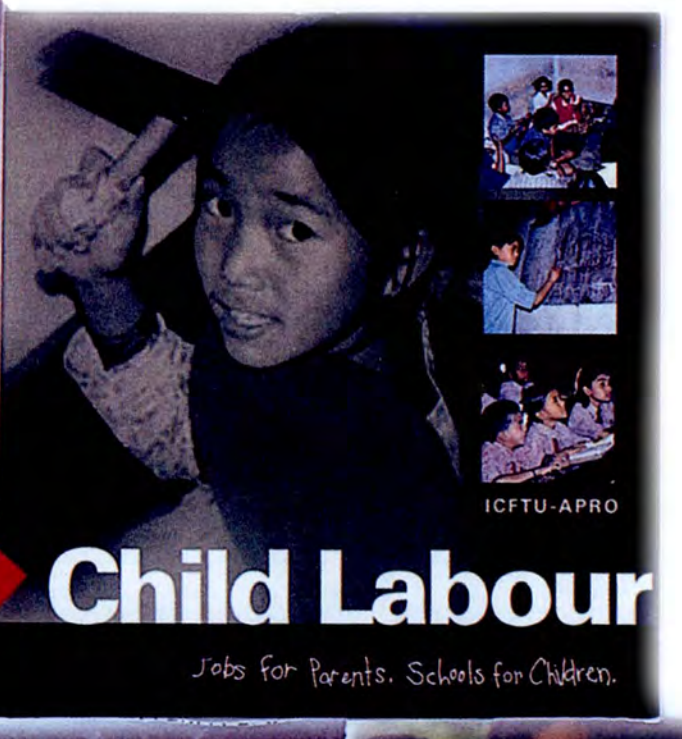
ยุทธศาสตร์สันติวิธี
เพื่อการบริหารแรงงานสัมพันธ์

น.พ.เปรมศักดิ์ เพียยุระ
ประธานคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร

หน้าว่าง



ICFTU-APRO

Stop Child Labour

Jobs for Parents. Schools for Children.

คำนำ

การแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผลประกอบการทางการค้าที่สำคัญ คือ ผลกำไร องค์ประกอบในกระบวนการผลิตนอกจากจะคำนึงถึงคุณภาพสินค้าและผลกำไรแล้ว ต้นทุนการผลิตยังเป็นปัจจัยหลักที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่า จะได้รับผลกำไรมากน้อยเพียงใด การแข่งขันทางการค้านั้น นอกจากจะต้องแบ่งส่วนทางการตลาดให้ได้มากที่สุดแล้ว ยังจะต้องได้รับผลกำไรให้มากที่สุดด้วยการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการผลิต จึงเป็นทางเลือกที่สำคัญเพื่อให้ผลกำไรมีอย่างเป็นกอบเป็นกำ

ในบรรดาต้นทุนการผลิตนั้น จะมีเรื่องค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการที่ต้องจัดให้แก่ลูกจ้างเท่านั้นที่สามารถลดได้ โดยมีผลกระทบน้อยที่สุดต่อผลกำไร การละเมิดสิทธิแรงงานเพื่อผลกำไรทางการค้าจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา

แต่นับถึงปัจจุบัน ภายหลังการจัดตั้งองค์การค้าโลก (WTO) สิทธิแรงงานเป็นประเด็นการเจรจาต่อรองทางการค้าที่สำคัญว่าประเทศใดจะประสบความสำเร็จในตลาดการค้าโลกมากน้อยเพียงใด ปัจจัยชี้ขาดอยู่ที่ผู้บริโภคที่จะเลือกซื้อสินค้าที่ไม่มีกระบวนการผลิตที่ละเมิดสิทธิแรงงาน หลาย

ประเทศปรับตัวกันขนาดใหญ่ หากประเทศใดสามารถยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานจากการละเมิดสิทธิแรงงานได้ดีที่สุด ก็จะประสบความสำเร็จทางการค้ามากขึ้น ความสำเร็จด้านผลกำไรและภาพพจน์ของประเทศก็จะยิ่งดียิ่งขึ้น

สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานไทย ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่กลไกด้านการเปลี่ยนแปลงและยกระดับมาตรฐานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังมีปัญหาในกรณีขาดขั้นตอนการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นอกจากนั้นยังเป็นเงื่อนไขให้เกิดข้อขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงานได้ง่าย ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

แนวทางในการป้องกันปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่มีประสิทธภาพนั้น สำหรับสถานการณ์ของประเทศไทยแล้วจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการแรงงานสัมพันธ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย ตลอดจนอิงบทบัญญัติของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับการรับรองและการให้ความคุ้มครองสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกลไกด้านการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศให้ทันสมัยและก้าวหน้าได้

นอกจากนั้นยังคาดหมายว่า หากกระบวนการด้านการแรงงานสัมพันธ์มีกลไกการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่ทั้งสองฝ่ายจะได้นำปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสภาพการทำงานเข้าสู่โต๊ะเจรจาร่วมกัน ปัญหาข้อพิพาทแรงงานก็จะลดน้อยลง อีกทั้งหากมีกลไกด้านอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ โดยให้คู่กรณีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่เห็นว่ามีความเป็นกลางและมีหตุผลในพิจารณา หากได้ชื่อบุคคลตรงกันตามจำนวนที่ตกลงกันแล้ว ให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดย

ให้คู่กรณีได้แถลงประเด็นปัญหาและเหตุผลของวัตถุประสงค์ที่ต้องการนำพยานหรือหลักฐานเข้าสืบ เพื่ออนุญาโตตุลาการจะพิจารณาตัดสินชี้ขาดต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คู่กรณีจะได้รับประโยชน์จากการยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานโดยไม่ต้องเกิดความสูญเสียจากการปิดงาน หรือ นัดหยุดงาน

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของระบบการแรงงานสัมพันธ์ในลักษณะป้องกันปัญหาและยุติปัญหาข้อขัดแย้งอย่างสันติวิธี และคาดหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารแรงงานสัมพันธ์ได้พอสมควรในยุคปัจจุบัน

