 ให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจการ และเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้  
คณะกรรมการอาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้



สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้นั้น กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 101 โดยกำหนดไว้ 3 ประการคือ

1. ต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน
2. ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และ
3. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี<sup>124</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า แรงงานต่างด้าวไม่อาจที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้เลย โดยเฉพาะกรณีที่สถานประกอบการบางแห่งมีแรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้างมากกว่าแรงงานคนไทย เท่ากับว่ากรรมการของสหภาพแรงงานไม่อาจสะท้อนความเป็นจริงของความต้องการของลูกจ้างได้ เพราะลูกจ้างส่วนมากไม่อาจจะมีตัวแทนของตนเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน ผลที่ตามมาคือแรงงานต่างด้าวแม้มีอำนาจในการเสนอความเห็น แต่ก็ไม่สามารถผลักดันความต้องการของตนให้สหภาพแรงงานรับไปดำเนินการให้เป็นรูปธรรมได้ ท้ายที่สุดแรงงานต่างด้าวก็จะเพิกเฉยไม่สนใจการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>124</sup> สวัสดิการศาลแรงงานกลาง, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และประมวลคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2531), หน้า 119.

## บทที่ 5

### ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยในปัจจุบันยังคงบัญญัติให้การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเป็นสิทธิ และให้สิทธิเฉพาะแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นที่สามารถจะเข้ามามีบทบาทในสหภาพแรงงานได้อย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงาน การเป็นสมาชิก และการบริหารงานสหภาพแรงงานในสถานะของกรรมการของสหภาพแรงงาน หากทว่าปัจจุบันเริ่มมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมากที่สุด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เพราะปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันในอนาคตที่จะเกิดการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งก็รวมไปถึงประเทศไทยด้วย และผลที่จะเกิดจากการรวมตัวกันดังกล่าวคือเกิดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการขีดความสามารถการแข่งขันในตลาด และหนึ่งในกลไกที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นก็คือการรวมตัวกันเป็นฐานการผลิตร่วมกัน อันจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือโดยเสรี ทำให้ประเทศสมาชิกต้องมีการปรับตัว โดยเฉพาะกฎหมายของประเทศผู้รับที่ต้องรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว (5.2) นอกจากนี้แล้วแรงผลักดันสำคัญอีกประการคือแรงผลักดันภายในประเทศไทยเอง กล่าวคือการเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ต้องการให้ประเทศไทยดำเนินการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงาน จนทำให้ภาครัฐต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (5.1)

#### 5.1 การให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

กระบวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19\* ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>125</sup> เริ่มจากประเทศสมาชิกต้องแจ้งต่อผู้อำนวยการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประกาศให้

<sup>125</sup> International Labour Organization, *ILO Constitution* [ออนไลน์], 29 มกราคม 2557. แหล่งที่มา [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)

\* ILO Constitution

Article 19 Convention and Recommendations

. . . 5. In the case of a Convention:

(a) the Convention will be communicated to all Members for ratification;

(b) each of the Members undertakes that it will, within the period of one year at most from the closing of the session of the Conference, or if it is impossible owing to exceptional circumstances to do so within the period of one year, then at the earliest practicable moment and in no case later than 18 months from the closing of the session of the Conference, bring the Convention before the authority or authorities within whose competence the matter lies, for the enactment of legislation or other action; (c) Members shall inform the Director-General of the International Labour Office of the measures taken in accordance with this article to bring the Convention before the said competent authority or authorities, with particulars of the authority or authorities regarded as competent, and of the action taken by them;

ประเทศสมาชิกอื่นทราบทั่วกัน ขณะเดียวกันจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของประเทศนั้นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักการและบทบัญญัติต่างๆ ของอนุสัญญาฉบับนั้นอย่างเคร่งครัด โดยมีระยะเวลาในการเตรียมการ 1 ปี และการให้สัตยาบันนี้มีผลต่อเนื่องกัน 10 ปี หากจะยกเลิกต้องรอให้ครบ 10 ปีเสียก่อน และหลังจากการให้สัตยาบันแล้วประเทศสมาชิกจะรับการตรวจสอบติดตามจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าได้ดำเนินการต่างๆ ทั้งในด้านกฎหมาย และการปฏิบัติตามหลักการและบทบัญญัติของอนุสัญญาหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากประเทศไทยต้องการจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็จะต้องดำเนินการตามแนวทางนี้เช่นกัน<sup>126</sup> โดยปัจจุบันมีประเทศที่ให้การให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้แล้ว ดังนี้

**ตารางสรุปจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มกัน  
เป็นสหภาพแรงงาน**

อนุสัญญา	จำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันแล้ว
ฉบับที่ 87	153
ฉบับที่ 98	164

ที่มา : International Labour Organization ข้อมูล ณ วันที่ 25 เมษายน 2557

<sup>126</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน? (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553). หน้า 29.

(d) if the Member obtains the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, it will communicate the formal ratification of the Convention to the Director-General and will take such action as may be necessary to make effective the provisions of such Convention;

(e) if the Member does not obtain the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, no further obligation shall rest upon the Member except that it shall report to the Director-General of the International Labour Office, at appropriate intervals as requested by the Governing Body, the position of its law and practice in regard to the matters dealt with in the Convention, showing the extent to which effect has been given, or is proposed to be given, to any of the provisions of the Convention by legislation, administrative action, collective agreement or otherwise and stating the difficulties which prevent or delay the ratification of such Convention.

จากจำนวนประเทศที่ให้สัตยาบันเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญกับอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นอนุสัญญาหลักสองฉบับจากทั้งสิ้นแปดฉบับ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญและยังเป็นการรับรองในสิทธิมนุษยชนของลูกจ้างด้วย โดยในประเทศไทยเองก็ได้มีกระบวนการเรียกร้องจากกลุ่มลูกจ้างเพื่อให้เกิดการให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองนี้ (5.1.1) จนต่อมากระแสการเรียกร้องดังกล่าวเริ่มได้รับการตอบสนองจากภาครัฐโดยมีกระบวนการเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบัน (5.1.2) และจากกระบวนการดังกล่าวได้มีการหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวขึ้นมาพิจารณาด้วย

### 5.1.1 การเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

ประวัติศาสตร์ที่ยาวนานการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเพื่อให้เกิดการรับรองการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงความต้องการของลูกจ้างที่ประสงค์จะรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างพลังในการต่อรองกับนายจ้าง ถึงแม้กฎหมายของไทยจะบัญญัติรับรองไว้ก็ตาม แต่ก็ยังคงมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของลูกจ้างที่ยังมีความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล (5.1.1.1) จนก่อให้เกิดการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานเพื่อให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของแต่ละประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศย่อมเป็นข้อสำคัญที่นำมาพิจารณาประกอบในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวซึ่งจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย (5.1.1.2) การจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ควรที่จะต้องมีการพิจารณาไตร่ตรองถึงผลกระทบที่จะตามมาด้วย ในขณะที่มีการเรียกร้องเพื่อให้เกิดกระบวนการเพื่อให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับอยู่นั้น ผู้ใช้แรงงานเองก็ได้มีแนวความคิดที่จะยกร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับผู้ใช้แรงงานขึ้น (5.1.1.3) โดยมีจุดประสงค์คือต้องการปรับปรุงการรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานให้สมบูรณ์และครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งหนึ่งในประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายก็คือหลักการที่เปิดกว้างให้แรงงานทุกคนสามารถใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างเต็มที่ซึ่งก็รวมไปถึงแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน

#### 5.1.1.1 มูลเหตุการเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้าง : สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาประเทศไทยได้เข้าสู่การจ้างงานในระบบทุนนิยม แต่ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างยังคงเป็นไปในลักษณะของ “นายกับบ่าว” ซึ่งแสดงออกถึงความไม่เท่าเทียมกันและการมีอำนาจเหนือลูกจ้างของนายจ้าง ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยที่บางช่วงเวลาก็มี

การชะลอตัวลง ทำให้เกิดการเลิกจ้างเป็นจำนวนมากโดยบางครั้งนายจ้างก็ยกเหตุผลที่ไม่เป็นธรรมขึ้นมาเป็นข้ออ้าง ซึ่งบ่อยครั้งเป็นที่น่าสงสัยว่าการเลิกจ้างนั้นนายจ้างมีเป้าหมายเพื่อทำลายการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง โดยที่รัฐมิได้ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้เลย<sup>127</sup> จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความรู้สึกที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการคุ้มครองการรวมกลุ่มกันของลูกจ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อการต่อรองมิให้นายจ้างใช้อำนาจกระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างได้

กระแสสังคมโลกในยุคปัจจุบันก็มีผลต่อความรู้สึกของลูกจ้างเช่นกัน กล่าวคือในสังคมโลกยุคปัจจุบัน นานาประเทศต่างให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค การที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยยังคงเป็นไปในลักษณะการที่ให้ความสำคัญต่ออำนาจของรัฐมากกว่าการรับรองการใช้สิทธิของประชาชน<sup>128</sup> จึงทำให้กฎหมายของไทยไม่สอดคล้องกับกระแสสังคมที่เปลี่ยนไป สมควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อมิให้กฎหมายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องเป็นเครื่องมือที่จะใช้สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมด้วย

จากการกระทำของนายจ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่บางครั้งเชื่อมโยงกับการรวมกลุ่มตามกฎหมายของไทยจะเห็นได้ชัดว่าการรวมกลุ่มตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับกระบวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญาที่จะให้สัตยาบัน ดังนั้น กลุ่มผู้ใช้แรงงานจึงรวมกันเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 อันมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการที่จะทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตามความต้องการของลูกจ้าง ซึ่งการให้สัตยาบันนี้นอกจากจะส่งผลดี ต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในระดับสากลแล้ว ยังเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างผู้ใช้แรงงานอีกด้วย อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อห่วงใยในข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นภายหลังที่มีการให้สัตยาบันแล้วอันถือเป็นเหตุผลสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบการให้สัตยาบันต่อไป

#### 5.1.1.2 ข้อดีและข้อเสียจากการให้สัตยาบัน

การให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานซึ่งจะทำให้การรับรองการใช้เสรีภาพครอบคลุมทั้งแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือด้านความมั่นคง ซึ่งมีใช้จะมีแต่ผลดีเสมอไป ในทางกลับกันการปรับปรุง

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน.

กฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อไทยได้เช่นกัน

ในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับว่าการค้าระหว่างประเทศเป็นส่วนสำคัญ อย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย<sup>129</sup> และทุกประเทศต่างแข่งขันกันในตลาดการค้า ระหว่างประเทศอันนำมาสู่การกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เป็นการกีดกันทางการค้า ซึ่งประเทศไทยก็ ได้รับผลกระทบจากมาตรการเหล่านี้เช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานในประเทศ ดังที่ปรากฏตัวอย่างว่า ประเทศสหรัฐฯ กล่าวหาประเทศไทยว่ามีการใช้แรงงานเด็กและแรงงาน บังคับในกิจการประมงทะเลและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอันเป็นผลให้สินค้าการเกษตรเหล่านี้จาก ประเทศไทยถูกจับตามอง<sup>130</sup> จากตัวอย่างของมาตรการในการกีดกันทางการค้าดังกล่าว จะเห็นได้ ว่าเหตุผลที่ยกมาเพื่อเป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้าเป็นสองในแปดเรื่องที่องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศให้ความสำคัญและถือว่าเป็นอนุสัญญาพื้นฐาน\* จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าเรื่องของการ รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มนี้ หากไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานที่นานาประเทศยอมรับก็อาจจะถูก ยกขึ้นมาเป็นเหตุในการกีดกันทางการค้าได้เช่นเดียวกับเรื่องการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ นั้นเอง จึงเป็นข้อดีที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในเวทีการเจรจาการค้าในระดับโลก เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ มนุษยชนที่นานาประเทศต่างให้การยอมรับนั้น หากสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับได้ สำเร็จ ย่อมส่งผลให้ประเทศต่างๆ รับรู้ว่าคุณภาพประเทศไทยให้ความเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของ นายจ้างและลูกจ้าง เมื่อมีการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ก็จะทำให้ประเทศคู่เจรจาไม่อาจจะ ยกเหตุนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุในการกีดกันทางการค้ากับประเทศไทยได้ และยังเป็นการเพิ่มอำนาจใน การเจรจาต่อรองในเวทีการค้าระดับโลกให้กับประเทศไทยได้ด้วย<sup>131</sup> จากผลของข้อดีแม้สภาพ แรงงานจะมีเป้าหมายในการจัดตั้งเพื่อการเจรจาต่อรองกับนายจ้างในอันที่จะนำไปสู่ความสงบสุขใน สถานประกอบการ แต่การเปิดโอกาสให้แรงงานทุกคนได้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มยังส่งผลทางอ้อม ต่อเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องอาศัยการค้าระหว่างประเทศมาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจของไทย

<sup>129</sup> เติลนิวัส, เอกชน - พาณิชย์จัดทัพลุยส่งออก หวังเศรษฐกิจโลกฟื้นเติบโต 7% [ออนไลน์], 25 พฤศจิกายน 2556 แหล่งที่มา <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/197115>

<sup>130</sup> ASTV ผู้จัดการออนไลน์, “พาณิชย์” เร่งแก้ปัญหาคู่ค้า อ้างแรงงานกีดกันการค้า พร้อมนัดชี้แจงสหรัฐฯ เดือน ม.ค. 57 [ออนไลน์], 23 ธันวาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9560000157320>

<sup>131</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?, หน้า 25.

\* โปรดดูบทที่ 3

การให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับมิใช่ว่าจะมีแต่ข้อดีเท่านั้น ในทางกลับกันอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศได้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของผู้ร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งน่าจะมีบทบาทนำประเทศสมาชิกอื่นในการให้การรับรองอนุสัญญาหลักที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกทุกประเทศให้สัตยาบัน แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ทั้งนี้ก็เพราะเหตุผลต่างๆ โดยเฉพาะเหตุผลสำคัญที่ถือว่าเป็นข้อห่วงกังวลเมื่อมีการให้สัตยาบันก็คือ เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติที่หากให้แรงงานต่างด้าวมีเสรีภาพในการรวมตัวแล้ว ผลที่อาจตามมาก็คือการเคลื่อนไหวที่จะเป็นอันตรายต่อประเทศ หรือการรับรองเสรีภาพในการรวมตัวให้แรงงานต่างด้าวก็จะก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานแล้วขยายไปทั่วประเทศ จนนำไปสู่การนัดหยุดงานพร้อมกันอันจะนำไปสู่ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการทำลายบรรยากาศการลงทุนของประเทศได้<sup>132</sup> และนอกจากนี้ภาครัฐเองก็ยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมโดยการให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าวถึงประโยชน์และความสำคัญของการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลเสียหากมีการให้สัตยาบันไปแล้ว<sup>133</sup> จากความห่วงกังวลในข้อเสียของการให้สัตยาบันอาจจะทำให้เกิดการต่อต้านจนทำให้ประเทศไทยมีอาจจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ได้ ทั้งที่ในความจริงแล้วยังมีกฎหมายอื่นที่เข้ามาช่วยดูแลแรงงานต่างด้าวร่วมกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นจะเป็นส่วนเสริมและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในขณะเดียวกันภาครัฐก็จำเป็นต้องกำหนดแผนงานโครงการเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้างเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเมื่อมีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้แล้ว

กล่าวโดยสรุปแล้วการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ของประเทศไทยย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่จะส่งผลกระทบต่อไม่เพียงแต่เฉพาะด้านสังคมเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย แต่เรื่องที่เป็นความห่วงกังวลสำคัญนั้นก็คือ หากมีการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวโดยมีเหตุอันใดแอบแฝงที่มีใช้เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ในประเด็นนี้บทบัญญัติพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 111 ประกอบกับมาตรา 83 (1) ได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่จะมีคำสั่งให้เลิกสหภาพ

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 26 – 28.

<sup>133</sup> วิจิตรา พรหมพันธุ์, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548). หน้า 212.

\* พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรา 83 นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสมาคมนายจ้างได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการของสมาคมนายจ้างขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน . . .

มาตรา 111 ให้นำมาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 และมาตรา 85 มาใช้บังคับแก่การเลิกสหภาพแรงงานโดยอนุโลม

แรงงานได้หาก เมื่อปรากฏว่าการดำเนินการของสหภาพแรงงานขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน\* ก็ได้มีมาตรการที่จะดูแลเรื่องดังกล่าวโดยการให้อำนาจนายทะเบียนในทางกลับกันหากมีการรวมกลุ่มและดำเนินงานโดยยึดประโยชน์เพื่อการแรงงานเป็นที่ตั้งแล้ว สหภาพแรงงานย่อมเป็นช่องทางในการเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างนายจ้างและกลุ่มของลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงที่สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ด้วยและเมื่อมีการเจรจาต่อรองกันเพื่อแก้ไขปัญหา วิธีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องให้นายจ้างแก้ไขปัญหาต่างๆ ก็จะลดลงตามไปด้วย<sup>134</sup>

### 5.1.1.3 ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับขบวนการแรงงานไทย

ผลผลิตประการสำคัญที่เกิดจากการต่อสู้เรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือการยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์โดยผู้ใช้แรงงานเอง

ในปัจจุบันกลุ่มผู้ใช้แรงงานได้อาศัยช่องทางของรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาโดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. . . . .<sup>135</sup> โดยเฉพาะคำนิยามของลูกจ้าง\* ซึ่งได้บัญญัติโดยคำนึงถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสำคัญ คือการตกลงจ้างลูกจ้างและการจ่ายค่าจ้างเป็นผลตอบแทน นั่นก็หมายความว่าทุกคนที่เป็นลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัญชาติไทย หรือแรงงานต่างด้าว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามร่างฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ความหมายรวมถึงผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป และผู้ทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ต่อนายจ้างเพื่อรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน จากบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นว่าลูกจ้างเองมีความต้องการจะให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ขยายความคุ้มครองไปให้กับแรงงานหรือผู้รับจ้างที่มีนิติสัมพันธ์กับนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างทุกประเภท ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการของแรงงานสัมพันธ์ที่มุ่งจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน

<sup>134</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>135</sup> สหภาพแรงงานไทยเรยอน, ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. . . . . [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.trclabourunion.com/pa64.htm>

\* “. . . ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึง

1. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ
2. ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป
3. ผู้ทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ต่อนายจ้างเพื่อรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน” . . . ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงาน

ให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง และให้หมายความรวมถึง

1. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ
2. ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป
3. ผู้ทำงานอื่นใดเพื่อประโยชน์ต่อนายจ้างเพื่อรับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน



ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการเรียกร้องให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 และการร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์โดยผู้ใช้แรงงานจะมุ่งหวังให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานชาวไทยเป็นหลักแต่ร่างกฎหมายที่มีการยกย่องขึ้นก็มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวด้วย ดังที่ปรากฏในร่างของขบวนการแรงงาน มาตรา 84 ที่การจัดตั้งสหภาพแรงงานไม่ต้องมีการขออนุญาตในการจัดตั้ง เพียงแต่ต้องมีการจดทะเบียนเพื่อให้นายทะเบียนทราบ\* และผู้มีสิทธิจัดตั้งก็คือผู้ที่เป็นลูกจ้างตามคำนิยามที่กฎหมายบัญญัติไว้\*\* ส่วนในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน ร่างกฎหมายที่ผู้ใช้แรงงานร่างไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 กำหนดให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ และเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงาน ซึ่งกรรมการของสหภาพแรงงานจะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเคยเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน\*\*\* และท้ายที่สุดในการเลิกสหภาพแรงงานจำต้องเกิดจากมติของที่ประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานเท่านั้น

จากร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฉบับขบวนการแรงงานไทย ทำให้เห็นว่าลูกจ้างต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองของรัฐให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งความต้องการนี้ยังส่งผลกระทบต่อารรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวอีกด้วย หากมีการผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ประกาศใช้บังคับได้จะถือว่าเป็นการเปิดมิติใหม่ของกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ที่แรงงานต่างด้าวเองจะมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นของตนเอง ตลอดจนการเป็นกรรมการบริหารสหภาพแรงงาน และผลที่ได้จากร่างกฎหมายฉบับนี้อาจจะอนุมานได้ว่าทัศนคติของลูกจ้างคนไทยที่มีต่อแรงงานต่างด้าวไม่ใช่ทางลบ หากแต่มองว่าแรงงานต่างด้าวก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากลูกจ้างคนไทยแต่ประการใด

\* มาตรา 84 ให้สหภาพแรงงานแจ้งข้อบังคับ ต่อนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันประชุมใหญ่สามัญครั้งแรก

\*\* มาตรา 87 ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัตินี้

\*\*\* มาตรา 97 ให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่ได้

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้

ให้นำมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 มาบังคับใช้กับคณะกรรมการ และอนุกรรมการสหภาพแรงงานโดยอนุโลม

มาตรา 98 ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามมาตรา 97 ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นสมาชิกหรือเคยเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

1. เป็นสมาชิกหรือเคยเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

2. เป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากมติที่ประชุมใหญ่ การเรียกร้องสิทธิตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและตามกฎหมาย

แรงงานแทนสมาชิก

การเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานเพื่อให้ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เป็นการสะท้อนถึงความต้องการของลูกจ้างเพื่อให้รัฐยกระดับมาตรฐานทางกฎหมายให้ทัดเทียมและเป็นที่ยอมรับในสายตาของต่างประเทศ ขณะนี้การเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานเริ่มที่จะได้รับการสนองจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการทำที่ของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนกระบวนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งฉบับ

### 5.1.2 การตอบสนองจากรัฐต่อการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน

นโยบายของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานและที่มีต่อแรงงานต่างด้าวจากที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายที่เป็นลบต่อการรวมกลุ่มและกับแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วท่าทีของภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มกัน และยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวมีความจำเป็นกับประเทศไทย เพราะปัจจุบันแม้สถานการณ์แรงงานในประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนในภาพรวม แต่มีบางอาชีพที่คนไทยประสงค์ที่จะไม่ทำเสียเท่าใดนัก อาทิ อาชีพประมงทะเล หรือกิจการโรงงาน เป็นต้น<sup>136</sup> แต่ในช่วงหลังมานี้ภาครัฐมีท่าทีต่อการรวมกลุ่มของลูกจ้าง และต่อแรงงานต่างด้าวที่เปลี่ยนไป ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงแรงงานพยายามหาแนวทางที่เหมาะสมกับการรับรองการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว (5.1.2.1) และยังมี การพยายามปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (5.1.2.2) อันเป็นการสอดคล้องกับความพยายามที่รัฐจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 นั่นเอง

#### 5.1.2.1 ท่าทีของรัฐต่อการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว

กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความพยายามที่จะหาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมหารือ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยมีความเห็นว่า จากการทำประเทศไทยมีการเตรียมการที่จะลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 นั้น ผลที่ตามมาจะทำให้แรงงานต่างด้าวมีสติธิรวมตัวและจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาได้ ทั้งนี้ โดยภาพรวมทุกหน่วยงานต่างเป็นห่วงเรื่องผลกระทบด้านความมั่นคงและสังคมของประเทศ ทั้งในเรื่องของการให้แรงงานต่างด้าวมารวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานและภาพลักษณ์

<sup>136</sup> ประชาไท, ก.แรงงานอนุมัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติทำงานในไทยได้อีก 1 ปี [ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2556. แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2013/07/47783>

ของประเทศไทยในเวทีนานาชาติ สำหรับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยรองอธิบดีนายสุวิทย์ สุมาลา มีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า จากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้การรับรองโดยชัดเจน โดยประเด็นที่จะให้สิทธิดังกล่าวเฉพาะแต่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เคยสอบถามเรื่องนี้กับผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว และมีความเห็นว่าในอนุสัญญาไม่ได้เขียนไว้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักการควรให้สิทธิเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น ประเทศไทยควรเขียนกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ หน่วยงานต่างๆ ยังมีข้อเสนอแนะรัฐบาลควรเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย รวมทั้งจัดระบบดูแลและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ดี เพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเพราะหลังจากลงนามอนุสัญญาทั้งสองฉบับไปแล้ว จะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นระยะและจะถูกหยิบยกไปอภิปรายในเวทีนานาชาติหากไม่เตรียมความพร้อมให้ดี ก็จะมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลกได้<sup>137</sup>

จากความเห็นและท่าทีของหน่วยงานของรัฐทำให้เห็นว่าผลจากการที่ประเทศไทยต้องการที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ส่งผลให้เกิดกระบวนการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งหนึ่งในสาระสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายก็คือการรับรองการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าวซึ่งก็ถือว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น แต่ทว่ายังมีข้อสังเกตจากความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อรายละเอียดของการรับรองที่ควรจะเป็นการรับรองเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น น่าจะเป็นการรับรองการรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีเป้าหมายที่จะสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงว่านายจ้างและลูกจ้างจะมีคุณสมบัติเป็นเช่นไร หรือจะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ส่วนกฎหมายคนเข้าเมืองนั้นเป็นนโยบายของรัฐที่มีต่อการเข้ามาของคนต่างด้าว การกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองก็ไม่ได้หมายความว่าคนต่างด้าวนั้นจะต้องสูญเสียสิทธิมนุษยชนที่ตัวเองมีไปแต่อย่างใด ในทางกลับกันประเทศไทยต้องให้ความเคารพในสิทธิของคนเหล่านั้นโดยเท่าเทียมกัน เมื่อคนต่างด้าวเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานซึ่งก็รวมไปถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาคกัน มิใช่

<sup>137</sup> ASTV ผู้จัดการออนไลน์, แฉออก กม.คุมต่างด้าว ห่วงไอแอลฉบับ 87 และ 98 กระทบมั่นคง [ออนไลน์], 21 ตุลาคม 2556.แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9560000131411>

นำการกระทำผิดกฎหมายบางฉบับมาจำกัดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลไทยก็มีนโยบายที่แสดงออกถึงการยอมรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกกฎหมายให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องในระบบ ดังเช่นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2556 ซึ่งนายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อและเอกสารต่าง ๆ ไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2556 เป็นต้นไป เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) จากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ<sup>138</sup> จึงอาจจะสรุปได้ว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวเพราะยังคงมีมาตรการผ่อนผันแทนที่จะผลักดันให้กลับประเทศที่มาจาก ดังนั้นการที่ผู้แทนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีความเห็นสนับสนุนความเห็นของหน่วยงานของรัฐที่ควรให้เสรีภาพเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายเท่านั้นก็ตามที่ แต่จากการที่ได้ยกตัวอย่างประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อย่างประเทศญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐเกาหลีมาแล้วในช่วงต้นก็จะเห็นว่าทั้งสองประเทศก็ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานในประเทศเหล่านั้นอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้กล่าวถึงกฎหมายเข้าเมืองแต่อย่างใด

### 5.1.2.2 การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยที่ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 จวบจนถึงปัจจุบันนี้ก็เป็นเวลา 39 ปีแล้ว ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีระยะเวลาการใช้งานนานพอสมควรซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายแต่ก็ยังเป็นการแก้ไขในรายละเอียดของกฎหมายเล็กน้อยยังไม่ใช่การปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับ ทั้งที่สภาพสังคมในปัจจุบัน การจ้างงานในประเทศหรือปัญหาข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก เช่น ในสถานประกอบการบางแห่งมีลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก หรือทั้งหมดของลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าว เป็นต้น จึงส่งผลให้สมควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งฉบับ เพื่อให้กฎหมายตอบสนองกับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้

กระบวนการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ปรากฏเด่นชัดคือ ในปี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

<sup>138</sup> เดลินิวส์, แรงงานต่างด้าวเฮ! ครม. ยืดเวลาขึ้นทะเบียน 3 สัญชาติ [ออนไลน์], 9 เมษายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.dailynews.co.th/Content/politics/58211>

พ.ศ. . . . . เสร็จเรียบร้อยตามเรื่องเสร็จที่ 439/2547 ซึ่งเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการปรับปรุงกฎหมายก็เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับพัฒนาการด้านแรงงานสัมพันธ์และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นก็หมายความว่าภาครัฐเองก็ได้ให้การยอมรับแล้วว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 นั้นไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังคงปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวยังคงไม่มีสิทธิที่จะรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ตามที่ปรากฏในร่างกฎหมายมาตรา 109 ก็ยังคงกำหนดให้แรงงานที่จะยื่นขอจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้น หรือร่างกฎหมายมาตรา 123 ก็บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานว่าต้องมีสัญชาติไทยเช่นกัน<sup>139</sup> จากกระบวนการปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2547 ที่กล่าวมาอาจจะกล่าวได้ว่าแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะเป็นไปเพื่อให้กฎหมายทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวก็ยังคงไม่ได้รับรองจากกฎหมายเช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ปรากฏว่ามีการดำเนินการต่ออย่างไร

การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ถูกหยิบยกขึ้นอีกครั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555 ให้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ . .) พ.ศ. . . . . และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ . .) พ.ศ. . . . . ที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงแรงงานในฐานะผู้รับผิดชอบกฎหมาย ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ . .) พ.ศ. . . . . โดยมีเหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นกระบวนการในการเตรียมความพร้อมเพื่อการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98<sup>140</sup>

ปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. . . . . เสร็จเรียบร้อยแล้ว\* โดยมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ และมีส่วนที่เป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการรวมกลุ่มของแรงงาน ที่เด่นชัดที่สุดคือปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นเพียงแต่รับรอง

<sup>139</sup> สภาคกกกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, สัมมนาวิชาการเรื่อง ร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ : ระบบทวิภาคีกับอำนาจต่อรอง วันพุธที่ 29 มิถุนายน 2548, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2548) หน้า 23.

<sup>140</sup> กระทรวงแรงงาน, ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ . .) พ.ศ. . . . ., (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2555) หน้า 1.

\* โปรดดูภาคผนวก

การรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานเท่านั้น นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในร่างกฎหมายมาตรา 85 ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของลูกจ้างที่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยมิได้กำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติของลูกจ้างไว้ และยังมี การปรับปรุงคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานที่ต้องเป็นลูกจ้างเท่านั้นก็สามารถเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้ โดยมีได้ห้ามแรงงานต่างด้าวที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน

จากกระบวนการทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาครัฐได้เล็งเห็นปัญหาของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นการดีที่ปัญหาของการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานจะได้รับการแก้ไข แต่ก็ยังคงมีความไม่ชัดเจนว่าท้ายที่สุดแล้วการปรับปรุงกฎหมายนี้จะมีบทสรุปอย่างไร แล้วประเด็นเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว กฎหมายจะรับรองไว้หรือไม่ หรือถ้าหากรับรองกฎหมายจะรับรองไว้อย่างไร คำตอบของการปรับปรุงกฎหมายไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ย่อมจะส่งผลต่อแรงงานต่างด้าวอย่างแน่นอน และยังจะส่งผลต่อกระบวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ด้วย

## 5.2 ประชาคมอาเซียน : ปัจจัยวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายแรงงาน

จากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมไทย ทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสถานประกอบการบางแห่ง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในจังหวัดตราดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นแรงงานหลักในกิจกรรมทะเล<sup>141</sup> และประกอบกับในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีที่จะเกิดการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) โดยประกอบไปด้วยเสาหลัก 3 เสาด้วยกัน คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (Socio – Cultural Pillar) และประชาคมความมั่นคงอาเซียน (Political and Security Pillar)<sup>142</sup> ย่อมจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับทุกประเทศสมาชิกอันนำมาซึ่งความจำเป็นในการปรับตัวให้ทันกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น และสิ่งหนึ่งที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการรวมตัวคือการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเฉพาะแรงงานมีฝีมือ ผ่านข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี ทำให้ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ซึ่งจะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (5.2.1) หากประเทศไทยไม่มีการปรับตัวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้ การจะแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหลายมาตรการ และหนึ่งในนั้นก็คือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการรับรองให้แรงงานต่างด้าวได้ใช้เสรีภาพในการ

<sup>141</sup> ASTV ผู้จัดการออนไลน์, **ตราด ดิวเข้มนายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมง** [ออนไลน์], 18 กันยายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9560000117701&Html=1&TabID=3&>

<sup>142</sup> องค์การความร่วมมือ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”, **ประวัติความเป็นมาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน** [ออนไลน์], 6 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.thai-aec.com>

รวมกลุ่มอย่าง ซึ่งประเทศไทยอาจศึกษารูปแบบของกฎหมายจากประเทศสมาชิกเพื่อนบ้านว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวไว้อย่างไรบ้าง (5.2.2) เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน อันจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีไม่มีกฎหมายเป็นอุปสรรค

### 5.2.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี กับผลกระทบต่อประเทศไทย

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มต้นตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยเริ่มจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และมีการพัฒนาเรื่อยมาจนเกิดแนวความคิดที่จะรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งตามพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ได้กำหนดให้เมื่อเกิดการรวมตัวกันในปี พ.ศ. 2558 แล้วจะเกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินทุนอย่างเสรี โดยพิมพ์เขียวมีสาระสำคัญ 4 ประการคือ

1. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน
2. การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง
3. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน
4. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก<sup>143</sup>

สำหรับสาระสำคัญของพิมพ์เขียวที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในมิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนคือการกำหนดให้การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ 12 สาขาอุตสาหกรรมสำคัญลำดับแรกที่อยู่ภายใต้ตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียน ได้แก่ สาขาเกษตร ประมง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์ไม้ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ การขนส่งทางอากาศ สุขภาพ e-ASEAN ท่องเที่ยว และโลจิสติกส์ รวมทั้งความร่วมมือในสาขาอาหาร เกษตรและป่าไม้ เพื่อให้เห็นตัวอย่างของการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีภายหลังที่เกิดการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว อาจจะเทียบเคียงได้กับการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปที่กำหนดให้มี “ยุทธศาสตร์ลิสบอน” ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานคือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานกันโดยเสรีในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป<sup>144</sup> แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่ในรายละเอียดคือ ยุทธศาสตร์ลิสบอนมีความครอบคลุมในหลายมิติที่จะเป็นการเตรียมความพร้อมตัวบุคคลให้พร้อมที่จะรับการการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี แต่พิมพ์เขียวของกลุ่มประเทศอาเซียนมุ่งให้เกิดการ

<sup>143</sup> องค์ความรู้ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”, AEC Blueprint [ออนไลน์], 6 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.thai-aec.com>

<sup>144</sup> ปิยากร หวังมหาร, โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union), (ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). หน้า 63.