ด้วยความปรารถนาดีและจริงใจ

(นายแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น
ประธานคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
สิทธิแรงงานกับเงื่อนไขการค้า	9
สิทธิขั้นพื้นฐาน : ประเด็นที่เป็นข้อพิพาท	21
สาเหตุการเกิดข้อพิพาทแรงงาน	28
ข้อเสนอแนะและแนวทางป้องกันปัญหา	34
กลไกการระงับข้อพิพาทแรงงาน	49
• ระบบคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ	56
• ระบบการยุติข้อร้องเรียน	62
• เทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน	67
• การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	75
มาตรฐานแรงงาน : กลไกระงับข้อพิพาท	87
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก	101

สิทธิแรงงานกับเงื่อนไขการค้า

คำว่า "มาตรฐานแรงงาน" (Labour Standard) ยังไม่มีการให้คำจำกัดความที่ใช้กันทั่วไปไว้ (Universal Common definition) เมื่อมีการกล่าวถึงมาตรฐานแรงงาน คนส่วนใหญ่มักจะนึกถึงเรื่องการใช้แรงงานเด็ก สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน รวมถึงการจัดตั้งองค์กรของผู้ใช้แรงงานและการเจรจาต่อรอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาแรงงาน (International Institute for Labour Studies) ซึ่งเป็นหน่วยงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้วางแนวทางไว้ในปี 1994 เกี่ยวกับความหมายทั่วไปและประเภทต่างๆของมาตรฐานแรงงานไว้ดังนี้ คือ

❖ **สิทธิขั้นพื้นฐาน** (Basic Rights) คือ สิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก ต่อต้านการอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ (Involuntary Servitude) ต่อต้านการบีบบังคับทางกายภาพ (Physical Coercion)

❖ **สิทธิในความอยู่รอด** (Survival Rights) คือ สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ (Living Wage) ได้รับค่าทดแทนเมื่อเกิดอุบัติเหตุ (Accident Compensatio) มีชั่วโมงการทำงานอย่างมีกำหนดเวลาในหนึ่งสัปดาห์ (Limited Work Week)

❖ **สิทธิในหลักประกันการทำงาน** (Security Right) คือสิทธิในการคัดค้านการปลดออกโดยอำนาจที่มิชอบ (Abitrary Dismissal) สิทธิในการได้รับเงินพิเศษเมื่อเกษียณอายุ (Retirement Compensation) ได้รับค่าชดเชยเมื่อมีชีวิตรอดจากอันตราย (Servivor s Compensation)

❖ **สิทธิในฐานะพลเมือง** (Civil Right) หรือสิทธิในการจัดตั้งสมาคมอย่างเสรี (Free Association) สิทธิในการมีผู้แทนเพื่อร่วมในการเจรจาต่อรอง (Collective Representation) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง (Collective Bargaining)

"แรงงาน" ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของ "ต้นทุนการผลิต" (Labour Cost) และเป็นประเด็นโต้แย้งกันอย่างมากในระบบการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากบางฝ่ายเห็นว่าเรื่องแรงงานมีความเกี่ยวโยงกับการค้า โดยเห็นว่าการที่ประเทศผู้ผลิตมีความได้เปรียบกว่า เพราะมีค่าจ้างแรงงานต่ำนั้นเป็นเรื่องผิดปกติ และไม่เป็นธรรมต่อประเทศอื่น รวมทั้งแนวคิดของบรรดาผู้นำแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงาน ต่างก็ยอมรับได้ถึงระดับค่าจ้างที่แตกต่างกันไปตามระดับความสามารถของแรงงานแต่ละคนที่แตกต่างกัน (Labour Productivity Differentials) โดยผู้นำแรงงานทั้งหลายเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องนโยบายตลาดแรงงาน (Labour Market Policies) และมาตรฐานแรงงานมากกว่า เนื่องจากเห็นว่าเป็นการดำเนินการของประเทศผู้ส่งออกในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์จากลูกจ้าง (เช่น การใช้แรงงานเด็ก การปล่อยให้สภาพการทำงานมีความเสี่ยงภัย การห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน และการห้ามมิให้มีการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรอง เป็นต้น) เป็นการลดต้นทุนแรงงาน และนำไปสู่ความได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมในตลาดโลก และสร้างแรงกดดันให้แก่ประเทศอุตสาหกรรมในการที่จะต้องลดมาตรฐานแรงงานลง

ส่วนนักเศรษฐศาสตร์การค้าอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ในการปรับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นนั้นมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจ ระดับรายได้ของประชาชนที่แตกต่างกัน

ก็ควรมีนโยบาย ตลาดแรงงาน มาตรฐานแรงงานที่แตกต่างกันด้วย สำหรับการดำเนินการของประเทศผู้ส่งออกที่ถูกกล่าวหาว่า "แสวงประโยชน์" ดังกล่าวนั้น นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า

1. การที่ประเทศผู้ส่งออกไม่มีกฎหมาย หรือไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเรื่องมาตรฐานแรงงานอย่างเพียงพอนั้น มิใช่เรื่องทางการค้า
2. หากเกิดปัญหาก็ควรเจรจาระดับพหุพาคี
3. การสร้างข้อจำกัดทางการค้า หรือการตอบโต้ทางการค้าต่อประเทศผู้ส่งออกที่ไม่มีมาตรฐานแรงงานอย่างเพียงพอนั้น จะสร้างความเสียหายแก่ลูกจ้างในประเทศผู้ส่งออก ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องการความคุ้มครองมากกว่า

- **มาตรฐานแรงงานกับนโยบายการค้า**

ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับนโยบายการค้า ถือเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาถึงความสมเหตุผลในการนำเรื่องแรงงานมาเจรจาในองค์การค้าโลก ประเด็นที่หลายฝ่ายโต้แย้งกัน คือเมื่อมีสินค้าส่งออกที่ผลิตจากแรงงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานมายังประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าควรใช้นโยบายการค้ากีดกันการนำเข้าสินค้านั้นหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ "แข่งกันลงเหว" (Race to the bottom) โดยเมื่อประเทศผู้ส่งออกมีมาตรฐานแรงงานต่ำ (ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นผู้ส่งออก) จะสร้างแรงกดดันให้มาตรฐานแรงงานในประเทศผู้นำเข้าต่ำลงไปด้วย เนื่องจากแรงงานในประเทศผู้นำเข้าอาจต้องยินยอมให้มีการลดมาตรฐานแรงงานลงมาในระดับหนึ่ง เพื่อที่จะป้องกันมิให้ผู้ประกอบการ หรือเงินทุนย้ายฐานการลงทุนจากประเทศตนไปยังประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำ อย่างไรก็ตาม มาตรการกีดกันทางการค้าด้วยเหตุผลด้านแรงงานควรนำมาใช้หรือไม่ เพื่อทำให้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ตามที่ประเทศต่างๆให้สัตยาบันรับรองไว้ในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังและมีการปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา ดังเช่น การที่ NAFTA หรือเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area) มีข้อตกลงข้างเคียงกำหนดให้ประเทศเม็กซิโกปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานให้ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันมิให้สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก NAFTA ต้องแข่งกันลงเหว

การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีมาตรฐานแรงงาน หรือมีแต่ไม่เท่าเทียมกับมาตรฐานในประเทศพัฒนาแล้ว จะส่งผลกระทบต่อประเทศพัฒนาแล้วผ่านทางระบบการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ การที่ประเทศใดมีมาตรฐานแรงงานต่ำจะทำให้อุปทานแรงงาน (Labour Supply) ในประเทศนั้นเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ยอมให้มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานเด็กในประเทศนั้นก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งบางครั้งอาจมีการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) ด้วย และหากการผลิตนั้นเป็นการผลิตที่ใช้กำลังแรงงานเป็นหลัก (Unskilled labour – intensive industry) เช่น สินค้าเสื้อผ้า รองเท้า ก็จะทำให้ประเทศผู้ผลิตนั้นมีความได้เปรียบเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เหตุการณ์ดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้

1. สินค้าส่งออกจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำนั้นจะเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่า **การนำเข้าสินค้านั้นๆ** ของประเทศพัฒนาแล้ว**เพิ่มขึ้น**เช่นเดียวกัน และ
2. มูลค่าส่งออกสินค้านั้นจากประเทศผู้ส่งออก ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนารวมกันแล้วมีส่วนแบ่งใหญ่ (Large share) ของอุปทาน (Total supply) ก็จะส่งผลให้**ราคาสินค้า**นั้น ในตลาดโลกต้อง**ลดลง** และ
3. อัตราค่าจ้างของแรงงานไม่มีฝีมือในประเทศผู้นำเข้าซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วก็**จะต้องลดลงด้วย** เพราะต้องแข่งกับสินค้านำเข้า

อย่างไรก็ตาม ประเทศพัฒนาแล้วอาจได้รับประโยชน์จากเหตุการณ์เช่นนี้ได้เช่นกัน เพราะผู้บริโภคในประเทศพัฒนาแล้วจะได้ซื้อสินค้าที่มีราคาถูกลงกว่าเดิม และการที่ราคาสินค้าที่ใช้แรงงานไม่มีฝีมือถูกลง แสดงว่า "อัตราการค้า" (Term of trade) ของประเทศพัฒนาแล้ว "ดีขึ้น" เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้นำเข้าสินค้านั้น ประชาชนทั่วไปจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากใช้เงินน้อยลงในการซื้อสินค้า แต่หากพิจารณาจากด้านของลูกจ้างดูจะไม่เป็นธรรมนัก

คำว่า "อัตราการค้า" (Term of trade) ในที่นี้ หมายถึงอัตราส่วนของดัชนีราคาสินค้าส่งออกกับราคาสินค้านำเข้า อัตราการค้าของประเทศหนึ่งจะดีขึ้นหากราคาสินค้าส่งออกของประเทศนั้นเพิ่มขึ้นเร็วกว่าราคาสินค้านำเข้า ความแตกต่างของดัชนีราคาสินค้าส่งออกและสินค้านำเข้าจะมีผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศ ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา คือจะส่งออกสินค้าประเภทวัตถุดิบ และนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งแนวโน้มอัตราการค้าของสินค้าวัตถุดิบจะมีแนวโน้มต่ำลงเมื่อเทียบกับสินค้าสำเร็จรูป เนื่องจากราคาสินค้าวัตถุดิบในตลาดโลกจะค่อนข้างเสรีตามสภาพอุปสงค์อุปทาน ในขณะที่สินค้าสำเร็จรูปจะถูกกำหนดโดยบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ ซึ่งอยู่ในลักษณะที่กึ่งผูกขาด เนื่องจากเขาจะต้องเป็นผู้สูญเสียเพื่อให้ผู้อื่น (ผู้บริโภค) ได้รับประโยชน์ เพราะผู้ใช้แรงงานในประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้นำเข้าอาจต้องตกงานหรือมีรายได้ลดลง เพราะสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบในการแข่งขัน ทางแก้ไขที่ดีที่สุดรัฐจะต้องเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งก็ดูว่าเป็นไปได้ยาก

ดังนั้นจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการค้ากับแรงงานเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวโยงกัน ประเด็นสำคัญก็คือ ทำอย่างไรที่จะรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้อย่างเป็นธรรม และไม่มีการแอบอ้างประเด็นทางการค้า หรือ แรงงาน จนทำให้เกิดการเอาเปรียบลูกจ้างหรือการกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม ประเทศต่างๆจึงพยายามจัดทำ "มาตรฐานแรงงานหลัก" (Core Labour Standard) ในลักษณะความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งและประสานแนวทางในการกำหนดมาตรฐานแรงงานหลัก อันเป็นมาตรฐานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่ทุกฝ่ายยอมรับและปฏิบัติได้ ซึ่งถือว่ามาตรฐานแรงงานหลักแสดงให้เห็นถึงสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นสิทธิที่ต้องมีในทุกสังคม ไม่ว่าระดับการพัฒนาในสังคมนั้นจะเป็นอย่างไร

- **มาตรฐานแรงงานกับความตกลงระหว่างประเทศ**

หลายทศวรรษที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกานับเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่การเจรจาจัดทำสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) และการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เมื่อ ค.ศ. 1919