ร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจในทางการค้าระหว่างประเทศ ขณะนี้กลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนได้มีข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีแล้ว (5.2.1.1) โดยกำหนดให้แรงงานฝีมือจำนวน 8 กลุ่มอาชีพที่จะเป็นกลุ่มแรงงานที่จะเคลื่อนย้ายโดยเสรีได้ และสิ่งสำคัญที่จะส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็คือการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศผู้รับ (5.2.1.2)

### 5.2.1.1 ข้อตกลงการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี

ข้อตกลงที่กำหนดให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีภายใต้กรอบเสาหลักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หมายความว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ (Skilled Labour) เท่านั้น โดยมีข้อตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ที่กำหนดให้แรงงานที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงสามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกต่างๆ ของประชาคมอาเซียนได้อย่างเสรี สำหรับปัจจุบันประเทศสมาชิกได้กำหนดคุณสมบัติของแรงงานไปแล้ว 8 อาชีพ โดยสามารถจำแนก MRAs โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก คือการจัดทำมาตรฐานคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นมา อย่างชัดเจน ซึ่งมักจะเป็นวิชาชีพที่มีทักษะขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพ โดย 5 วิชาชีพแรก ได้แก่ วิศวกร สถาปนิก พยาบาล หมอ และหมอฟันที่ได้มีการจัดทำ MRA ไปแล้วนั้น กำหนดคุณสมบัติซึ่งลงในรายละเอียดในเรื่องวุฒิการศึกษา การมีใบอนุญาตภายในประเทศของตน จำนวนปีและประเภทของประสบการณ์ทำงานภายหลังการจบการศึกษา การศึกษาต่อเนื่อง และเรื่องจริยธรรม และในอนาคตหากนักวิชาชีพที่สามารถทำตนเองให้มีคุณสมบัติครบถ้วนตาม MRA ก็สามารถเดินทางไปขอใบรับรองในสภาวิชาชีพของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อทำงานได้แน่นอนว่าในอนาคตอาชีพในลักษณะที่มีแนวทางการปฏิบัติงานชัดเจนและเป็นวิชาชีพขั้นสูงก็จะมีการจัดทำ MRA ในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็น เกษษกร นักโภชนาการ นักกายภาพบำบัด

รูปแบบที่สอง จะเป็นกรอบข้อตกลงของวิชาชีพนักสำรวจ และนักบัญชี เนื่องจากแต่ละประเทศอาเซียนมีรูปแบบการศึกษาและวิธีการปฏิบัติงานที่มีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน ดังนั้นอาเซียนจึงกำหนดเป็นเพียงกรอบข้อตกลงกว้างๆ (MRA FRAMEWORK) ว่านักสำรวจ นักบัญชีที่จะสามารถทำงานระหว่างคู่ประเทศหนึ่งๆ ของอาเซียนได้ต้องมีคุณสมบัติในประเด็นใดบ้าง ส่วนในรายละเอียดเรื่อง จำนวนปี เรื่องระดับการศึกษา ให้แต่ละคู่ประเทศในอาเซียนไปตกลงกันเอง โดยในอนาคตวิชาชีพที่น่าจะมีการกำหนดกรอบ MRA FRAMEWORK เช่นนี้ได้อีกก็คือ นักกฎหมาย สำหรับงานบริการการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นวิชาชีพล่าสุดที่มีการจัดทำ MRA เราพบว่า มีตำแหน่งงานที่เกี่ยวข้องกับงานบริการท่องเที่ยวอยู่ถึง 32 ตำแหน่งงานภายใน MRA ที่บังคับใช้ไปแล้ว โดยมีตั้งแต่ระดับล่างสุด เช่น พนักงานเสิร์ฟอาหาร ไปจนถึงระดับบน เช่น ผู้จัดการโรงแรมด้านการต้อนรับและดูแลลูกค้า ดังนั้น MRA เรื่องการท่องเที่ยวจึงมีลักษณะ



เป็นคุณสมบัติของผู้ที่จะมาขออนุญาตออกใบรับรองการทำงานแบบ COMPETENCY BASE นั่นคือ จะกำหนดคุณสมบัติเป็นตำแหน่งงานย่อยๆ ว่า คนที่จะมาขอทำงานในตำแหน่งงานนี้ ต้องมีความสามารถทำอะไรได้บ้าง ไม่ได้มีการกำหนดในลักษณะของวุฒิการศึกษา หรือใบอนุญาตการทำงานในประเทศเช่นเดียวกับอีก 7 วิชาชีพข้างต้น โดยในอนาคตนักวิชาชีพที่ลักษณะกึ่งฝีมือ หรือ SEMI-SKILLED LABOUR ไม่ว่าจะเป็นช่างประปา ช่างไฟฟ้า ช่างคุมงานก่อสร้าง (โพรแมน) ก็มีแนวโน้มที่จะมีการจัดทำ MRA ในลักษณะนี้บริการการท่องเที่ยว<sup>145</sup>

จากข้อกำหนดของกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนทำให้เห็นว่า ท้ายที่สุดแล้วแรงงานทุกประเภทจะสามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในทุกประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนได้อย่างเสรี แต่ในระยะแรกกำหนดให้เฉพาะแรงงานฝีมือซึ่งเป็นแรงงานที่มีอำนาจในการต่อรองผลประโยชน์ตอบแทนได้มากกว่าแรงงานไร้ฝีมือและอาจจะไม่ได้มีความสนใจในการรวมกลุ่มกันมากนัก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะต้องปรับปรุงกฎหมายเพราะท้ายที่สุดแรงงานทุกประเภทก็จะเคลื่อนย้ายได้ซึ่งก็รวมไปถึงแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) ด้วย และแรงงานเหล่านี้มักจะมีปัญหาจากการเอาเปรียบจากนายจ้างเสมอจึงควรที่จะให้แรงงานเหล่านี้รวมกลุ่มกันเพื่อให้มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง

#### 5.2.1.2 การให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว

การรวมตัวที่จะเกิดขึ้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นผลดีทางเศรษฐกิจที่จะเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น หรือผลเสียที่จะตามมาจากการที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศเพิ่มมากขึ้น อาทิ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการจ้างงานระหว่างแรงงานสัญชาติไทย กับแรงงานต่างด้าว<sup>146</sup> จากตัวอย่างของผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีนี้ กลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมกันกำหนดปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ที่จะให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว<sup>147</sup>

<sup>145</sup> ปิติ ศรีแสงนาม, แรงงานข้ามชาติกับประชาคมอาเซียน, ใน องค์ความรู้ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” [ออนไลน์], 7 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.thai-aec.com>

<sup>146</sup> อภิญา เลื่อนฉวี, การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน : ผลกระทบอย่างไรต่อไทย [ออนไลน์], 7 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th>

<sup>147</sup> ASEAN, ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers [ออนไลน์], 12 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>

จากปฏิญญาฉบับดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของประเทศไทยที่จะต้องเตรียมพร้อมกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในปฏิญญา และจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเป็นสิทธิมนุษยชน หรือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนมี ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่ประเทศไทยจะปรับปรุงกฎหมายให้มีการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวไว้ ซึ่งก็จะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการดำเนินการเพื่อให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 และนอกจากนี้ยังต้องมีการปรับเปลี่ยนมุมมองของภาครัฐ และนายจ้างให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวทุกคนโดยเท่าเทียมกับแรงงานชาวไทย

## 5.2.2 ตัวอย่างการรับรองการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวจากประเทศสมาชิกอื่น

ข้อมูลการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ของประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนมีบางประเทศที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว<sup>148</sup> โดยมีข้อมูลการให้สัตยาบันดังนี้

ตารางสรุปวันที่ประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98

ประเทศ	วันที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87	วันที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 98
กัมพูชา	23 สิงหาคม 1999	23 สิงหาคม 1999
อินโดนีเซีย	9 มกราคม 1998	15 กรกฎาคม 1957
เมียนมาร์	4 มีนาคม 1955	ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน
ฟิลิปปินส์	29 ธันวาคม 1953	29 ธันวาคม 1953
สิงคโปร์	ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน	25 ตุลาคม 1965
มาเลเซีย	ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน	5 มิถุนายน 1961

ที่มา International Labour Organization : <http://www.ilo.org>

<sup>148</sup> ประชาไท, แรงงานจัดขบวนรณรงค์ จี้รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO 87 ,98 [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2556. แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2013/10/49127>

จากข้อมูลจะเห็นว่าประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาแล้วไม่ว่าจะเป็นการให้สัตยาบันทั้ง 2 ฉบับ หรือการให้สัตยาบันเพียงฉบับเดียว ส่วนประเทศที่เหลือที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันประกอบด้วย ประเทศไทย ประเทศลาว และประเทศเวียดนาม เท่านั้น ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่มีต่อการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในระดับของภูมิภาคเป็นรองต่อประเทศสมาชิกอื่น ทำให้อาจจะเสียเปรียบเมื่อมีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นประเด็นการเจรจาการค้าในกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียน ดังนั้นประเทศไทยควรที่จะมีกระบวนการเพื่อให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติด้วย ทำให้เกิดข้อพิจารณาว่าหากประเทศไทยจะให้สัตยาบันจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการกำหนดให้ประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมอาเซียนต้องให้การรับรองในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว ดังนั้นหากประเทศไทยจะปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อรองรับการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็อาจจะพิจารณาตัวอย่างจากประเทศสมาชิกในกลุ่มประชาคมอาเซียนที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ขอยกตัวอย่างประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย ซึ่งนอกจากจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากแล้วยังมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้าไปทำงานเช่นเดียวกับประเทศไทย

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานทำให้แรงงานต่างด้าวต่างพากันเข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ โดยแรงงานส่วนมากที่เข้าไปประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์เป็นแรงงานที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานนั้นมีหลายเชื้อชาติ ซึ่งก็รวมไปถึงแรงงานชาวไทยที่ก็เข้าไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ด้วย และยังมีสิทธิที่จะเป็นกรรมการผู้แทนของสหภาพแรงงานได้อีกด้วย นอกจากนี้ในการดำเนินงานของสหภาพแรงงานก็ยังมีกิจกรรมที่ก่อประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการศึกษาหรือทางสังคม นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวก็จะได้รับการคุ้มครองจากสหภาพแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานสัญชาติสิงคโปร์ด้วย<sup>149</sup>

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซียมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย เนื่องจากชาวมาเลเซียเองก็ไม่ประกอบอาชีพบางประการที่มีลักษณะเป็นงานที่มีความสกปรกหรือเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานที่มีความเป็นอันตราย ทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทนในส่วนนี้ โดยเป็นแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ก่อสร้าง และการบริการ ซึ่ง 1 ใน 3

<sup>149</sup> Nicola Piper, *Migrant Labor in Southeast Asia* [ออนไลน์], 11 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา [http://www.fes.de/aktuell/focus\\_interkulturelles/focus\\_1/documents/8\\_000.pdf](http://www.fes.de/aktuell/focus_interkulturelles/focus_1/documents/8_000.pdf)

ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซียเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศมาเลเซียได้ให้การดูแลแรงงานเหล่านี้โดยให้ความสนใจในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวตามที่สหประชาชาติให้ความสำคัญ หรือแม้แต่การให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยในส่วนของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย นั้น แรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงานได้แต่ในฐานะเป็นสมาชิก ส่วนประเด็นของการบริหารงานสหภาพแรงงานนั้นกฎหมายยังคงกำหนดให้เฉพาะคนสัญชาติมาเลเซียเท่านั้นที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน<sup>150</sup>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานของประเทศสิงคโปร์คือ Trade Unions Act. CHAPTER 333,1940 ส่วนของประเทศมาเลเซียคือ Trade Unions Act. Act 262, 1959 ซึ่งทั้งสองฉบับมีรายละเอียดที่เกี่ยวกับตัวลูกจ้างที่จะได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยที่มีได้นำประเด็นที่เกี่ยวกับสัญชาติของลูกจ้างมาเป็นตัวกำหนดว่าแรงงานคนใดบ้างที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้นกฎหมายของทั้งสองประเทศต่างก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันคือเพียงแต่กำหนดจำนวนลูกจ้างที่จะเข้าชื่อกันขอจัดตั้งสหภาพแรงงานเท่านั้น\* โดยมีได้มีรายละเอียดอื่นๆ ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับการกำหนดค่านิยามของลูกจ้างที่ไม่เกี่ยวข้องกับสัญชาติแต่อย่างใด และเมื่อมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานแล้วการเข้าเป็นสมาชิกของลูกจ้างในสหภาพแรงงานได้กฎหมายของทั้งสองประเทศได้กำหนดคุณสมบัติไว้โดยนำเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอายุของลูกจ้างมาเป็นข้อจำกัด จึงอาจจะเป็นไปได้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กับกฎหมายคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กด้วย ท้ายที่สุดคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานกฎหมายของทั้งสองประเทศได้ให้สิทธิเฉพาะลูกจ้างสัญชาติของตนเองเท่านั้นที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้ แต่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดข้อยกเว้นในแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการได้หากได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของทั้งประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย นั้น มีสาระสำคัญดังนี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>150</sup> Philip S. Robertson Jr., Consultant, Migrant Workers in Malaysia – Issues, Concerns and Points for Action [ออนไลน์], 12 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>

\* กฎหมายของทั้งประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียต่างก็กำหนดให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานประกอบด้วยลูกจ้างจำนวนตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป

**ตารางสรุปรายละเอียดกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศสิงคโปร์**

ประเด็น	บทบัญญัติของกฎหมาย *
คำ นิ ย า ม “คนงาน”	Article 2 หมายถึงคนที่ทำงานตามสัญญาจ้างงาน และรวมไปถึง การฝึกงาน ไม่ว่าจะมิสัญญาที่มีลายลักษณ์อักษรหรือไม่
ผู้มีสิทธิก่อตั้ง	Article 9 กำหนดให้ลูกจ้างอย่างน้อยที่สุด 7 คนร่วมกันขอจัดตั้ง สหภาพแรงงาน
การ เข้า เป็น สมาชิก	Article 28 ได้กำหนดให้ลูกจ้างที่มีอายุไม่น้อยกว่า 16 ปี สามารถ สมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ และมีการกำหนดเงื่อนไข ของสมาชิกที่อายุ 18 – 21 ปีว่าหากจะเป็นกรรมการของสหภาพของ ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน
คุ ณ ส ม บั ตี กรรมการ	Article 30 บัญญัติให้ลูกจ้างสัญชาติสิงคโปร์เท่านั้นที่จะเป็น กรรมการของสหภาพแรงงานได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

\* Trade Unions Act. CHAPTER 333,1940

Article 2

“workman” means any person who has entered into or works under a contract of service or apprenticeship with an employer, whether the contract is for manual labour, clerical work or otherwise, is express or implied, oral or in writing.

Article 9

(1) Every application for registration of any association or combination of workmen or employers as a trade union shall be made to the Registrar in the prescribed form and shall be signed by at least 7 members of the trade union, any of whom may be officers thereof.

(2) Every application shall be made in the prescribed form and shall be accompanied by —

(a) the prescribed fee;

(b) a copy of the rules of the trade union; and

(c) a statement of the prescribed particulars of the members making the application and the officers of the trade union.

Article 28

(1) A person above the age of 16 years may be a member of a registered trade union, unless provision is made in the rules thereof to the contrary, and may, subject to the rules of the trade union and subsection , enjoy all the rights of a member and execute all instruments and give all acquittances necessary to be executed or given under the rules.

(2) A member of a registered trade union who is under the age of 21 years, but above the age of 18 years, shall not be a member of the executive or a trustee of the trade union unless he has obtained the written approval of the Minister therefor.

(3) No Government employee shall join or be a member of any trade union or shall be accepted as a member by any trade union.

(4) The President may, by notification in the *Gazette*, exempt from subsection either wholly or subject to such conditions as are in such notification specified, any Government employees or any classes, categories or descriptions of Government employees.

Article 30

(1) A person shall not act as an officer of a trade union or any branch thereof, and shall be disqualified for election as such officer if he is an undischarged bankrupt or has been convicted by any court of criminal breach of trust, extortion or criminal intimidation, or of any offence which, in the opinion of the Minister, renders him unfit to be an officer of a trade union.

(2) Subsection shall not apply where the Minister is satisfied that the person so convicted has reformed and has become fit to be an officer of a trade union.

(3) No person who is not a citizen of Singapore shall act as an officer of a trade union or any branch thereof unless the prior written approval of the Minister has been obtained.

(4) Not less than two-thirds of the total number of the officers of every registered trade union shall be persons actually engaged or employed in a trade, occupation or industry with which the trade union is connected.

ตารางสรุปรายละเอียดกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย

ประเด็น	บทบัญญัติของกฎหมาย*
คำ นิ ย า ม “คนงาน”	Article 2 หมายถึงคนที่ทำงานตามสัญญาจ้างงาน เพื่อผลตอบแทน และเพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงาน
ผู้มีสิทธิก่อตั้ง	Article 10 กำหนดให้ลูกจ้างอย่างน้อยที่สุด 7 คนร่วมกันขอจัดตั้ง สหภาพแรงงาน
การ เข้า เป็น สมาชิก	Article 26 ได้กำหนดอายุของลูกจ้างที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพ แรงงานไว้ 3 กลุ่มคือ 1. ลูกจ้างที่มีอายุ 16 – 21 ปี สามารถที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพ แรงงานได้หากข้อบังคับของสหภาพแรงงานไม่ได้ห้ามไว้ และอาจจะมี การจำกัดสิทธิที่สมาชิกประเภทนี้จะได้รับจากสหภาพ และไม่ อาจจะเป็นกรรมการของสหภาพได้ 2. ลูกจ้างที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ไม่อาจจะมีสิทธิในการออกเสียงเรื่อง สำคัญของสหภาพได้ 3. สมาชิกของสหภาพแรงงานก่อนที่จะมีการประกาศกฎหมายฉบับนี้
คุ ณ ส ม บั ตี กรรมการ	Article 28 บัญญัติให้ลูกจ้างที่มีสัญชาติมาเลย์เท่านั้นที่จะเป็น กรรมการของสหภาพได้

\* Trade Unions Act. Act 262, 1959

Article 2

“workman” means any person, including an apprentice, employed by an employer under a contract of employment to work for hire or reward and for the purposes of any proceedings in relation to a trade dispute includes any such person who has been dismissed, discharged or retrenched in connection with or as a consequence of that dispute or whose dismissal, discharge or retrenchment has led to that dispute.

Article 10

(1) Every application for registration of any association, combination or society as a trade union shall be made to the Director General in the prescribed form, and shall be signed by at least seven members of the union, any of whom may be officers thereof.

...