เหตุที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจในเรื่องมาตรฐานแรงงานค่อนข้างมากและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนั้น สาเหตุที่สำคัญ คือ แรงกดดันจากลูกจ้างอเมริกันภายในประเทศที่ใช้ช่องทางผ่านทางการเมือง ทำให้ผู้นำสหรัฐอเมริกาทุกคนต้องดำเนินนโยบายและดำเนินการให้มีการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศและพยายามที่จะสร้างกลไกที่จะทำให้รัฐบาลต่างประเทศ (ประเทศคู่ค้า) ต้องกำหนดมาตรฐานแรงงานด้วย เพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว

สหรัฐอเมริกากำหนดว่า มาตรฐานแรงงานควรมีความเป็นธรรม โดยเน้นในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกัน และการเจรจาต่อรอง อายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก การห้ามบังคับใช้แรงงาน ชั่วโมงการทำงาน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างลูกจ้างที่เป็นเด็ก สตรี หรือในเรื่องศาสนา การเมือง โดยสหรัฐอเมริกาเคยเสนอให้มีการนำมาตรฐานแรงงานที่ระบุไว้ในอนุสัญญาของ ILO และบทบัญญัติทางสังคม (Social Clause)ไปรวมไว้ในแกตต์และเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีใช้มาตรการทางการค้า หรือ จำกัดการนำเข้ากับสินค้าที่มาจากประเทศที่ไม่มี หรือ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่ ILO กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สหรัฐอเมริกา

นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นตัวกำหนดให้สิทธิพิเศษทางการค้า หรือ GSP (Generalized System Preferences) กับประเทศคู่ค้า โดยกำหนดว่าสหรัฐอเมริกาจะปฏิเสธหรือ เพิกถอนการให้ หรือปฏิเสธการต่ออายุการให้ GSP แก่ประเทศที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนในแนวทางที่เพิ่มการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกค้า

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้เคยพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการนำมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ แต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันของกลุ่มประเทศสมาชิก ได้แก่

- **กลุ่มที่สนับสนุน** มีสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเป็นผู้นำ
- **กลุ่มที่เห็นชอบ** แต่ให้มีการหารือกันภายใต้กรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- **กลุ่มที่คัดค้าน** ได้แก่ กลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศกำลังพัฒนา

สหรัฐอเมริกาได้พยายามอธิบายว่าตนเองไม่มีเป้าหมายในการให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่าเทียมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา แต่ต้องการเพียงให้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำสุด (Core mininum Labour Standard) เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะดำเนินนโยบายแรงงานของตนเองได้อย่างอิสระแต่ทุกประเทศก็ต้องร่วมมือกันในการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากการร่วมมือกันในการกำหนดมาตรฐานจะช่วยลดข้อขัดแย้งทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น และเป็นการง่ายกว่าที่แต่ละประเทศจะกำหนดมาตรฐานกันเองโดยมีกรอบมาตรฐาน

กำหนดไว้ให้ ดังเช่นการที่แกตต์ หรือ องค์การค้าโลก (WHO)ช่วยกำหนดกรอบให้รัฐในการดำเนินนโยบายการค้าของตน

ประเด็นสำคัญที่สนับสนุนการมีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ การแก้ปัญหาผลกระทบทางกายภาพ (Physical spillovers)ระหว่างพรมแดน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโรคระบาด การลักลอบเข้าเมือง การก่ออาชญากรรม ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะนโยบายของรัฐหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่ออีกรัฐหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะที่กฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศพยายามหาแนวทางและความร่วมมือในการลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคต่างๆทางการค้า กฎเกณฑ์ด้านแรงงานระหว่างประเทศก็พยายามหาความร่วมมือในการยกระดับมาตรฐานแรงงาน ทั้งสองกฎเกณฑ์นี้จึงเปรียบเสมือนกติกาในการแข่งขันระหว่างประเทศ

การจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเรื่องมาตรฐานแรงงานนั้น จะเน้นเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นหลัก มิใช่มาตรฐานแรงงานของประเทศผู้นำเข้า เพื่อประเทศต่างๆจะได้ใช้มาตรฐานแรงงานที่ประเทศทั้งหลายได้เห็นพ้องต้องกันเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายใน (Nation Law) ของประเทศตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันมีการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในหลายเรื่อง เพื่อ

1. ห้ามการบังคับใช้แรงงาน (Force Labour)
2. ให้ลูกจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม
3. สนับสนุนสิทธิของลูกจ้างในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง
4. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการทำงานที่เสี่ยงภัย

ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกำหนดมาตรฐานแรงงานของตนไว้ในกฎหมายแรงงานหรือกฎระเบียบภายในประเทศของตน รัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งผู้ประกอบการต่างก็สนับสนุนมาตรฐานนี้ หากมีหลักการและเหตุผลเพียงพอ เพราะหากรัฐไม่กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ ผู้ประกอบการที่มีสภาพการจ้างที่ดี และให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างอย่างเป็นธรรม ก็จะถูกแข่งขันอย่างเอาเปรียบจากผู้ประกอบการอื่นที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง จึงถือได้ว่าการจัดทำมาตรฐานแรงงานเป็นการสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดการค้าด้วย

****

Right to work.
Right to Strike
Right to Strike
Right to organice

สิทธิขั้นพื้นฐาน : ประเด็นที่เป็นข้อพิพาท

- **สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน**

สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในประเทศไทย ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งได้รับการพัฒนามาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นายจ้าง ลูกจ้าง

สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้แก่ลูกจ้างทุกคน ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

❖ **เรื่องการใช้แรงงานทั่วไป** จะประกอบไปด้วยเรื่องเวลาการทำงาน การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด เวลาพัก วันหยุด วันลา และกรณีที่ห้ามทำงานล่วงเวลา หรือ ห้ามทำงานในวันหยุด

❖ **เรื่องการใช้แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก** ประกอบด้วยข้อห้ามที่มิให้ลูกจ้างหญิงทำงานอันตราย การกำหนดเวลาซึ่งห้ามลูกจ้างหญิงทำงาน การลาคลอด การเปลี่ยนงานของหญิงมีครรภ์ และข้อห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ เป็นต้น

นอกจากนั้น ก็เป็นกรณีห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้าง การห้ามเด็ก

ทำงานล่วงเวลาและห้ามทำงานในวันหยุด การกำหนดเวลา สถานที่ทำงาน และลักษณะงานบางประเภทที่ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำงาน รวมทั้งการห้ามนายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างเด็กให้แก่บุคคลอื่น

❖ **เรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด** ประกอบด้วย การจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างชายหญิงโดยเท่าเทียมกัน ให้จ่ายเงินตราไทยให้แก่ลูกจ้าง ให้จ่ายเงิน ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง การจ่ายค่าจ้างสำหรับวันทำงาน วันหยุด วันลา และการจ่ายค่าล่วงเวลา การจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในกรณีต้องหยุดกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว การหักเงินของลูกจ้าง และความยินยอมจากลูกจ้างต้องจัดทำเป็นหนังสือ

❖ **เรื่องการพักงานลูกจ้างและค่าชดเชย** ประกอบด้วยเรื่องวิธีการพักงาน การจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างที่ไม่มีความผิด หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยและกรณีที่เลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย การจ่ายค่าชดเชยพิเศษกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ กรณีปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต

❖ **เรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน** ประกอบด้วยเรื่องคณะกรรมการความปลอดภัยฯ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การกำหนดกฎกระทรวง และการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง

❖ **คณะกรรมการค่าจ้าง และคณะกรรมการสวัสดิการ** และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการทั้งระดับไตรภาคี และระดับทวิภาคี และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย

- **ลักษณะของสภาพการจ้าง**

ปัจจุบันสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นบทบัญญัติกำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างซึ่งตนเองรับเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตามสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานดังกล่าว สามารถปรับเพิ่มสูงขึ้นได้ในแต่ละปี ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการต่างๆ ตลอดจนสิทธิเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การหยุดการลา หรือชั่วโมงการทำงาน ซึ่งนายจ้างต้องกำหนดไว้ในรูปของระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

การปรับเพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว นายจ้างสามารถปรับเพิ่มได้ตลอดเวลา แต่จะปรับให้ลดต่ำลง หรือขัด หรือแย้ง กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นคุณต่อลูกจ้างยิ่งกว่า หรือเป็นกรณีที่ลูกจ้างร้องขอต่อนายจ้าง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงและเพิ่มสิทธิแรงงานให้สูงขึ้นก็สามารถกระทำได้ โดยหากเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนก็ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 ซึ่งเรียกว่าเป็นการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดว่า

"ให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป ให้จัดให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือ ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าในสถานประกอบการนั้นมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือไม่ ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดให้มีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง"

นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้ ยังกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน) อย่างน้อยต้องมีข้อความดังต่อไปนี้ คือ เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน วันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างและการยื่นเรื่องร้องทุกข์ของลูกจ้าง ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติม หรือการต่ออายุข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ให้มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน แต่จะตกลงกันให้มีผลใช้บังคับเกินกว่า 3 ปี ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลบังคับใช้ 1 ปี นับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน หรือ นับแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ระยะเวลาที่ได้กำหนดตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสิ้นสุดลง ถ้ามิได้มีการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละ 1 ปี

ในส่วนของลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้ "คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์" (ไตรภาคี) มีอำนาจในการกำหนดระเบียบเรื่องมาตรฐานสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจของประเทศ นอกจากนั้นพระราชบัญญัตินี้ ยังกำหนดให้แต่ละรัฐวิสาหกิจ จัดตั้ง "คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์" (ทวิภาคี) ทำหน้าที่ปรึกษาหารือเพื่อเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จัดให้มีหรือปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและพนักงาน พิจารณาคำร้องทุกข์ของพนักงานหรือของสหภาพแรงงานเกี่ยวกับ

สิทธิประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการทำงานของรัฐวิสาหกิจนั้น และพิจารณาข้อเสนอของสหภาพแรงงานเพื่อปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของพนักงาน

มาตรฐานสิทธิประโยชน์ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์พิจารณากำหนดขึ้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

ไม่ว่ากรณีใดๆ ห้ามมิให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน หรือดำเนินการใดๆในลักษณะที่เป็นการนัดหยุดงาน