ตัวอย่างของประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนที่ยกมาเป็นตัวอย่างทำให้เห็นว่ามาตรฐานขั้นพื้นฐานของการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวของประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ก็คือรับรองให้แรงงานต่างด้าวรวมตัวกันได้ มายื่นขอจดทะเบียนกับรัฐได้ แต่การบริหารจัดการบางประการโดยกรรมการยังคงมีการจำกัดอยู่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่อาจจะให้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ หากประเทศไทยจะนำตัวอย่างของทั้ง 2 ประเทศมาเป็นต้นแบบของการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อาจจะมีการพิจารณาประเด็นนี้อีกครั้งว่า ถ้าหากประเทศไทยจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ กฎหมายที่จะปรับปรุงควรมีเนื้อหาสาระของกฎหมายโดยเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานอย่างไร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 บทสรุป

สภาพแรงงานเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกิดจากการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานโดยมีเป้าหมายเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน โดยผ่านกระบวนการยื่นข้อเรียกร้องตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้สภาพแรงงานยังทำหน้าที่เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในสถานประกอบการ อันจะก่อประโยชน์ให้กับทั้งกลุ่มของลูกจ้างเองที่ได้รับการปรับปรุงมาตรฐานการทำงานให้ดีขึ้น สอดคล้องกับความต้องการต่างๆ ในอีกนัยหนึ่งนายจ้างเองเมื่อในสถานประกอบการเกิดความสงบ ปราศจากความขัดแย้งใดๆ การดำเนินกิจการของนายจ้างย่อมเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้นการส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแรงงาน จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคมภายในสถานประกอบการและหากเกิดความเป็นธรรมขึ้นในทุกสถานประกอบการก็จะทำให้ท้ายที่สุดเกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม

ในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวถือว่าเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งของสถานประกอบการ เนื่องจากคนไทยไม่ประสงค์ที่ประกอบกิจการบางอาชีพแล้ว เช่น งานในกิจการประมงทะเล เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทนในส่วนนี้ ประกอบกับนโยบายของภาครัฐเองก็เป็นตัวดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับอัตราค่าแรงในประเทศบ้านเกิดของแรงงานต่างด้าว หรือการมีนโยบายต่างๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านต่างพากันเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย

การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 โดยหนึ่งในสามเสาหลักของการรวมตัวกันก็คือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก็ส่งผลต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน เพราะการรวมตัวในระดับภูมิภาคดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี ซึ่งในระยะแรกกำหนดให้การเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานฝีมือ 8 กลุ่มอาชีพ แม้แรงงานกลุ่มนี้จะได้คำนึงถึงการรวมตัวเพื่อการเจรจาเรียกร้องก็ตาม แต่เมื่อรวมกับแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้ว ผลที่จะตามมาก็คือจะมีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งสิ่งหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่จะเพิ่มขึ้นไปด้วย ดังนั้นแล้วประเทศไทยควรต้องมีการเตรียมพร้อมกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอีกไม่กี่ปีนี้ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่ยังไม่ทันสมัย ซึ่งก็รวมไปถึงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ด้วย



แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือจากการ คาดหมายว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจะเพิ่มมากขึ้นหลังจากการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน นอกจากจะมีส่วนสำคัญในระบบการจ้างงานของประเทศไทยแล้วซึ่งมิใช่จะส่งผลกระทบต่อระบบ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสังคมไทย หรือแม้แต่ผลกระทบต่อ การเมืองการปกครองของประเทศอีกด้วย จากเหตุผลที่ว่ามาทำให้นโยบายของภาครัฐที่มีต่อ แรงงานต่างด้าวเป็นไปในเชิงลบ เช่นการจำกัดสิทธิบางประการของแรงงานต่างด้าว หรือการเลือก ปฏิบัติกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และนโยบายต่อแรงงานต่างด้าวก็ได้ ส่งผลต่อกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ด้วย

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการในความสัมพันธ์ในระบบ การจ้างงานนั้นคือความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือในกลุ่มของนายจ้าง และกลุ่มของ ลูกจ้างเอง นอกจากนี้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังมุ่งให้เกิดกลไกของการแก้ไขปัญหาระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อมิให้มีการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา หากพิจารณาเป้าหมายของ การมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ประกอบกับกลไกของบทบัญญัติของกฎหมาย ภายในสถาน ประกอบการคงเต็มไปด้วยบรรยากาศที่ส่งเสริมให้กิจการดำเนินการไปได้ นายจ้างได้รับผลตอบแทน เป็นผลกำไรที่เพิ่มมากขึ้น ในฝั่งของลูกจ้างเองก็ได้รับการปรับปรุงมาตรฐานการจ้างงานที่ดีขึ้นตามที่ ลูกจ้างเรียกร้อง แต่มิได้หมายความว่าแรงงานทุกคนจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

การรวมกลุ่มกันของลูกจ้างเป็นหนทางที่ทำให้ลูกจ้างมีพลังที่จะเรียกร้องให้นายจ้างที่ อยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปรียบกว่าตระหนักในความต้องการปัจจัยพื้นฐานในการ ดำรงชีวิตและการทำงานของลูกจ้าง อันจะนำไปสู่กระบวนการเจรจาที่ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหา ข้อพิพาทเป็นไปโดยสันติ แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ทำให้แรงงาน ต่างด้าวไม่อาจจะเข้ามามีบทบาทในสหภาพแรงงานได้เลย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในการขอจัดตั้ง สหภาพแรงงาน โดยบัญญัติให้เฉพาะแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอจัดตั้งสหภาพแรงงาน ได้ซึ่งก็เท่ากับว่าแรงงานต่างด้าวไม่อาจจะยื่นขอจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ ทั้งนี้อาจจะเป็น เพราะเหตุผลที่เกี่ยวข้องการนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศที่เกรงว่าถ้ามีการรวมตัวของแรงงาน ต่างด้าวแล้วจะก่อให้เกิดเคลื่อนไหวอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายมิได้ห้ามมิให้แรงงานต่างด้าวสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ สหภาพแรงงาน

การดำเนินงานของสหภาพแรงงานโดยหลักเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ แต่ก็มีใช้ว่าที่ประชุมใหญ่จะดำเนินงานทุกอย่างของสหภาพแรงงานได้แต่เพียงอย่างเดียว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงานตามมติของที่ประชุมใหญ่ เพราะสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกจำนวนมาก ไม่อาจจะให้สมาชิกทุกคนมาบริหารงานของสหภาพได้ ผู้ที่จะเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้นั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ในมาตรา 101 มี 3 ประการ และหนึ่งในนั้นคือ กรรมการของสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นข้อที่นำพิจารณาว่าหากในสถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก หรือมากกว่าแรงงานสัญชาติไทย แรงงานต่างด้าวไม่อาจจะมีตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้เลย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพจริงที่เกิดขึ้นนั้น และความต้องการต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวจึงไม่ได้รับความสนใจจากสหภาพ หรือไม่สามารถผลักดันให้สหภาพแรงงานเรียกร้องให้นายจ้างปรับปรุงสภาพการจ้างตามที่ตนต้องการได้ ประกอบกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวที่นับวันจะมีแต่เพิ่มขึ้น จึงอาจจะสรุปได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายน่าจะไม่ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และหากยังไม่มีมีการปรับปรุงกฎหมายอาจจะเกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย

การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน สิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาคือหน้าที่หลักของสหภาพแรงงาน ซึ่งก็คือการทำหน้าที่เป็นองค์กรของลูกจ้างทุกคนเพื่อสร้างอำนาจในการเจรจาต่อรอง ย่อมหมายความว่าแรงงานทุกคนในประเทศไทยควรที่จะได้รับการปฏิบัติในประเด็นของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัญชาติไทย หรือแรงงานต่างด้าว และโดยเฉพาะประเด็นของแรงงานต่างด้าวนั้นก็ควรที่จะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาถูกต้องตามกฎหมายหรือมีใบอนุญาตการทำงานถูกต้องกับแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งสอดคล้องกับหลักของสิทธิมนุษยชน ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและรัฐไม่อาจจะเลือกปฏิบัติได้ การกล่าวเช่นนี้อาจจะทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเพราะเหตุใดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานถึงได้เป็นสิทธิมนุษยชนได้ สิ่งที่จะอธิบายข้อสงสัยนี้ได้ก็คือ ธรรมชาติของมนุษย์ เนื่องจากโดยธรรมชาติของมนุษย์มีความเป็นสัตว์สังคม หรือต้องอาศัยอยู่รวมกัน การอยู่รวมกันจึงเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด สหภาพแรงงานก็มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่ม รวมตัวกันของมนุษย์ที่เป็นผู้ใช้แรงงานก็เพื่อให้มีอำนาจเมื่อต้องเจรจาทอรองกับนายจ้าง ดังนั้น สหภาพแรงงานจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย เพราะฉะนั้นในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ควรจะคำนึงถึงความเป็นสิทธิมนุษยชน อันจะส่งผลให้แรงงานทุกคนได้ใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มได้อย่างเต็มที่ รัฐมีหน้าที่สนับสนุนให้ทุกคนได้มีโอกาสใช้เสรีภาพ มิใช่มุ่งจำกัดการใช้เสรีภาพกับแรงงานต่างด้าว และให้สิทธิแก่แรงงานสัญชาติไทยเท่านั้น

การศึกษาเปรียบเทียบเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อสรุปของการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งก็รวมไปถึงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ด้วย มาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาพแรงงานที่นานาประเทศให้การยอมรับเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพแรงงาน คือ มาตรฐานทางกฎหมายตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศสมาชิกในกลุ่มผู้ก่อตั้ง ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานเป็นสภาพแรงงานเป็นอย่างมาก ถึงขนาดกำหนดไว้เป็นมาตรฐานพื้นฐานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องให้สัตยาบันหรือหากจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ต้องรับเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยมีกระบวนการติดตามเป็นพิเศษสำหรับเรื่องสหภาพนี้แรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการให้ผู้ใช้แรงงานได้ใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง นั่นก็หมายความว่าตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แรงงานทุกคนมีเสรีภาพที่จะรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีติดตัวมนุษย์ทุกคน และนอกจากนี้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศยังกำหนดให้รัฐต้องไม่แทรกแซงการดำเนินการใด ๆ ของสหภาพแรงงาน ในทางกลับกันรัฐจะต้องส่งเสริมให้เกิดการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน ดังนั้น เมื่อพิจารณาพร้อมกับแนวทางที่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นของแรงงานทุกคน และบทบาทของรัฐที่ต้องสนับสนุน ส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน จึงอาจจะสรุปแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและสภาพแรงงานได้ว่า รัฐไม่ควรที่จะจำกัดไม่ให้แรงงานต่างด้าวใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ควรส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของแรงงานต่างด้าวในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้จะต้องสนับสนุนให้สหภาพแรงงานสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการแทรกแซงด้วยอำนาจรัฐและอำนาจของนายจ้าง ตัวอย่างเช่น การที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งให้เลิกสหภาพแรงงาน จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ก็มีใช้เหตุที่จะนำมากล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพราะในฐานะของสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประเทศไทยต้องดำเนินการตามแนวทางที่ปรากฏในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับแม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม

ตัวอย่างประเทศชั้นนำด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียที่มีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานเป็นจำนวนมาก ที่ได้รับเอาแนวทางเกี่ยวกับสหภาพแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปปฏิบัติ โดยการปรับปรุงกฎหมายและวิธปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับสิ่งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ คือ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น โดยทั้ง 2 ประเทศต่างก็ได้เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับสหภาพแรงงานทั้ง 2 ฉบับแล้ว ดังนั้นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ก็ด้วยแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในประเทศญี่ปุ่นที่มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การปฏิรูปในสมัยจักรพรรดิเมจิ และเมื่อประเทศญี่ปุ่นตกเป็นประเทศผู้แพ้สงครามในสงครามโลกครั้งที่ 2 อันมีผลให้ประเทศญี่ปุ่นจำต้องยอมรับการเข้ามามีบทบาทต่อการปกครองประเทศของสหรัฐอเมริกาในฐานะของประเทศผู้ชนะสงครามซึ่งการเข้ามาของสหรัฐอเมริกามีได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเข้ามาเท่านั้น ยังนำแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพเข้ามาด้วยส่งผลให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีมาตั้งแต่การปฏิรูปในสมัยจักรพรรดิเมจิเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุผลนี้ทำให้ประเทศญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันโดยเล็งเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อการใช้เสรีภาพนั้น โดยได้สะท้อนออกมาเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ผู้ใช้แรงงานทุกคนสามารถที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานที่จะเป็นสมาชิกและที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานของสหภาพแรงงานได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากฝ่ายนายจ้าง หรือภาครัฐ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ได้ดำเนินการตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศแล้ว

ในส่วนของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นแม้ปัจจุบันยังมีได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานของเกาหลีกลับมีบทบัญญัติที่มุ่งให้แรงงานทุกคนได้ใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัญชาติเกาหลี หรือแรงงานต่างด้าวก็ตาม โดยปรากฏตัวอย่างว่าแรงงานสัญชาติไทยที่ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ ทั้งนี้ ก็คงเพราะเหตุผลจากการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานต่อสภาพการใช้แรงงานที่กดขี่ เนื่องจากความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และสุดท้ายแล้วการต่อสู้นี้กลุ่มผู้ใช้แรงงานได้รับชัยชนะในการเรียกร้องให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน โดยแสดงออกเป็นรูปธรรมผ่านบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไปในทางที่สอดคล้องกับแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แม้จะไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับ

ที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็ตาม เช่น การให้แรงงานทุกคนที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานสามารถได้รับเลือกเข้ามาเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้

จากทั้งนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและตัวอย่างของประเทศสมาชิกอื่นจึงพอจะสรุปได้ว่า การให้แรงงานทุกคนได้มีโอกาสใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งรวมไปถึงแรงงานต่างด้าวด้วยเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในสมาชิกของสังคมโลก จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางของกระแสโลกมิฉะนั้นประเทศไทยอาจจะถูกยกเอาเหตุนี้มาเป็นเหตุกีดกันทางการค้าก็เป็นได้

ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานได้มีนโยบายที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ซึ่งในกระบวนการที่จะให้สัตยาบันประเทศไทยจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานด้วย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงหลายประการและรวมไปถึงประเด็นของแรงงานต่างด้าวกับสหภาพแรงงานก็ควรที่จะได้รับการปรับปรุงด้วย เนื่องจากแนวทางตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้แรงงานทุกคนต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งก็เท่ากับว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ คือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ต้องปรับปรุงในประเด็นนี้ คือต้องให้แรงงานต่างด้าวได้รับโอกาสที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานด้วย แต่เพียงการให้แรงงานต่างด้าวมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นยังไม่เพียงพอที่จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดสหภาพแรงงานของแรงงานต่างด้าว เพราะเมื่อแรงงานต่างด้าวใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้แล้ว แต่ถ้าไม่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสหภาพแรงงานของตนเองได้ การใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานก็จะไม่บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ดังนั้น เมื่อแรงงานต่างด้าวมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มแล้วยังต้องมีสิทธิที่จะได้บริหารสหภาพแรงงานของตนเองได้ด้วย โดยปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แก้ไขการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานจากที่กำหนดเฉพาะแรงงานที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ เป็นการเปิดให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้เช่นเดียวกับแรงงานสัญชาติไทย

การให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 นอกจากจะเป็นนโยบายหลักของภาครัฐแล้ว ยังมีแรงผลักดันจากฝ่ายลูกจ้างที่ต้องการให้ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ซึ่งก็จะสอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงแรงงานที่ดำเนินการอยู่ แต่กลุ่มผู้ใช้แรงงานก็ได้ร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับปัจจุบัน โดยเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวจะพบว่าร่างกฎหมายของกลุ่มผู้ใช้แรงงานก็ได้ปรับปรุงในประเด็นนี้เช่นกัน จึงอาจจะกล่าวได้ว่าในมิติของผู้ใช้แรงงานเองก็ได้ขีดช่องทางแรงงาน

ต่างด้าวจะสามารถใช้เสรีภาพรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวได้เข้ามาเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานได้เช่นเดียวกับแรงงานสัญชาติไทย

การให้เสรีภาพแก่แรงงานต่างด้าวในการรวมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นการให้เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือการเข้ามาเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน นอกจากจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานเป็นสหภาพแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัญชาติไทยหรือแรงงานต่างด้าว อันจะทำให้เจตนารมณ์ของหลักการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานบรรลุเป้าหมายอันมิใช่เพียงแต่เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีภายในสถานประกอบการระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเท่านั้นแต่ยังจะส่งผลต่อสังคมในภาพรวมคือการเสริมสร้างความยุติธรรมในสังคมให้เกิดขึ้นในที่สุด

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

### 6.2.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาได้ข้อสรุปว่าการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง เนื่องด้วยสภาพตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด ดังนั้น รัฐควรให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างไม่ว่า จะเป็นเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือแนวคิดทางการเมือง เป็นต้น และสหภาพแรงงานก็คือรูปแบบหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพราะฉะนั้น รัฐจะต้องรองรับให้แรงงานทุกคนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานได้โดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยให้แรงงานทุกคนสามารถที่จะรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเป็นสมาชิกของสหภาพหรือเป็นกรรมการของสหภาพโดยไม่จำกัดอยู่เพียงแต่แรงงานสัญชาติไทย หรือแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ควรเริ่มต้นตั้งแต่การเปลี่ยนทัศนคติว่าการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานมิใช่เป็นสิทธิ หากทว่าเป็นการใช้เสรีภาพ รัฐไม่ควรจะห้าม หรือจำกัด หากแต่ต้องอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งจะส่งผลให้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นไปในเชิงการกำหนดหน้าที่ของรัฐมากกว่าการกำหนดหน้าที่ของผู้ใช้แรงงาน และเมื่อพิจารณาประกอบกับประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่กำลังดำเนินการปรับปรุงควรปรับปรุงตั้งแต่คำนิยามของลูกจ้าง ควรกำหนดให้มีความยืดหยุ่นของความหมายของลูกจ้าง เช่น ตามกฎหมายของประเทศ