- **ประเด็นที่เป็นปัญหาข้อพิพาท**

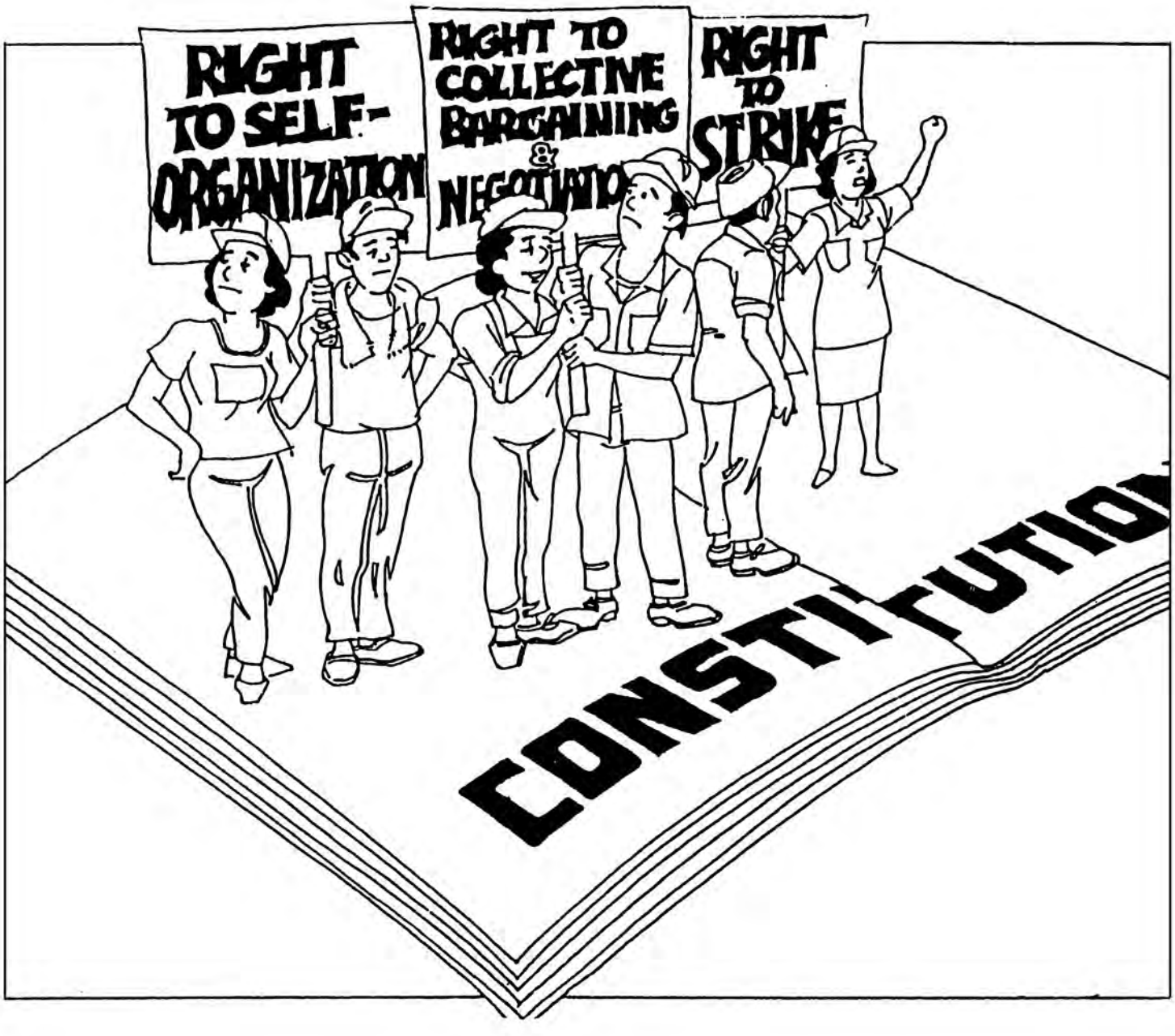
ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อาจจะเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นมาได้ และอาจกลายเป็นปัญหาข้อพิพาทได้ง่าย เนื่องจากเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของลูกจ้าง และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย โดยเฉพาะสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจการบริหารจัดการของนายจ้างด้วย ประเด็นปัญหาที่เป็นข้อพิพาทแรงงานนั้น ได้แก่

1. การเลือกปฏิบัติของนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงาน
2. การลงโทษที่ไม่เป็นธรรม
3. การละเมิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
4. การขัดขวางการดำเนินการของสหภาพแรงงาน
5. การกระทำอันไม่เป็นธรรม
6. เจตนากลั่นแกล้งการบริหารงานของนายจ้าง

7. การปิดงานหรือการนัดหยุดงานที่มิชอบด้วยกฎหมาย
8. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวแม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติ หลักเกณฑ์ และกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานอยู่แล้ว แต่ก็ขาดประสิทธิภาพในกรณีทางเลือกที่จะหาข้อยุติมีอยู่จำกัด

****


RIGHT TO SELF-ORGANIZATION
RIGHT TO COLLECTIVE BARGAINING & NEGOTIATIO
RIGHT TO STRIKE
CONSTITUTION

สาเหตุการเกิดข้อพิพาทแรงงาน

จากการศึกษากลไกในระบบการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยแล้ว พบว่า ในทางหลักการนั้น กฎหมายมีข้อกำหนดวิธีปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้ชัดเจนพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติจริงมักจะเกิดปัญหาขัดแย้ง และกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นได้ ซึ่งพอสรุปได้ 4 สาเหตุใหญ่ๆ ดังนี้

❖ **เกิดจากแนวทางของกฎหมาย** โดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีทั้งหมดจำนวน 163 มาตรา แบ่งเป็น 10 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
หมวด 2 วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน
หมวด 3 การปิดงานและการนัดหยุดงาน
หมวด 4 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์
หมวด 5 คณะกรรมการลูกจ้าง
หมวด 6 สมาคมนายจ้าง
หมวด 7 สหภาพแรงงาน
หมวด 8 สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน
หมวด 9 การกระทำอันไม่เป็นธรรม
หมวด 10 บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล

ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลการตราพระราชบัญญัตินี้ ก็จะพบว่ามีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาและส่งเสริมระบบความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของตัวบทและหลักเกณฑ์การปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีแนวทางเน้นการส่งเสริมแนวคิดและการปฏิบัติที่เป็นการเผชิญหน้า และมีประเด็นขัดแย้งกันเรื่องสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง เมื่อนายจ้างและลูกจ้างจะใช้สิทธิตามบทบัญญัตินี้ก็มีกรอบเฉพาะเงื่อนไขการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน โดยไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นทางด้านแรงงานสัมพันธ์ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Peaceful Industry) แม้จะมีหมวด 4 เรื่องคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี แต่ก็มีบทบาทและอำนาจเพียงการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท ระงับข้อพิพาทแรงงานและการพิจารณาคดีแรงงานซึ่งได้เกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว เฉพาะการพิจารณาตัดสินคดีอันเนื่องจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามหมวด 9 เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการลูกจ้างนั้น โดยทั่วไปแล้วจะเกิดการจัดตั้งขึ้นได้ก็ต่อเมื่อลูกจ้างมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตนเองอย่างถ่องแท้ และมี "ความกล้า" พอที่จะเข้าไปเจรจาร่วมกับนายจ้างเท่านั้น ซึ่งในสังคมอุปถัมภ์และอำนาจนิยมเช่นในปัจจุบันนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดของลูกจ้างคือ ยอมรับสภาพการควบคุมและบังคับบัญชาตามอำนาจของนายจ้างเท่านั้น สภาพความเป็นธรรมและความสัมพันธ์อันดีต่อกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงไม่เกิดขึ้น