ญี่ปุ่น กำหนดนิยามของผู้ใช้แรงงานไว้ให้หมายความรวมถึงลูกจ้างทุกประเภท ที่ทำงานให้นายจ้าง แล้วได้รับค่าจ้างเป็นผลตอบแทน หรือตามแนวทางใหม่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มุ่งให้ความคุ้มครองไปถึงคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ทำให้แรงงานที่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานทุกคนต่างก็จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอีกว่า เมื่อกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยไม่ได้ห้ามแรงงานต่างด้าวที่จะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน แต่การเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานก็อาจจะผลักดันความต้องการของสมาชิคนั้นไปให้สหภาพแรงงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของสหภาพแรงงานให้เป็นไปตามความต้องการของแรงงานต่างด้าวได้อย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ควรพิจารณาประเด็นของการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหภาพแรงงานด้วย เมื่อได้ปรับปรุงนิยามของคำว่าผู้ใช้แรงงานแล้ว ย่อมเท่ากับว่าแรงงานทุกคนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแล้ว จึงไม่ควรที่จะกำหนดห้ามแรงงานต่างด้าวไม่ให้เป็นการกรรมการของสหภาพแรงงานอีก โดยอาจจะกำหนดเพียงคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับอายุของกรรมการ และความเกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน เช่นการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเคยเป็นสมาชิกลาออกจากสหภาพไปไม่นานเกินควร เป็นต้น

## 6.2.2 ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.2.2.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นปัญหาที่สืบเนื่องกับแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอ การให้แรงงานต่างด้าวสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานได้ อาจจะก่อให้เกิดความกังวลในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงได้

ผู้ศึกษาคิดว่า ในประเด็นการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานกับปัญหาความมั่นคงนั้น ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้กำหนดกรอบการดำเนินการของสหภาพแรงงาน ว่าจะต้องเป็นการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานเป็นสำคัญ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพแรงงานเองก็เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือภายในกลุ่มของลูกจ้างเอง มิได้กำหนดให้สหภาพแรงงานเคลื่อนไหวอันจะก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประเทศแต่อย่างใด ซึ่งประเด็นนี้ ผู้ศึกษาคิดว่าหากสหภาพแรงงานที่ก่อตั้งโดยแรงงานต่างด้าวเคลื่อนไหวในประเด็นที่นอกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน หรือก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงของประเทศ ย่อมถือว่าการกระทำนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ รัฐก็ชอบที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายจัดการ ซึ่งในประเด็นนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเองก็ได้มีข้อยกเว้นว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือเป็นภัยต่อสาธารณะ นอกจากนั้นการที่กระทรวงแรงงานมีนโยบายให้เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ ผู้ศึกษามีความเห็นต่อ

ประเด็นนี้ว่า แรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือจะหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตามต่างก็เป็นมนุษย์เช่นกัน เพราะกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นแต่เพียงเครื่องมือของรัฐในการคัดกรองคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศ ประกอบกับภาครัฐเองก็มีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียน หรือการพิสูจน์สัญชาติ เป็นต้น ดังนั้น การรับรองการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแต่แรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรที่จะรับรองเสรีภาพนี้ให้เท่าเทียมกันไม่เฉพาะแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ยังรวมไปถึงแรงงานสัญชาติไทย

6.2.2.2 ปัญหาการกีดกันทางการค้า เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในสังคมโลกปัจจุบันที่ทุกประเทศต่างพึงพาดำเนินการระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่การค้าขายกันนี้มีใช้จะก่อให้เกิดผลดีเท่านั้นอาจจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ ทำให้เกิดนโยบายกีดกันทางการค้าเพื่อเป็นการปกป้องเศรษฐกิจบางประเภท โดยการยกเหตุผลต่างๆ มาเป็นสาเหตุของการกีดกันทางการค้า

ผู้ศึกษามีความเห็นที่ผ่านมาประเทศไทยเคยถูกหยิบยกปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานมาเป็นสาเหตุในการกีดกันทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นการใช้แรงงานเด็ก หรือการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งก็เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ใน 8 อนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกับเรื่องของเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งแม้ปัจจุบันยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีการยกเหตุของการที่กฎหมายไทยยังไม่ให้แรงงานต่างด้าวรวมกลุ่มกันมาเป็นเหตุกีดกันทางการค้า แต่ประเทศไทยก็ไม่ควรนิ่งเฉยเพราะหากเกิดเหตุการณ์ที่ต่างประเทศยกเรื่องนี้ขึ้นมาจะส่งผลเสียต่อการค้าระหว่างประเทศของไทยอย่างใหญ่หลวง ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายจะเป็นการป้องกันมิให้มีการนำเรื่องนี้มาเป็นเหตุของการกีดกันทางการค้าได้ในอนาคตต่อไป



## รายการอ้างอิง

AEC ศูนย์ข้อมูลความรู้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานและ อาชีพของประเทศใน AEC. Retrieved 20 สิงหาคม 2555 <http://www.thai-aec.com/231>

ASEAN. ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Retrieved 12 พฤศจิกายน 2556 <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers-3>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. แนะออก กม.คุมต่างด้าว ห่วงไอแอลโอฉบับ 87 และ 98 กระทบมั่นคง Retrieved 24 ธันวาคม 2556 <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9560000131411>

David Flath. (1998). Japan's Labor Union Japanese Economy. UK: Oxford.

Hagen Koo. (2552). แรงงานเกาหลี : วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตัวทางชนชั้น (ฉัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ, Trans.). กรุงเทพฯ: วิชาษา.

International Labour Organization. NATLAX. Retrieved 5 มกราคม 2557 [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.details?p\\_lang=en&p\\_country=KOR&p\\_classification=02&p\\_origin=SUBJECT](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=KOR&p_classification=02&p_origin=SUBJECT)

International Labour Organization. Conventions. Retrieved 15 มกราคม 2557 [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12000:0::NO::](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12000:0::NO::)

International Labour Organization. ILO Constitution Retrieved 29 มกราคม 2557 [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)

International Labour Organization. ILO คืออะไร ILO ทำอะไร Retrieved 15 มกราคม 2557 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)

International Labour Organization. INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS BY SUBJECT Retrieved 15 มกราคม 2557 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms\\_230305.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_230305.pdf)

International Labour Organization. Labour Standards Retrieved 15 มกราคม 2557 <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

International Labour Organization. Mission and objectives Retrieved 15 มกราคม 2557 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

International Labour Organization. Origins and History Retrieved 15 มกราคม 2557 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

IOE POSITION PAPER. (n.d.). THE ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva: INTERNATIONAL ORGANISATION OF EMPLOYERS (IOE).

Japanese Trade Union Confederation. RENGO's View on the Issue of Foreign Workers. Retrieved 23 ตุลาคม 2556 <http://www.jtuc-rengo.org/specialtopics/foreignworkers02.html>

John Kie-chiang Oh. (2547). การเมืองเกาหลีใต้ (เกรียติชัย พงษ์พาณิชย์, Trans.). กรุงเทพฯ: มติชน.

Korea Ministry of Government Legislation. การคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่น. <http://oneclick.law.go.kr/CSM/CcfMain.laf?csmSeq=597&ccfNo=1&cciNo=2>

Laura Watson. (1998). LABOR RELATIONS AND THE LAW IN SOUTH KOREA. PACIFIC RIM LAW & POLICY JOURNAL, 7(1).

Nicola Piper. Migrant Labor in Southeast Asia Retrieved 11 พฤศจิกายน 2556 [http://www.fes.de/aktuell/focus\\_interkulturelles/focus\\_1/documents/8\\_000.pdf](http://www.fes.de/aktuell/focus_interkulturelles/focus_1/documents/8_000.pdf)

NIMURA, K. The Formation of Japanese Labor Movement;1868-1914 Retrieved 30 กันยายน 2556 <http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/nk/English/eg-formation.html>

Philip S. Robertson Jr. Consultant, Migrant Workers in Malaysia – Issues, Concerns and Points for Action. Retrieved 12 พฤศจิกายน 2556 <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2223&context=globaldocs>

Shinichi Kimura. (1958). UNFAIR LABOR PRACTICES UNDER THE TRADE UNION LAW OF JAPAN. Osaka University Law Review, 6(1 - 14).

Sirinart Ling Sae-Lieng. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเทศญี่ปุ่นสมัยเมจิ Retrieved 10 พฤษภาคม 2557 <http://www.gotoknow.org/posts/340173>

The United Nation. The Universal Declaration of Human Rights Retrieved 23 กันยายน 2555 <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2537). กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ : ทั่วไป หลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2553). หลักการ กฎหมาย และการบริหารแรงงานสัมพันธ์ กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2555). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เฉลิม ศิริเขต. (2522). “วัตถุประสงค์และโครงสร้างการบริหารของสหภาพ”. In แล ดิลกวิทยรัตน์ (Ed.), หลักสหภาพแรงงานเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: มุลนิธิฟรีเดส เอแบท.

เมธี ดุลยจินดา. (2518). “รวมกันเราอยู่” หรือเรื่องของสหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ: ดวงกมล.

เมธี ดุลยจินดา. (2522). สิทธิเสรีภาพในเรื่องสหภาพแรงงาน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แก้วสรร อติโพธิ. (2541). สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. In บุญเลิศ คชายุทธเดช (ช่างใหญ่) และประยงค์ คงเมือง (Ed.), รวมสารະรัฐธรรมนุญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: มติชน.

แล ดิลกวิทยรัตน์ และคนอื่นๆ. (2522). หลักการสหภาพแรงงานเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริชเอแบท.

ไพฑูริศ เอกจริยกร. (2548). คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน กรุงเทพฯ: วิทยาลัย.

ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ. (2546). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัยแห่งชาติและสถาบันพระปกเกล้า.

กรพินธุ์ พัวพันสวัสดิ์. คนญี่ปุ่นรักชาติกันอย่างไร : อุดมการณ์การเมืองความเป็นชาติในยามวิกฤต. Retrieved 23 ตุลาคม 2556, from ประชาไท <http://www.jtuc-rengo.org/specialtopics/foreignworkers02.html>

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ. (2551). ปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชนและพลเมือง Universal Declaration of Human Rights. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ.

กรรณชญา พูนพนิช. (2533). ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. 2500. In บุญโฮม อิงชัยภูมิ (Ed.), ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงาน. กรุงเทพฯ: พิมพ์ตุลา 4334179.

กระทรวงแรงงาน. (2555). ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . . กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

กระทรวงแรงงาน. (2557). ข่าวแรงงานไทยในต่างประเทศ “นายประวิทย์ เคียงผล อธิบดีกรมการจัดหางานร่วมกิจกรรมโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี” Retrieved 15 มิถุนายน 2557, 2557, from <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/นายประวิทย์-เคียงผล-อธิบดีกรมการจัดหางานร่วมกิจกรรมโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต-แรงงานไทยในส>

กมล พลวัน. (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร: นิตินธรรม.

คณะผู้ดำเนินงานมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. (2524). การเคลื่อนไหวต่อสู้ของกรรมกรไทย ช่วง 20 ตุลาคม 2501 ถึง 14 ตุลาคม 2516 พัฒนาการของขบวนการแรงงานไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์.

จรัญ โฆษณานันท์. (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม กรุงเทพมหานคร: นิตินธรรม.

จิตรา พรหมชุติมา. (2552). ปัญหาแรงงานต่างด้าว. (ปรอ.รุ่นที่ 22), วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ.

ชมনারথ รัตนมณี และคณะ. (2547). รายงานการวิจัย เรื่อง แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงของชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ.2545). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ชัยวัฒน์ เอี่ยมสุนทร. (2550). นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของชาติ. (การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 50), วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ.

ทวีศักดิ์ สุททวาทิน. (2548). แรงงานสัมพันธ์เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทีมข่าวเศรษฐกิจ. (2556a). เอกชน - พาณิชย์จัดทัพลุยส่งออก หวังเศรษฐกิจโลกดันเติบโต 7% เดลินิวส์. Retrieved from <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/197115>

ทีมข่าวเศรษฐกิจ. (2556b, 1 พฤษภาคม 2556). หวั่นแรงงานต่างด้าวทะลักเข้าไทย. เดลินิวส์. Retrieved from <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/165641>

ทีมข่าวไรต์. (2556, 10 กันยายน 2556). วัฒนธรรมแรงงานต่างด้าว จุดอ่อนที่นายจ้างควรรู้. เดลินิวส์.

ธเนศ อารมณ์สุวรรณ. (2549). กำเนิดจะความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน (Vol. 1). กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธีระ นุชเปี่ยม. (2534). อินโดจีนภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตั้งแต่ ค.ศ.1975 -1991 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นภาพร อติวานิชยพงศ์และบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2554). ความไม่เป็นธรรมในการจ้างแรงงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานต่างด้าวข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล การประชุมวิชาการความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิรมล สุธรรมกิจ. (2550). มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Vol. 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2543). โครงสร้างองค์กรแรงงานและไตรภาคีในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

ประชาไท. รายงานจัดขบวนรณรงค์ รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO 87 ,98 Retrieved 7 ตุลาคม 2556 <http://prachatai.com/journal/2013/10/49127>

ประชาไท. ก.แรงงานอนุมัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติทำงานในไทยได้อีก 1 ปี Retrieved 19 กรกฎาคม 2556 <http://prachatai.com/journal/2013/07/47783>

ประชาไท. (2553). สถานการณ์วันที่ 5 ของการนัดหยุดงานที่โรงทอวนเดชาพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น. Retrieved 13 มิถุนายน 2557, 2557, from <http://www.prachatai.com/journal/2010/09/31060>

ประสงค์ สุ่นศิริ. (2543). ปฏิวัติ รัฐประหาร ทหารกับนักการเมือง กรุงเทพฯ: แสงดาว.

ปิติ ศรีแสงนาม. แรงงานข้ามชาติกับประชาคมอาเซียน. Retrieved 7 พฤศจิกายน 2556 <http://www.thai-aec.com>

ปิยากร หวังมหากกร. (2552). โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฝัน วงษ์ดี. (2517). สหภาพแรงงาน สิงคโปร์และมาเลเซีย ในสายตาคณะผู้นำคนงานไทย. กรุงเทพฯ: ารสารแรงงานปริทัศน์.

ผู้จัดการออนไลน์. (2556). แรงงานพม่าในระนองไม่สนตั้งสหภาพแรงงานพม่าในไทย Retrieved 30 มกราคม 2556 <http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9560000012351>

ผู้จัดการออนไลน์, A. (2556). “พาณิชย์” เร่งแก้ปัญหาคู่ค้า อ้างแรงงานกีดกันการค้า พร้อมนัดชี้แจงสหรัฐฯ เดือน ม.ค. 57 Retrieved 23 ธันวาคม 2556 <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9560000157320>

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2547). คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ภคพล สวัสดิ์เวช. (2553). ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

มานิตย์ จุมปา. (2541). รัฐธรรมนูญใหม่กับการคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย. In ก. กิตยารักษ์ (Ed.), รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน. (2533). ประวัติศาสตร์ขบวนการแรงงานไทย กรุงเทพฯ: พิมพ์ตุลา 4334179.

ยุค ศรีอารียะ. (2546). บทวิเคราะห์ 14 ตุลา. In บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (Ed.), คนงานไทยกับการปฏิวัติตุลาคม. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2544). รวมกฎหมายแรงงาน (Vol. 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิจิตรา พรหมพันธุ์. (2548). โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2554). แรงงานสัมพันธ์ : กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างลูกจ้าง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). คู่มือเรื่องความมั่นคง. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. (2553). อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน? กรุงเทพฯ: คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 และ มูลนิธิฟรีดริชเอแบท.

ศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤตแรงงาน. “เอ็นจีโอ” ชี้แรงงานต่างด้าวถูกเอาเปรียบหลังวอน ก.แรงงานช่วยเหลือ. Retrieved 24 มิถุนายน 2556 <http://www.labourcrisiscenter.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539436813&Ntype=10>

ศูนย์รวมข้อมูลการบริหารทรัพยากรมนุษย์. ลุย”ระนองโมเดล” นำร่องแก้แรงงานเถื่อน. Retrieved 23 ตุลาคม 2556 [http://hrm.siamhrm.com/report/news\\_report.php?max=3795](http://hrm.siamhrm.com/report/news_report.php?max=3795)

สมเกียรติ วันทะนะ. (2541). วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี. Paper presented at the สัมมนาชำระประวัติศาสตร์แรงงานไทย ครั้งที่ 2 ในวาระครบรอบ 5 ปีพิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย, กรุงเทพมหานคร.

สมยศ เชื้อไทย. (2550). ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

สมศักดิ์ ทองเอี่ยม. บทที่ 5 สิทธิ. Retrieved 15 ธันวาคม 2555 [http://www.rjansaktong.com/image/mypic\\_customize/Law5.pdf](http://www.rjansaktong.com/image/mypic_customize/Law5.pdf)

สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) และมูลนิธิฟรีดริช เอแบท. (2548). สัมมนาวิชาการเรื่อง ร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ : ระบบทวิภาคีกับอำนาจต่อรอง วันพุธที่ 29 มิถุนายน 2548. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

สมาคมองค์การแรงงานระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2533). สัมมนาระหว่างประเทศ เรื่อง แรงงานในญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร: บริษัท อินโนมีเดีย จำกัด.

สวัสดิการศาลแรงงานกลาง. (2531). พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และประมวลคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

สหภาพแรงงานไทยเรยอน. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. . . . Retrieved 10 พฤศจิกายน 2556 <http://www.trclabourunion.com/pa64.htm>

สาขานิติศาสตร์. (2555). ประมวลสารระชูดวิชา กฎหมายแรงงานและการอุตสาหกรรมขั้นสูง (Advanced Labour and Industrial Law) หน่วยที่ 9 - 15. In ส. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช (Ed.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.

สำนักข่าว INN. จัดหางานมหาชัยเผยมีแรงงานต่างด้าว 2.8 แสนคน Retrieved 21 พฤศจิกายน 2555 <http://news.sanook.com/1154760>

สำนักข่าวแห่งชาติ, กรมประชาสัมพันธ์. รายงานพิเศษแรงงานต่างด้าว เรื่องสิทธิและการคุ้มครอง Retrieved 3 มีนาคม 2556 [http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01\\_NewsID=TNSOC5508310020011](http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNSOC5508310020011)

อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (2546).

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กระทรวงแรงงาน. ข้อมูลสถิติรายเดือน เดือนมกราคม 2556 Retrieved 3 มีนาคม 2556 <http://wp.doe.go.th/node/288>

สุชาติ หล่อโลหการ. (2527). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสภาพแรงงานในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สุดาศิริ วศวงศ์. (2553). คำบรรยายกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

หวั่นแรงงานต่างด้าวทะลักเข้าไทย. (2556, 1 พฤษภาคม 2556). เดลินิวส์. Retrieved from <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/165641>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมในเอเชีย. Retrieved 20 พฤศจิกายน 2555 [www.ilo.org/asia](http://www.ilo.org/asia)

องค์ความรู้“ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”. AEC Blueprint. Retrieved 6 พฤศจิกายน 2556 <http://www.thai-aec.com>

องค์ความรู้“ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”. ประวัติความเป็นมาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน Retrieved 6 พฤศจิกายน 2556. <http://www.thai-aec.com>

อภิญา เลื่อนฉวี. การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน : ผลกระทบอย่างไรต่อไทย. Retrieved 7 พฤศจิกายน 2556. <http://www.kpi.ac.th>



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



ร่างฯ ที่ สดก. ตรวจพิจารณาแล้ว  
เรื่องเสร็จที่ ././...

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์  
พ.ศ. ....

#### หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

#### เหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการพัฒนาด้านแรงงานสัมพันธ์และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการเจรจาต่อรอง หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การพิพาทและการนัดหยุดงาน รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินงานของสมัชชานายจ้าง สภาพการแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้าง อันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งและดำเนินกิจการขององค์กรดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) ราชการส่วนกลาง

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่การที่สหพันธ์แรงงานเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างตามมาตรา ๓๓๘

(๕) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทน ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หมายความว่า ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

“สภาพการจ้าง” หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน

กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” หมายความว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้าง

กับลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

“ข้อพิพาทแรงงาน” หมายความว่า ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับ

สภาพการจ้าง

“ปิดงาน” หมายความว่า การที่นายจ้างหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว เนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน

“นัดหยุดงาน” หมายความว่า การที่ลูกจ้างร่วมกันไม่ทำงานชั่วคราวเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน

“สมาคมนายจ้าง” หมายความว่า องค์การของนายจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“สหภาพแรงงาน” หมายความว่า องค์การของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“สหพันธ์นายจ้าง” หมายความว่า องค์การของสมาคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไป ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“สหพันธ์แรงงาน” หมายความว่า องค์การของสหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไป ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๔

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) แต่งตั้งพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๒) ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๗ ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็น สำนักงานทะเบียนกลาง สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และสำนักงานผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน สำนักงานทะเบียนกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สมางค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้าง ทั่วราชอาณาจักร

มาตรา ๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับคำร้องและข้อพิพาทแรงงาน
- (๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
- (๓) อำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ ให้สำนักงานผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำบัญชีรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเลือก
- (๒) ควบคุมและดำเนินการทางวิชาการและธุรการเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

มาตรา ๑๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีจะมอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นกระทำการแทนก็ได้

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยอธิบดี จะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนด หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

#### หมวด ๓

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

มาตรา ๑๑ ให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปจัดทำหนังสือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามความในหมวดนี้

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้ทำเป็นหนังสือ

๕

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่า ในสถานประกอบการนั้นมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือไม่ ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดทำไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจัดทำขึ้นขึ้นตาม มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ให้มีข้อความ ดังต่อไปนี้

- (๑) เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน
- (๒) กำหนดวันและเวลาทำงาน
- (๓) ค่าจ้าง
- (๔) สวัสดิการ
- (๕) การเลิกจ้าง
- (๖) การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของลูกจ้าง
- (๗) ประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอื่นเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

มาตรา ๑๓ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่ นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันให้มีผลใช้บังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ ถ้ามิได้กำหนด ระยะเวลาไว้ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้าง และลูกจ้างได้ตกลงกัน

ในกรณีที่มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมสิ้นสุดลง ถ้ามิได้มีการแจ้งข้อเรียกร้อง ก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจะสิ้นสุดลง ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น มีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมสิ้นสุดลง

มาตรา ๑๔ การเรียกร้องให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือลูกจ้างต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือ ให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

การเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างหรือลูกจ้าง ต้องแจ้งข้อเรียกร้องภายในระยะเวลาหกสิบวันก่อนวันที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจะสิ้นสุดลง เว้นแต่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมได้กำหนดระยะเวลาการแจ้งข้อเรียกร้องไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง นายจ้างต้องระบุชื่อผู้เข้าร่วมในการเจรจา โดยระบุชื่อตนเองเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาหรือจะตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาก็ได้ อำานายจ้างตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจา ผู้แทนของนายจ้างต้องเป็นกรรมการ ผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือลูกจ้างประจำของนายจ้าง กรรมการของสมาคมนายจ้าง หรือกรรมการของ สหพันธ์นายจ้าง และต้องมีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน

ในกรณีที่ลูกจ้างเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องนั้นต้องมีรายชื่อและลายมือชื่อ ของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของลูกจ้างทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับ ข้อเรียกร้องนั้นในวันที่ยื่นข้อเรียกร้อง ถ้าลูกจ้างได้เลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาก็แล้ว ให้ระบุชื่อผู้แทนผู้เข้าร่วมในการเจรจามีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน พร้อมกับการแจ้งข้อเรียกร้องด้วย ถ้าลูกจ้างยังมิได้เลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจา ให้ลูกจ้างเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วม

ในการเจรจาและระบุชื่อผู้แทนผู้เข้าร่วมในการเจรจาจำนวนไม่เกินเจ็ดคนโดยมิชักช้า ทั้งนี้  
ข้อเรียกร้องที่ลูกจ้างได้แจ้งไว้แล้วย่อมไม่เสียไป แม้อีกภายหลังจะมีเหตุทำให้รายชื่อและลายมือชื่อ  
ของลูกจ้างไม่ถึงร้อยยี่สิบห้าของลูกจ้างทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง

การเลือกตั้งและการกำหนดระยะเวลาในการเป็นผู้แทนลูกจ้างเพื่อเป็นผู้เข้าร่วม  
ในการเจรจา การดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้องและการรับทราบคำชี้ขาด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ การเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้าง ลูกจ้างจะจัดการเองหรือจะร้องขอให้  
พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจัดการแทนก็ได้ จำนวนผู้แทนลูกจ้างให้เป็นไปตามที่ผู้จัดการ  
เลือกตั้งกำหนด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดคน ผู้แทนลูกจ้างต้องเป็นลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้น  
หรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานหรือกรรมการของสหพันธ์แรงงานที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับ  
ข้อเรียกร้องเป็นสมาชิก ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง  
ผู้แทนลูกจ้าง

มาตรา ๑๖ สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานอาจแจ้งข้อเรียกร้องตาม  
มาตรา ๑๔ ต่ออีกฝ่ายหนึ่งแทนนายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกได้ จำนวนสมาชิกซึ่งเป็นลูกจ้าง  
ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด

ในกรณีที่สหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ข้อเรียกร้องนั้นไม่จำเป็นต้องมีรายชื่อ  
และลายมือชื่อลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่า สหภาพแรงงานนั้นจะมีลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง  
เป็นสมาชิกครบจำนวนที่ได้ระบุไว้ในวรรคหนึ่งหรือไม่ นายจ้าง สมาคมนายจ้าง หรือสหภาพแรงงาน  
ที่เกี่ยวข้อง อาจยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานตรวจสอบ

ในกรณีที่สหภาพแรงงานเป็นผู้แจ้งข้อเรียกร้อง ถ้าความปรากฏแก่พนักงานประนอม  
ข้อพิพาทแรงงานตามคำร้องของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งว่า ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องนั้นบางส่วน  
เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอื่นด้วย ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานจัดให้มีการลงคะแนนเสียง  
เลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๗ เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเอง  
หรือผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยมิชักช้า  
และให้ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจากันภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง

มาตรา ๑๘ นายจ้างหรือลูกจ้างจะแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ  
แก่ผู้แทนของตนตามมาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๑๗ ก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินฝ่ายละสองคน

ในกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้างแต่งตั้งที่ปรึกษา ให้นายจ้างหรือลูกจ้างแจ้งชื่อ  
ที่ปรึกษาฝ่ายตนให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ โดยแจ้งไว้ในข้อเรียกร้องตามมาตรา ๑๕ หรือในหนังสือแจ้งชื่อ  
ผู้แทนเมื่อแต่งตั้งขึ้นภายหลัง และให้ที่ปรึกษามีสิทธิเข้าร่วมประชุมและเจรจาทำความเข้าใจ  
ได้



๑/

มาตรา ๑๙ ถ้านายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน สามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องตามมาตรา ๑๘ ได้แล้ว ให้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของนายจ้างหรือผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนลูกจ้างหรือกรรมการของสหภาพแรงงาน แล้วแต่กรณี และให้นายจ้างประกาศข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยเปิดเผยไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน โดยเริ่มประกาศภายในสามวันนับแต่วันที่ได้ตกลงกัน

ให้นายจ้างนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามวรรคหนึ่งมาจดทะเบียนต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ตกลงกัน

มาตรา ๒๐ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งลงลายมือชื่อในข้อเรียกร้องนั้น ตลอดจนลูกจ้างซึ่งมีส่วนในการเลือกตั้งผู้แทนเป็นผู้เข้าร่วมในการเจรจาทุกคน

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่กระทำโดยนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยมีลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันเป็นสมาชิกหรือร่วมในการเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างเกินกว่าสองในสามของลูกจ้างทั้งหมด ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันนั้นทุกคน

มาตรา ๒๑ เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามนายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างชั่วคราวหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า

#### หมวด ๒ วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ไม่มีการเจรจากันภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ หรือมีการเจรจากันแล้วแต่ตกลงกันไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น และให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗ หรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๓ เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๒ แล้ว ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมีชักช้าเพื่อให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องตกลงกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือแจ้ง

ในกรณีที่ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องตกลงกันไม่ได้ไม่ว่าเนื่องจากการไกล่เกลี่ยหรือการเจรจาตกลงกันเองในภายหลัง ให้นำมาตรา ๑๙ รวมถึงบังคับกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๘

ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้น เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ทั้งสองฝ่ายอาจตกลงกันให้พนักงานประนีประนอม ข้อพิพาทแรงงานดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไป หรือนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้นไปเจรจาตกลงกันเอง หรือตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๗ หรือปิดงานหรือนัดหยุดงานโดยไม่ขัดต่อมาตรา ๓๔ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจบังคับมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๔ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการ ดังต่อไปนี้

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

ให้พนักงานประนีประนอมข้อพิพาทแรงงานส่งข้อพิพาทแรงงานให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น และแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง และฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม

มาตรา ๒๕ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการใดนอกจากกิจการ ตามมาตรา ๒๔ ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้นอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ และให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

รัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดได้ตามที่ เห็นสมควร

คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง และฝ่ายรับข้อเรียกร้องต้องปฏิบัติตาม

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในกรณี ที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม อันเกิดขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง หรือกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งได้รับการพิจารณาชี้ขาดจากคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่งตามที่ รัฐมนตรีจะได้กำหนดหรือแต่งตั้งก็ได้

คำชี้ขาดของคณะบุคคลนั้นให้เป็นที่สุด ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้อง ต้องปฏิบัติตาม

ประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งจะยกเลิกเสียเมื่อใดก็ได้โดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา



๘

มาตรา ๒๗ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้

มาตรา ๒๘ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทราบการตั้ง ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน และวัน เวลา และสถานที่ที่จะพิจารณาคำข้อพิพาทแรงงานให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องทราบ

มาตรา ๒๙ ในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต้องให้โอกาสฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องชี้แจงเหตุผลและนำพยานเข้าสืบ

มาตรา ๓๐ เมื่อพิจารณาข้อพิพาทแรงงานเสร็จแล้ว ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานทำคำชี้ขาดเป็นหนังสือ คำชี้ขาดอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

- (๑) วันเดือนปีที่ทำคำชี้ขาด
- (๒) ประเด็นแห่งข้อพิพาทแรงงาน
- (๓) ข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ความ
- (๔) เหตุผลแห่งคำชี้ขาด
- (๕) คำชี้ขาดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ

คำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ให้ถือเสียงข้างมากและต้องลงลายมือชื่อผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานส่งคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องหรือผู้แทนตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๗ ทราบภายในสามวันนับแต่วันที่

ทำคำชี้ขาด พร้อมทั้งปิดสำเนาคำชี้ขาดไว้ ณ สถานที่ที่ถูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่

ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนำคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานมาจดทะเบียนต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ชี้ขาด

มาตรา ๓๑ คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๔๑ (๓) และคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๓๐ ให้มีผลใช้บังคับได้เป็นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ชี้ขาด

มาตรา ๓๒ เมื่อได้มีการแจ้งข้อเรียกร้องตามมาตรา ๑๔ แล้ว ถ้าข้อเรียกร้องนั้นยังอยู่ในระหว่างการเจรจา การไกล่เกลี่ย หรือการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๓๐ ห้ามนายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการหรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าว

๑๐

(๑) พุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง  
 (๒) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย  
 (๓) ผ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้ تذากเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรงนายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน  
 (๔) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ห้ามลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ หรือสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการสหพันธ์แรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สนับสนุนหรือก่อการนัดหยุดงาน

มาตรา ๓๓ ห้ามบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ นายจ้าง ลูกจ้าง กรรมการสมาคมนายจ้าง กรรมการสหภาพแรงงาน กรรมการสหพันธ์นายจ้าง กรรมการสหพันธ์แรงงาน ผู้แทนหรือที่ปรึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เข้าไปดำเนินการหรือร่วมกระทำการใด ๆ ในการเรียกร้อง การเจรจา การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การปิดงาน หรือการประชุมในการนัดหยุดงาน

## หมวด ๓

## การปิดงานและการนัดหยุดงาน

มาตรา ๓๔ นายจ้างอาจปิดงานหรือลูกจ้างอาจนัดหยุดงานได้ในกรณี ดังต่อไปนี้  
 (๑) เมื่อมีการแจ้งข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา ๑๔ แล้ว และข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม

(๒) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๒๓ วรรคสอง ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

(๓) เมื่อฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งตั้งตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๒๗ ไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด

(๔) เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม และไม่ได้ อยู่ในระหว่างการชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕

(๕) เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม และไม่ได้ อยู่ในระหว่างการชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานซึ่งตั้งตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๒๗

ในกรณีที่นายจ้างประสงค์จะปิดงานหรือลูกจ้างประสงค์จะนัดหยุดงาน ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานและอีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลาอย่างน้อย ยี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการปิดงานหรือการนัดหยุดงาน โดยนับแต่เวลาที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแจ้ง

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

คำชี้ขาดของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นที่สุด ฝ่ายที่ปิดงานและฝ่ายที่นัดหยุดงานต้องปฏิบัติตาม

๑๑

## หมวด ๔

## คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

มาตรา ๓๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์” ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่าห้าปีจำนวนสามคน

ให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขาธิการ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งประธานกรรมการและกรรมการอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๗ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๓๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย

หรือหย่อนความสามารถ

- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระของประธานกรรมการหรือกรรมการเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการตามความในวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๔๐ การประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่าห้าคน และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ถ้าเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๓๕ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการตัวกันคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุมคราวใด ถ้าไม่ได้องค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้จัดให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีนัดประชุมครั้งแรก การประชุมครั้งหลังนี้แม้จะไม่มีกรรมการฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างมาประชุม ถ้ามีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๔

(๒) ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๓๕

(๓) ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย

(๔) วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องตามมาตรา ๑๒๓ และในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

ชี้ขาดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม ให้มีอำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน หรือให้จ่ายค่าเสียหาย หรือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

(๕) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเรียกร้อง การเจรจา การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงานและการปิดงาน ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(๖) ออกข้อบังคับการประชุมและวางระเบียบการพิจารณาวินิจฉัย และชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำอันไม่เป็นธรรม และการออกคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

มาตรา ๔๒ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพื่อหาข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มอบหมายเป็นการประจำหรือเฉพาะคราวได้

มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้กรรมการแรงงานสัมพันธ์หรืออนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ทำงานของนายจ้าง สถานที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือสำนักงานของสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน ในระหว่างเวลาทำการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารได้ตามความจำเป็น

(๒) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือคณะอนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์

๑๓

ให้ผู้อื่นเกี่ยวข้องกับอำนาจความสะดวก ตอบหนังสือสอบถาม ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่ง  
สิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องแก่กรรมการแรงงานสัมพันธ์หรืออนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว  
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๔ กรรมการแรงงานสัมพันธ์หรืออนุกรรมการแรงงานสัมพันธ์จะมีหนังสือ  
เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ทรงคุณวุฒิมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องก็ได้