❖ **เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ** โดยทั่วไปแล้วหลักเกณฑ์ด้านแรงงานสัมพันธ์และการคุ้มครองแรงงานนั้น มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างใกล้ชิด แต่สังคมไทยส่วนใหญ่ยังมีความคุ้นเคยกับสภาพทางสังคมแบบมีชนชั้นมาแต่บรรพกาล ดังนั้น จึงมีผลให้วิธีคิดและแนวการดำเนินการของนายจ้าง มุ่งเน้นไปเฉพาะด้านการลงทุนและพัฒนาธุรกิจ เพื่อมุ่งหวังผลกำไรเป็นหลัก ในขณะที่ลูกจ้างเองก็มีค่านิยมแบบคนอ่อนน้อมถ่อมตน เชื่อฟังผู้ใหญ่และเคารพผู้มีพระคุณ และนายจ้างในความรู้สึกของลูกจ้างนั้นส่วนใหญ่ก็ตระหนักว่าเป็นผู้มีพระคุณเมื่อภาวะที่ขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของตน และการที่ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาให้ความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นระบบแล้ว จึงทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองก็ดี หรือการเข้ามีส่วนร่วมกับนายจ้างเพื่อสร้างระบบความสัมพันธ์อันดีร่วมกันก็ดี ล้วนเป็นความยากลำบากและเกิดขึ้นได้ยาก แต่เมื่อกระแสความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีสูงถึงขั้นเป็นข้อพิพาทแรงงานแล้ว โอกาสที่จะยุติปัญหาข้อพิพาทก็จะยากยิ่งขึ้น พร้อมๆ กับความรุนแรง ก็มักจะเกิดขึ้นแบบไร้ทิศทางและส่งผลกระทบต่อสังคมสูงตามไปด้วย

❖ **เกิดจากเจตนากลั่นแกล้งกัน** โดยทั่วไปแล้วบุคลิกภาพและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันไปตามวุฒิภาวะและพื้นฐานของแต่ละบุคคล ลูกจ้างบางคนอาจมีพฤติกรรมก้าวร้าว บางคนอ่อนโยนหัวอ่อน ปกครองง่าย นายจ้างบางคนอาจเป็นคนใจกว้าง ยินดีรับฟังความคิดความเห็นและข้อโต้แย้งของฝ่ายลูกจ้างด้วยความมีเหตุมีผล แต่บางคนก็ไม่ยอมให้ลูกจ้างโต้แย้ง ดื้อรั้น หรือมีลักษณะหัวแข็ง กระด้างกระเดื่อง พฤติกรรมที่แตกต่างและหลากหลายเหล่านี้ล้วนเป็นชนวนและเป็นสื่อให้เกิดความขัดแย้งและเกิดข้อพิพาทได้ง่าย มีบ่อยครั้งที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุไม่ชอบหน้า หรือความไม่พอใจของลูกจ้างบางรายนำไปสู่การปลุกระดมลูกจ้างทั้งโรงงานก่อการนัดหยุดงานประท้วงนายจ้างได้อย่างง่ายดาย

ประเด็นปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น เหตุส่วนหนึ่งมาจากพฤติกรรมส่วนบุคคล แต่อีกส่วนหนึ่งก็มาจากกฎหมายซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ในลักษณะที่เป็นกลไกที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างความสามัคคี และความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

❖ **ระบบแรงงานสัมพันธ์ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์** ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นสาระสำคัญที่สอดคล้องกับระบบแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relation System) ของประเทศทั้งระบบ จากประสบการณ์ในอดีต ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากมีกลไกทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ย่อมสามารถลดหรือขจัดปัญหาข้อขัดแย้งได้ ปัญหาต่างๆจะไม่ขยายตัวออกไปถึงขั้นเกิดเป็นข้อพิพาททางด้านแรงงานได้ แต่หากกลไกของระบบไม่มีความชัดเจนพอ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและนำไปสู่การ

เกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น กระบวนการยื่นข้อเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างตามบทบัญญัติ มาตรา 13 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จะต้องมีบัญชีรายชื่อและลายมือชื่ออย่างน้อยร้อยละ 15 ของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง ยื่นพร้อมกับข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง ส่วนในกรณีที่ลูกจ้างมีสหภาพแรงงาน การที่สหภาพแรงงานจะยื่นข้อเรียกร้องแทนลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบกิจการได้ สหภาพแรงงานนั้นจะต้องมีลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 หรือร้อยละ 20 ของลูกจ้างทั้งหมด ในกรณีนี้เมื่อสหภาพแรงงานเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้างแทนลูกจ้าง ไม่จำเป็นต้องมีบัญชีรายชื่อ และรายมือชื่อของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องแต่อย่างใด

แต่กรณีที่นายจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องต่อลูกจ้าง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา 13 บทบัญญัติระบุไว้เพียงว่า นายจ้างมีสิทธิยื่นเป็นข้อเรียกร้องต่อลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานได้ แต่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ การใช้สิทธิของนายจ้างในกรณีนี้จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติตลอดมา และมักเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานบ่อยครั้ง

****

ข้อเสนอแนะและแนวทางการป้องกันปัญหา

ประเด็นปัญหาหลักที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ ต้องมีการปฏิรูประบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ทั้งเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจ และเป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านการแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายอย่างแท้จริง เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงาน และการป้องกันปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

- **แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจและเป้าหมายของการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์**

แนวคิดดังกล่าวต้องมุ่งเน้นการปฏิรูประบบการแรงงานสัมพันธ์ ให้มีภารกิจและเป้าหมายเพื่อทำให้การแรงงานสัมพันธ์เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน และความสำเร็จของสถานประกอบกิจการ เพื่อนำไปสู่การร่วมสร้างผลประโยชน์ของสังคม และการสร้างความเป็นอารยะของประเทศไทยในสังคมแรงงานโลก

ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์ย่อมเป็นเครื่องชี้ทิศทางของการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเห็นได้จากกรณีการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ .ศ. 2543 สะท้อนให้เห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้กับภาคเอกชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจและเป้าหมายดังกล่าวไม่ควรยึดติดอยู่กับนัยที่สะท้อนจากตัวกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องเป็นภารกิจและเป้าหมายแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่อยู่นอกเหนือกฎหมาย หรือ ส่วนที่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงไว้ด้วย เช่น การยอมรับและเคารพสิทธิซึ่งกัน