หมวด ๕  
คณะกรรมการลูกจ้าง

มาตรา ๔๕ ในสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป ลูกจ้างอาจ  
จัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นได้

ในกรณีที่มีลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นเกินหนึ่งในห้าของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด  
เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ให้คณะกรรมการลูกจ้างประกอบด้วยลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้น  
ที่สหภาพแรงงานแต่งตั้งมีจำนวนมากกว่ากรรมการอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหนึ่งคน  
ถ้าลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน  
สหภาพแรงงานอาจแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างทั้งหมดก็ได้

ให้นับมาตรา ๑๖ วรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งกรรมการลูกจ้าง  
ตามวรรคสองโดยอนุโลม

มาตรา ๔๖ คณะกรรมการลูกจ้างมีจำนวน ดังต่อไปนี้

- หนึ่งร้อยคน (๑) ห้าคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป แต่ไม่เกิน
- สองร้อยคน (๒) เจ็ดคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกินหนึ่งร้อยคน แต่ไม่เกิน
- สี่ร้อยคน (๓) เก้าคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกินสองร้อยคน แต่ไม่เกิน
- แปดร้อยคน (๔) สิบเอ็ดคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกินสี่ร้อยคน แต่ไม่เกิน
- หนึ่งพันห้าร้อยคน (๕) สิบสามคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกินแปดร้อยคน แต่ไม่เกิน
- แต่ไม่เกินสองพันห้าร้อยคน (๖) สิบห้าคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกินหนึ่งพันห้าร้อยคน
- สองพันห้าร้อยคน (๗) สิบเจ็ดคนถึงยี่สิบเอ็ดคน สำหรับสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างเกิน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งกรรมการลูกจ้างให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด  
โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



๑๔

มาตรา ๔๗ กรรมการลูกจ้างอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่ได้

มาตรา ๔๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
  - (๒) ลาออก
  - (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
  - (๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
  - (๕) ลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการนั้น มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
- (๖) ศาลแรงงานมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (๗) มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างใหม่ทั้งคณะ เมื่อกรรมการลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างแทนตำแหน่งที่ว่าง แล้วแต่กรณี
- กรรมการลูกจ้างซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามวรรคสองอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๔๙ ให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการลูกจ้างใหม่ทั้งคณะ เมื่อ

- (๑) จำนวนลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่มีอยู่เดิม
- (๒) กรรมการลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเกินกึ่งหนึ่ง
- (๓) ลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการนั้นมีมติให้กรรมการลูกจ้างทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

(๔) ศาลแรงงานมีคำสั่งให้กรรมการลูกจ้างทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๕๐ นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมหารือกับคณะกรรมการลูกจ้างอย่างน้อยสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง หรือเมื่อกรรมการลูกจ้างเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการลูกจ้างทั้งหมดหรือสหภาพแรงงานร้องขอโดยมีเหตุผลสมควร เพื่อ

- (๑) จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง
  - (๒) ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง
- (๓) ศึกษาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง
  - (๔) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบกิจการ
- ในกรณีที่คณะกรรมการลูกจ้างเห็นว่ากรกระทำของนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร คณะกรรมการลูกจ้าง ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานพิจารณาวินิจฉัย

๓๕

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่กรรมการลูกจ้างผู้ใดหรือคณะกรรมการลูกจ้างไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริต หรือกระทำการอื่นไม่สมควรอันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเปิดเผยความลับของนายจ้างเกี่ยวกับการประกอบกิจการโดยไม่มีเหตุผลสมควร นายจ้างมีสิทธิร้องขอให้ศาลแรงงานมีคำสั่งให้กรรมการลูกจ้างผู้นั้นหรือกรรมการลูกจ้างทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งได้

มาตรา ๕๒ ห้ามนายจ้างเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ส่งโทษ ชดเชยวงการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง หรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ เว้นแต่จะได้รับความอนุญาติจากศาลแรงงาน หรือเป็นการเกษียณอายุหรือครบสัญญาจ้าง

มาตรา ๕๓ ห้ามนายจ้างให้หรือตกลงจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่กรรมการลูกจ้าง เว้นแต่ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด โบนัส เงินปันผล หรือประโยชน์อื่นที่กรรมการลูกจ้างมีสิทธิได้รับความปกติในฐานะลูกจ้าง

#### หมวด ๖ สมาคมนายจ้าง

มาตรา ๕๔ สมาคมนายจ้างจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

สมาคมนายจ้างต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์อันเกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน

มาตรา ๕๕ นายจ้างจำนวนไม่น้อยกว่าสามรายมีสิทธิจัดตั้งสมาคมนายจ้างได้ โดยยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมนายจ้างต่ออธิบดี พร้อมด้วยข้อบังคับของสมาคมนายจ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมนายจ้างให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๖ ข้อบังคับของสมาคมนายจ้างอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "สมาคมนายจ้าง" กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย

(๒) วัตถุประสงค์

(๓) ที่ตั้งสำนักงาน

(๔) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ

(๕) อัตราเงินค่าสมัครและค่าบำรุงและวิธีการชำระเงินนั้น

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการ การใช้จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น

ตลอดจนการทำบัญชีและการตรวจบัญชี

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาในการปิดงานและวิธีการอนุมัติข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

- (๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่  
 (๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการ จำนวนกรรมการ การเลือกตั้งกรรมการ วาระของการเป็นกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ  
 (๑๑) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของอนุกรรมการและการแต่งตั้งอนุกรรมการ

มาตรา ๕๗ เมื่ออธิบดีได้รับคำขอและเอกสารประกอบคำขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมมายังตามมาตรา ๕๕ ครบถ้วนแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ถูกต้องตามขอบเขตของมาตรา ๕๔ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้อธิบดีออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งแก่สมาคมมายังนั้น

ถ้าอธิบดีเห็นว่า คำขอหรือเอกสารยังไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนหรือถูกต้อง หากไม่ได้แจ้งหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนหรือถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้ถือว่าคำขอดังกล่าวเป็นอันตกไป แต่ถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมครบถ้วนหรือถูกต้องแล้ว ให้ออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งแก่สมาคมมายังนั้น

ถ้าอธิบดีเห็นว่า ไม่อาจออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เห็นด้วยกับข้อได้แจ้งตามวรรคสอง ให้อธิบดีมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งพร้อมด้วยเหตุผลโดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งไม่เห็นด้วยกับความเห็นของอธิบดี ผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๕๘ ให้สมาคมมายังที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๗ เป็นนิติบุคคล และให้อธิบดีประกาศการรับรองการจัดตั้งสมาคมมายังในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๙ ให้นายจ้างซึ่งยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมมายัง ตามมาตรา ๕๕ จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้ง เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการและมอบหมายการทั้งปวงให้แก่คณะกรรมการ เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งคณะกรรมการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบวันนับแต่วันของที่ประชุมใหญ่ลงมติ พร้อมนำสำเนาชื่อ ที่อยู่ อาชีพ หรือวิชาชีพของกรรมการ

มาตรา ๖๐ สมาชิกของสมาคมมายังต้องเป็นนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสมาคมมายัง

มาตรา ๖๑ สมาชิกของสมาคมมายังมีสิทธิขอตรวจสอบทะเบียนสมาชิก เอกสาร หรือบัญชี เพื่อทราบการดำเนินกิจการของสมาคมมายังได้ในเวลาเปิดทำการตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้

ในการขอตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของสมาคมมายังต้องให้ความสะดวกตามสมควร



๑๑๗

มาตรา ๖๒ สมาชิกภาพของสมาชิกสมาคมนายจ้างสิ้นสุด เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ที่ประชุมใหญ่ให้ออกเพราะมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคมนายจ้าง
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา ๖๓ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมนายจ้าง ให้สมาคมนายจ้างมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เรียกร้อง เจรจาทำความตกลงและรับทราบคำชี้ขาด หรือทำข้อตกลงกับสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างในกิจการของสมาชิกได้
- (๒) จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้าง
- (๓) จัดให้มีบริการสหเทศเพื่อให้สมาชิกมาติดต่อเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ
- (๔) จัดให้มีบริการการให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงานและการทำงาน
- (๕) จัดให้มีการให้บริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร
- (๖) เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคมนายจ้าง

มาตรา ๖๔ เมื่อสมาคมนายจ้างปฏิบัติการดังต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้นายจ้าง สมาคมนายจ้าง กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของสมาคมนายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องทางอาญาหรือทางแพ่ง

- (๑) เข้าร่วมเจรจาท้าความตกลงกับลูกจ้าง สหภาพแรงงาน นายจ้าง สมาคมนายจ้างอื่น สหพันธ์แรงงาน หรือสหพันธ์นายจ้าง เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกสมควรได้รับ
- (๒) สั่งให้ปิดงาน หรือช่วยเหลือ ชักชวน หรือสนับสนุนให้สมาชิกปิดงาน
- (๓) ขี้แฉงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน
- (๔) จัดให้มีการชุมนุมสมาชิกของสมาคมนายจ้าง

การยกเว้นตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงกรณีเป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงเกี่ยวกับทรัพย์สินและความผิดในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว

มาตรา ๖๕ ให้สมาคมนายจ้างมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนของสมาคมนายจ้างในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้

มาตรา ๖๖ สมาคมนายจ้างจะกระทำการดังต่อไปนี้ได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่

- (๑) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
- (๒) ดำเนินกิจการอันอาจกระทบกระทั่งจนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวม
- (๓) เลือกตั้งกรรมการ เลือกตั้งผู้สอบบัญชี รับรองงบดุล รายงานประจำปี

และงบประมาณ

- (๔) จัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์
- (๕) ควบสมาคมนายจ้างเข้ากัน
- (๖) เลิกสมาคมนายจ้าง
- (๗) ก่อตั้งสหพันธ์นายจ้างหรือเป็นสมาชิกของสหพันธ์นายจ้าง

มาตรา ๖๗ เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับแล้ว ให้สมาคมนายจ้างมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

ให้นำมาตรา ๕๘ มาใช้บังคับแก่การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๖๘ เมื่อได้เลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ตามมติของที่ประชุมใหญ่แล้ว ให้สมาคมนายจ้างมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ พร้อมนำส่งรายชื่อ ที่อยู่ อาชีพ หรือวิชาชีพของกรรมการใหม่ด้วย

มาตรา ๖๙ สมาคมนายจ้างต้องจัดให้มีทะเบียนสมาชิกตามแบบที่อธิบดีกำหนด และเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ในเวลาทำการ

ให้สมาคมนายจ้างประกาศวันและเวลาทำการไว้ที่สำนักงาน

มาตรา ๗๐ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจ

(๑) เข้าไปในสำนักงานของสมาคมนายจ้างในเวลาทำการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสมาคมนายจ้าง

(๒) ให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสมาคมนายจ้าง ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสมาคมนายจ้างเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น

(๓) สอบถามบุคคลใน (๒) หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาเพื่อสอบถามหรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสมาคมนายจ้าง

มาตรา ๗๑ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) กระทำการอันมีขอบข่ายกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประνομชื้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

(๒) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องหมวดวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้างอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

(๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้อื่นได้ซึ่งมิใช่กรรมการเป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการของสมาคมนายจ้าง คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องและสมาคมนายจ้างทราบโดยไม่ชักช้า

๑๘๘

มาตรา ๗๒ ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งตามมาตรา ๗๑ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๗๓ สมาคมนายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทุกปี และต้องเสนองบดุลพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อที่ประชุมใหญ่  
เมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบดุลและรายงานการสอบบัญชีแล้ว ให้ส่งสำเนาหนึ่งชุดแก่อธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่รับรอง

มาตรา ๗๔ สมาคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไป อาจควบเข้ากันเป็นสมาคม นายจ้างเดียวกันได้

การควบสมาคมนายจ้างเข้ากันตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับมติจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสมาคมด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และต้องมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีพร้อมนำส่งสำเนารายงานการประชุมใหญ่ของสมาคมนายจ้างซึ่งลงมติให้ควบเข้ากันไปด้วย

มาตรา ๗๕ เมื่อสมาคมนายจ้างได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๔ แล้ว ให้สมาคม นายจ้างแจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่บังคับของสมาคมนายจ้าง เพื่อให้ทราบถึงการที่ประสงค์ จะควบสมาคมนายจ้างเข้ากัน และขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีข้อคัดค้านอย่างใดอย่างหนึ่งในการควบสมาคม นายจ้างเข้ากันนั้น ส่งคำคัดค้านไปยังสมาคมนายจ้างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แจ้ง

ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่คัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนั้น ก็ให้ถือว่าไม่มีคำคัดค้าน และสมาคมนายจ้างอาจควบเข้ากันได้

ถ้ามีเจ้าหน้าที่คัดค้าน สมาคมนายจ้างจะควบเข้ากันได้จนกว่าจะได้ชำระหนี้ หรือได้ให้ประกันเพื่อหนี้นั้นแล้ว

มาตรา ๗๖ ให้คณะกรรมการของแต่ละสมาคมนายจ้างที่ควบเข้ากันตั้งผู้แทนของตนขึ้น สมาคมละไม่เกินสามคน เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๗๗

มาตรา ๗๗ สมาคมที่ตั้งขึ้นใหม่โดยควบเข้ากันนั้น ต้องยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรอง การจัดตั้งสมาคมนายจ้างใหม่เป็นหนังสือต่ออธิบดี

หลักเกณฑ์และวิธีการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมนายจ้างใหม่ให้เป็นไป ตามที่อธิบดีกำหนด

ให้นำมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๗๓ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ แก่สมาคมนายจ้างที่ตั้งขึ้นใหม่โดยอนุโลม

มาตรา ๗๘ การออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมนายจ้างใหม่ให้มีผล เป็นการเพิกถอนใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสมาคมนายจ้างเดิมที่ควบเข้ากัน

๒๐

มาตรา ๘๘ สมาคมนายจ้างใหม่ย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของสมาคมนายจ้างเดิมที่ได้ควบเข้ากันนั้น  
สมาชิกของสมาคมนายจ้างเดิมที่ได้ควบเข้ากันนั้น ย่อมเป็นสมาชิกของสมาคม  
นายจ้างใหม่

มาตรา ๘๙ สมาคมนายจ้างย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้  
(๑) เมื่อมีเหตุตามที่ข้อบังคับของสมาคมนายจ้างกำหนดให้เลิก  
(๒) ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก  
(๓) ศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๘๓  
(๔) สิ้นสถานะ

มาตรา ๙๐ ให้อธิบดียื่นคำร้องต่อศาลแรงงานเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง  
ให้เลิกสมาคมนายจ้างได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) สมาคมนายจ้างดำเนินการขัดต่อวัตถุประสงค์ ขัดต่อกฎหมาย หรืออาจเป็นภัย  
ต่อความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน  
(๒) สมาคมนายจ้างไม่ดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสองปี  
คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสมาคมนายจ้าง ให้อธิบดีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๙๑ เมื่อสมาคมนายจ้างต้องเลิกตามมาตรา ๘๙ (๑) (๒) หรือ (๓)  
หรือมาตรา ๙๐ ให้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชีและทำสารชำระบัญชี และให้นำบัญชีแห่งประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีสมาคมนายจ้างโดยอนุโลม

มาตรา ๙๒ เมื่อชำระบัญชีแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่จะแบ่งให้แก่สมาชิกของ  
สมาคมนายจ้างไม่ได้ ทรัพย์สินนั้นจะต้องโอนไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามที่ได้ระบุไว้ในข้อบังคับว่าด้วย  
วิธีการจัดการของสมาคมนายจ้าง หรือตามมติของที่ประชุมใหญ่ ถ้าในข้อบังคับหรือที่ประชุมใหญ่มิได้ระบุ  
นิติบุคคลใดให้เป็นผู้รับทรัพย์สินที่เหลือนั้น ให้ผู้ชำระบัญชีมอบแก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
เพื่อสวัสดิการของลูกจ้าง

หมวด ๗  
สหภาพแรงงาน

มาตรา ๙๓ สหภาพแรงงานจะริเริ่มได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้  
สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับ  
สภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

มาตรา ๘๕ ลูกจ้างจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่ออธิบดี พร้อมด้วยข้อบังคับของสหภาพแรงงาน หลักเกณฑ์และวิธีการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๘๖ ข้อบังคับของสหภาพแรงงานอย่างน้อยต้องมีข้อความ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "สหภาพแรงงาน" กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย

(๒) วัตถุประสงค์

(๓) ที่ตั้งสำนักงาน

(๔) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ

(๕) อัตราเงินค่าสมัครและค่าบำรุงและวิธีการชำระเงินนั้น

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

(๗) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการ การใช้จ่าย การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินอื่น

ตลอดจนการทำบัญชีและการตรวจบัญชี

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาในการนัดหยุดงานและวิธีการอนุมัติข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการ จำนวนกรรมการ การเลือกตั้งกรรมการ วาระของการเป็นกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ

(๑๑) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของอนุกรรมการและการแต่งตั้งอนุกรรมการ

มาตรา ๘๗ เมื่ออธิบดีได้รับคำขอและเอกสารประกอบคำขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามมาตรา ๘๕ ครบถ้วนแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ถูกต้องตามขอบเขตของมาตรา ๘๕ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้อธิบดีออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น

ถ้าอธิบดีเห็นว่า คำขอหรือเอกสารยังไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนหรือถูกต้อง หากไม่ได้แจ้งหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้ครบถ้วนหรือถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้ถือว่าคำขอดังกล่าวเป็นอันตกไป แต่ถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมครบถ้วนหรือถูกต้องแล้ว ให้ออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น

ถ้าอธิบดีเห็นว่า ไม่อาจออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เห็นด้วยกับข้อได้แก่ตามวรรคสอง ให้อธิบดีมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งพร้อมด้วยเหตุผลโดยมิชักช้า

ในกรณีที่มีผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งไม่เห็นด้วยกับความเห็นของอธิบดี ผู้ขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๘๘ ให้สหภาพแรงงานที่จัดตั้งตามมาตรา ๘๗ เป็นนิติบุคคล และให้อธิบดีประกาศการรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานในราชกิจจานุเบกษา



๒๒

มาตรา ๘๘ ให้ลูกจ้างซึ่งยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามมาตรา ๘๕ จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ยื่นใบสำคัญรับรองการจัดตั้ง เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการและมอบหมายการตั้งปวงให้แก่คณะกรรมการ เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งคณะกรรมการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่ลงมติ หรือนำสำเนาสำเนาที่อยู่ที่อยู่อาศัย หรือวิชาชีพของกรรมการ

มาตรา ๘๙ สมาชิกของสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้าง

มาตรา ๙๐ สมาชิกของสหภาพแรงงานมีสิทธิขอตรวจสอบทะเบียนสมาชิก เอกสาร หรือบัญชี เพื่อทราบการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงานได้ในเวลาเปิดทำการตามที่คณะกรรมการ กำหนดไว้

ในการขอตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานต้องให้ความสะดวก ความสมควร

มาตรา ๙๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสหภาพแรงงานสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ที่ประชุมใหญ่ให้ออกเพราะมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหภาพแรงงาน

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา ๙๒ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกของสหภาพแรงงาน ให้สหภาพแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เรียกร้อง เจรจาทำความตกลงและรับทราบค่าจ้างขั้นต่ำ หรือค่าข้อตกลง กับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างในกิจการของสมาชิกได้

(๒) จัดการและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ภายในข้อบังคับ ของวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

(๓) จัดให้มีบริการสนเทศเพื่อให้สมาชิกมาติดต่อเกี่ยวกับการจัดหางาน

(๔) จัดให้มีบริการการให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงานและการทำงาน

(๕) จัดให้มีการให้บริการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของ สมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร

(๖) เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกและเงินค่าบำรุงตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับ ของสหภาพแรงงาน

มาตรา ๔๔ เมื่อสหภาพแรงงานปฏิบัติการดังต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก อันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้ลูกจ้าง สหภาพแรงงาน กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องทางอาญาหรือทางแพ่ง

- (๑) เข้าร่วมเจรจาทำความตกลงกับนายจ้าง สมาคมนายจ้าง ลูกจ้าง สหภาพแรงงานอื่น สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกสมควรได้รับ
- (๒) นัดหยุดงาน หรือช่วยเหลือ ชักชวน หรือสนับสนุนให้สมาชิกนัดหยุดงาน
- (๓) ชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน
- (๔) จัดให้มีการชุมนุมหรือเข้าร่วมโดยสงบในการนัดหยุดงาน

การยกเว้นตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงกรณีเป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงเกี่ยวกับทรัพย์สิน และความผิดในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว

มาตรา ๔๕ ให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่มอบหมายได้

มาตรา ๔๖ กรรมการหรืออนุกรรมการของสหภาพแรงงานใด ต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น

กรรมการสหภาพแรงงานซึ่งอุบิบัติสิ่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ จะดำรงตำแหน่งกรรมการสหภาพแรงงานใหม่ได้ ต่อเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่อุบิบัติสิ่งให้ออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๔๗ ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการสหภาพแรงงานมีสิทธิลาโดยถือว่าวันลาของลูกจ้างนั้นเป็นวันทำงาน ดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อไปดำเนินกิจการสหภาพแรงงานในฐานะผู้แทนลูกจ้างในการเจรจา การไกล่เกลี่ย การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน
  - (๒) เพื่อไปประชุม อบรม หรือสัมมนา ตามที่ทางราชการกำหนดอันเกี่ยวกับกิจการของสหภาพแรงงาน
  - (๓) เพื่อไปประชุมสหภาพแรงงานหรือสัมมนาใด ๆ ตามที่สหภาพแรงงานและนายจ้างจะได้ตกลงกัน
  - (๔) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบ กรรมการในคณะกรรมการไตรภาคีตามกฎหมายหรือกรรมการในคณะกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
  - (๕) เพื่อไปเป็นพยานตามหมายเรียกของศาลในคดีที่เกี่ยวกับแรงงาน
- การลาตามวรรคหนึ่ง ให้ลูกจ้างดังกล่าวแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลา โดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

๒๔

มาตรา ๘๘ สหภาพแรงงานจะกระทำการดังต่อไปนี้ได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่

- (๑) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
- (๒) ทำเป็นกิจการอันอาจกระทบกระทั่งจนถึงส่วนได้เสียของสมาชิกเป็นส่วนรวม
- (๓) เลือกตั้งกรรมการ เลือกตั้งผู้สอบบัญชี รับรองงบดุล รายงานประจำปี

และงบประมาณ

- (๔) จัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสวัสดิการของสมาชิกหรือเพื่อสาธารณประโยชน์
- (๕) ควบสหภาพแรงงานเข้ากัน
- (๖) เลิกสหภาพแรงงาน
- (๗) จัดตั้งสหพันธ์แรงงานหรือเป็นสมาชิกของสหพันธ์แรงงาน
- (๘) นัดหยุดงานเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม

มาตรา ๘๙ เมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับแล้ว ให้สหภาพแรงงานมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

ให้นำมาตรา ๘๗ มาใช้บังคับแก่การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๙๐๐ เมื่อได้เลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ตามมติของที่ประชุมใหญ่แล้ว ให้สหภาพแรงงานมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดีภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ พร้อมนำส่งรายชื่อ ที่อยู่ อาชีพ หรือวิชาชีพของกรรมการใหม่ด้วย

มาตรา ๙๐๑ สหภาพแรงงานต้องจัดให้มีทะเบียนสมาชิกตามแบบที่อธิบดีกำหนด และเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ในเวลาทำการ ให้สหภาพแรงงานประกาศวันและเวลาทำการไว้ที่สำนักงาน

มาตรา ๙๐๒ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจ

- (๑) เข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน
- (๒) ให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดงเอกสาร หรือบัญชีของสหภาพแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น
- (๓) สอบถามบุคคลใน (๒) หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาเพื่อสอบถามหรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน

มาตรา ๙๐๓ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า

- (๑) กระทำการอันมีขอบข่ายกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
- (๒) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ



๒๕

(๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมิใช่กรรมการเป็นผู้ดำเนินการของสหภาพแรงงาน คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องและสหภาพแรงงานทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๓๐๔ ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งตามมาตรา ๓๐๓ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

มาตรา ๓๐๕ สหภาพแรงงานต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทุกปี และต้องเสนองบดุลพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อที่ประชุมใหญ่

เมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบดุลและรายงานการสอบบัญชีแล้ว ให้ส่งสำเนาหนึ่งชุดแก่อธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่รับรอง

มาตรา ๓๐๖ สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไปอาจควบเข้ากันเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันได้

การควบสหภาพแรงงานเข้ากันตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับมติของที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหภาพด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และต้องมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดี พร้อมนำสำเนารายงานการประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานซึ่งลงมติให้ควบเข้ากันไปด้วย

มาตรา ๓๐๗ ให้นำมาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแก่การควบสหภาพแรงงานเข้ากันโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐๘ ให้นำมาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแก่การเลิกสหภาพแรงงานโดยอนุโลม

#### หมวด ๘

#### สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงาน

มาตรา ๓๐๙ สหคมนายจ้างตั้งแต่สองสมาคมขึ้นไปอาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์นายจ้างเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหคมนายจ้างและคุ้มครองผลประโยชน์ของสหคมนายจ้างและนายจ้างได้ โดยยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหพันธ์นายจ้างเป็นหนังสือต่ออธิบดี พร้อมด้วยข้อบังคับของสหพันธ์นายจ้าง

หลักเกณฑ์และวิธีการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหพันธ์นายจ้างให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒๖

มาตรา ๑๑๐ สหภาพแรงงานตั้งแต่สองสหภาพขึ้นไปอาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์แรงงานเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงานและคุ้มครองผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานและลูกจ้างได้ โดยยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานเป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือผู้ช่วยอธิบดีของสหพันธ์แรงงาน

หลักเกณฑ์และวิธีการขอใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๑๑ การจัดตั้งหรือการเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์นายจ้างหรือสหพันธ์แรงงานตามมาตรา ๑๐๙ หรือมาตรา ๑๑๐ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสมาคมนายจ้างหรือแต่ละสหภาพแรงงาน

การออกเสียงลงคะแนนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสมาคมนายจ้างหรือข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสหภาพแรงงาน

มาตรา ๑๑๒ ให้สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานที่ได้รับรองการจัดตั้งแล้วเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๑๓ สมาคมนายจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหพันธ์นายจ้างและสหภาพแรงงานซึ่งเป็นสมาชิกสหพันธ์แรงงาน มีสิทธิส่งผู้แทนไปร่วมประชุมและดำเนินการของสหพันธ์นายจ้างหรือสหพันธ์แรงงานได้ ตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสหพันธ์นายจ้างหรือข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการสหพันธ์แรงงาน

มาตรา ๑๑๔ คณะกรรมการสหพันธ์นายจ้าง ให้เลือกตั้งจากผู้แทนของสมาคมนายจ้างซึ่งเป็นสมาชิกของสหพันธ์นายจ้างนั้น

คณะกรรมการสหพันธ์แรงงาน ให้เลือกตั้งจากผู้แทนของสหภาพแรงงานซึ่งเป็นสมาชิกของสหพันธ์แรงงานนั้น

มาตรา ๑๑๕ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสมาคมนายจ้างในหมวด ๖ และสหภาพแรงงานในหมวด ๗ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแก่สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์แรงงานโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๖ สมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างไม่น้อยกว่าห้าแห่งอาจจัดตั้งสภาองค์การนายจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ได้

สภาองค์การนายจ้างต้องมีข้อบังคับและต้องมีใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสภาองค์การนายจ้าง เมื่อได้รับรองการจัดตั้งแล้วให้สภาองค์การนายจ้างเป็นนิติบุคคล

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสมาคมนายจ้างในหมวด ๖ และสหพันธ์นายจ้างในหมวด ๘ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแก่สภาองค์การนายจ้างโดยอนุโลม

๒๗

มาตรา ๑๑๗ สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานไม่น้อยกว่าสิบห้าแห่งอาจจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ได้  
สภาองค์การลูกจ้างต้องมีข้อบังคับและต้องมีในสำคัญรับรองการจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้าง เมื่อได้รับรองการจัดตั้งแล้วให้สภาองค์การลูกจ้างเป็นนิติบุคคล  
ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสหภาพแรงงานในหมวด ๗ และสหพันธ์แรงงานในหมวด ๘ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแก่สภาองค์การลูกจ้างโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๘ กรรมการสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และสภาองค์การนายจ้าง ซึ่งอธิบดีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จะดำรงตำแหน่ง กรรมการสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และสภาองค์การนายจ้างคราวต่อไปได้เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่ วันที่อธิบดีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

กรรมการสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งอธิบดีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จะดำรงตำแหน่ง กรรมการสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง คราวต่อไปได้เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่ วันที่อธิบดีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๑๙ สหพันธ์แรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ อาจเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การลูกจ้างได้

#### หมวด ๘ การกระทำอันไม่เป็นธรรม

มาตรา ๑๒๐ หัวหน้าจ้าง

(๑) เลิกจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทํางานอยู่ต่อไปได้เพราะเหตุที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน แล้วแต่กรณี กระทำการหรือกำลังจะกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (ก) จัดตั้งสหภาพแรงงาน
- (ข) เป็นสมาชิกหรือเป็นกรรมการของสหภาพแรงงาน
- (ค) นัดชุมนุม ทำคำร้อง แจ้งข้อเรียกร้อง หรือเจรจา ตามพระราชบัญญัตินี้
- (ง) ฟ้องร้องหรือเป็นพยานในคดีเกี่ยวกับแรงงาน
- (จ) ให้หลักฐานต่อพนักงานสอบสวนข้อพิพาทแรงงาน ผู้ซึ่งขาดข้อพิพาทแรงงาน

กรรมการแรงงานสัมพันธ์ อธิบดี ศาลแรงงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน  
(๒) ขัดขวางในการที่ลูกจ้างเป็นสมาชิก ให้ลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือให้หรือตกลงจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน เพื่อไม่ให้สมัครหรือรับสมัครลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือเพื่อให้ออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

(๓) ชัดขวางการดำเนินการของสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้าง หรือชัดขวางการใช้สิทธิของลูกจ้างในการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

(๔) เข้าแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้างโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๑๒๓ ห้ามผู้ใด

(๑) บังคับ หรือขู่ขู่โดยทางตรง หรือทางอ้อม ให้ลูกจ้างต้องเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

(๒) กระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้นายจ้างฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๐

มาตรา ๑๒๒ ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง หรือคำชี้ขาดมีผลใช้บังคับ หัวหน้างานจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าว ได้กระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) พูกรีดท่อน้ำที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

(๒) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

(๓) ฝ่าฝืนข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง โดยนายจ้างได้ตีคดีเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องตีคดี

(๔) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๕) กระทำการใด ๆ เป็นการยุยง สนับสนุน หรือชักชวนให้มีการฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาด

มาตรา ๑๒๓ เมื่อมีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ หรือมาตรา ๑๒๒ ผู้เสียหายเนื่องจากการฝ่าฝืนอาจยื่นคำร้องกล่าวหาผู้ฝ่าฝืนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการฝ่าฝืน

มาตรา ๑๒๔ เมื่อได้รับคำร้องกล่าวหาตามมาตรา ๑๒๓ แล้ว ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความร้องกล่าวหา รัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้ตามที่เห็นสมควร

ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แจ้งคำสั่งตามวรรคหนึ่งเป็นหนังสือให้ผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหาทราบ

ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตามคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นผู้นำคดี ไปสู่ศาลแรงงาน ผู้นำต้องวางเงินค้ำประกันโดยครบถ้วนตามคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จึงจะฟ้องคดีได้

๒๔

หมวด ๑๐  
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๒๕ ผู้แทนนายจ้างหรือผู้แทนลูกจ้างตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๑๗ หรือผู้แทนสมาคมนายจ้างหรือผู้แทนสหภาพแรงงานตามมาตรา ๑๖ ผู้ได้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อกระทำการอันเป็นเหตุให้นายจ้าง ลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง หรือสหภาพแรงงานซึ่งตนเป็นผู้แทนในการเรียกร้อง เจรจาค่าความตกลงหรือรับทราบค่าซึ่งขาดต้องเสีย ผลประโยชน์อันควรได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๖ ที่ปรึกษาฝ่ายจ้างหรือที่ปรึกษาลูกจ้างตามมาตรา ๑๘ ผู้ได้รับหรือยอมจะรับ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อกระทำการอันเป็นเหตุให้นายจ้างหรือลูกจ้าง ซึ่งตนเป็นที่ปรึกษาต้องเสียผลประโยชน์อันควรได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๗ นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา ๑๒๘ ผู้ที่ขาดข้อพิพาทแรงงานผู้ได้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อจงใจให้ขาดข้อพิพาทแรงงานอันเป็นเหตุให้นายจ้าง ลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง หรือสหภาพแรงงาน ต้องเสียผลประโยชน์อันควรได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๙ นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๑ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามมาตรา ๗๐ หรือมาตรา ๑๐๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๒ นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



๓๐

มาตรา ๑๓๓ สมาคมนายจ้างใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

กรรมการสมาคมนายจ้างผู้ใดรู้เห็นเป็นใจให้สมาคมนายจ้างกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๔ ผู้ชำระบัญชีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา ๑๓๕ สหภาพแรงงานใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

กรรมการสหภาพแรงงานผู้ใดรู้เห็นเป็นใจให้สหภาพแรงงานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๖ ผู้ใดใช้ชื่อซึ่งมีอักษรไทยประกอบว่า “สมาคมนายจ้าง” หรือ “สหภาพแรงงาน” หรือ “สหพันธ์นายจ้าง” หรือ “สหพันธ์แรงงาน” หรือ “สภาองค์การนายจ้าง” หรือ “สภาองค์การลูกจ้าง” หรืออักษรต่างประเทศซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกันประกอบในป้ายชื่อ ตราจดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่น โดยมีได้เป็นสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง หรือสภาองค์การลูกจ้าง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง หรือสภาองค์การลูกจ้าง ที่ยังไม่ได้รับใบสำคัญรับรองการจัดตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๘ เมื่อสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน ได้เลิกตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการหรืออนุกรรมการสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงานผู้ใดขัดขวางการดำเนินการของผู้ชำระบัญชี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓๙ ผู้ใดยังคงดำเนินกิจการของสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง หรือสหพันธ์แรงงาน ซึ่งได้เลิกไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓๓

มาตรา ๑๕๐ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้อธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้

ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ในการสอบสวนถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังอธิบดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ดำเนินคดีต่อไปได้

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๕๑ ให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕๒ ให้คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๑๕๓ ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานซึ่งแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕๔ บรรดาคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน มติ คำวินิจฉัยชี้ขาด หรือคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ที่ถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไป บรรดาสภากาการจ้างที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นสภาการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดาข้อตกลงเกี่ยวกับสภาการจ้างที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๔๕ บรรดาคำร้องกล่าวหา ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือคดีซึ่งเกิดขึ้นและยังไม่ถึงที่สุด แล้วแต่กรณี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าคำร้องกล่าวหา ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คำชี้ขาด คำสั่ง หรือคดีนั้นจะถึงที่สุด

มาตรา ๓๔๖ สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้างที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ถือว่าเป็นสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้างที่ได้รับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๔๗ คำของคณะเป็นจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้างที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ถือว่าเป็นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๓๔๘ บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับ

การดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธรรมรัตน์ ภู่อันท์เจริญ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนักวิชาการจัดหาที่ดินปฏิบัติการ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**