และกัน และยอมรับว่าทั้งสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ แนวความคิดจึงควรอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีต่อกันเป็นหลัก

- **ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์ไทย**

สำหรับสังคมไทย การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในระยะที่ผ่านมา ผู้มีอำนาจในสังคมหลายๆฝ่ายไปเข้าใจเสียว่าเรื่องความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นเรื่องยอมรับไม่ได้ หรือไม่น่าจะเกิดขึ้นเลย การออกแบบแรงงานสัมพันธ์จึงเน้นการยกเลิกหรือลดความขัดแย้ง ฉะนั้นภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์จึงอยู่ในระดับต่ำ คือการทำให้แรงงานสัมพันธ์ไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ และไม่ให้องค์กรผู้ใช้แรงงานมีบทบาทขัดขวางนโยบายและท้าทายการใช้อำนาจรัฐ และการก้าวก่ายอำนาจการบริหารงานของนายจ้าง

แต่การยกระดับการออกแบบ หรือ ปั้นแต่งให้การแรงงานสัมพันธ์เป็นบริบทแห่งการสร้างสรรค์โลก การทำงานและสังคมจากความขัดแย้งที่มีนั้นยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามจากผลการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากภาคเอกชน เมื่อ พ.ศ.2534 เราอาจจะเริ่มต้นการจัดการแรงงานสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์สังคมและทุกฝ่ายในสังคมในที่สุด ซึ่งการจะเป็นเช่นนี้ได้ก็เมื่อสังคมไทยได้มีกระบวนทัศน์ใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์สำหรับรัฐวิสาหกิจ คือ การที่การแรงงานสัมพันธ์ถูกออกแบบให้มีภารกิจรับใช้ผลประโยชน์ของสังคมเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างฝ่ายนายทุนกับแรงงาน ซึ่งในที่นี้ คือ รัฐและพนักงาน ผลประโยชน์ของรัฐคือการที่รัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ผลประโยชน์ของพนักงาน

คือคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนทำงานทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความมั่นคงในอาชีพ ค่าตอบแทน และการได้รับการยอมรับในคุณค่าและมีโอกาสใช้ศักยภาพของความเป็นมนุษย์ การได้เป็นเจ้าของและร่วมตัดสินใจในการดำเนินการของธุรกิจทั้งในทางนามธรรมและรูปธรรม เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภารกิจที่สร้างสรรค์ของการแรงงานสัมพันธ์ จากบริบทในรัฐวิสาหกิจออกไป คือ การที่แรงงานสัมพันธ์เป็นบริบทหนึ่งที่สำคัญแห่งการกระทำของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการนำไปสู่ความเจริญงอกงามของผู้คนและสังคมไทย และควรเป็นความเจริญงอกงามในทิศทางที่ประชาชนร่วมกันกำหนดอย่างเต็มที่ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ภารกิจเช่นนี้ ย่อมหมายถึงว่าแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในฐานะตัวแบบให้แก่แรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนได้

ดังนั้น การมีระบบการแรงงานสัมพันธ์ที่ถ่วงดุลกับทุนนิยมเสรี และเป็นการแรงงานสัมพันธ์ที่เข้ากันได้กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นธรรมตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเป็นกรอบแห่งการแรงงานสัมพันธ์ยุคใหม่ และจะมีผลต่อการปรับตัวของแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนด้วย

- **เป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ไทย**

เป้าหมายที่รองรับไว้ด้วยเกณฑ์แรงงานสัมพันธ์กำลังมีการเคลื่อนย้ายจากการมีกฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์เพื่อเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจ เป็นการให้แรงงานได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงานเท่าที่จะต่อสู้กับทุนได้ โดยในขณะเดียวกันก็ควบคุมแรงงาน และการกำจัดความขัดแย้งตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้เข้าสู่การแรงงาน

สัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทุนนิยมเสรี และรับกันได้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจากสมัยคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และอนาคตตามพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ 2543 ได้เน้นเป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ที่ให้แรงงานมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ และการประกันความมั่นคงขององค์กรแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ที่ความขัดแย้งถูกทำให้มีพลังสร้างสรรค์มากขึ้น และยังคงควบคุมพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางที่รุนแรง (เช่น จากการนัดหยุดงาน) ดังนั้น จึงมีสิ่งสะท้อนพอสมควรว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ของรัฐวิสาหกิจจะเป็นเครื่องมือของการพัฒนาแรงงานและสถานประกอบการควบคู่กัน และย่อมนำไปสู่ประโยชน์ของสังคมมากกว่าฉบับก่อนๆ

การเสนอข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในทางรัฐวิสาหกิจ แต่การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทยโดยรวมในอนาคตจำเป็นต้องทำให้เกิดภาพที่เชื่อมโยงกันให้ได้ และเป็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น ระหว่าง : คุณภาพชีวิตแรงงาน – ความสำเร็จของสถานประกอบกิจการ – การสร้างผลประโยชน์แก่สังคม – การสร้างเป็นสังคมอารยะของประเทศไทยในชุมชนแรงงานโลก ซึ่งย่อมหมายถึงว่าเราควรจะมีตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ไทยที่มีคุณค่า และประเทศต่างๆสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

- **โครงสร้างภาคี กฎเกณฑ์และองค์รวมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง**

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์นั้น จำเป็นต้องพิจารณาการแรงงานสัมพันธ์อย่างองค์รวมทั้งในทางโครงสร้าง ภาคี กฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศ

❖ **โครงสร้างของการแรงงานสัมพันธ์**

เพื่อให้ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์สามารถเชื่อมโยงและประสานสัมพันธ์กันได้ทุกระดับ โครงสร้างของการแรงงานสัมพันธ์จึงควรเป็น ดังนี้

1. ระดับการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ควรครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ คือ
   (1) ระดับพื้นฐาน หรือ ระดับสถานประกอบการ
   (2) ระดับกลาง หรือ ระดับอุตสาหกรรม
   (3) ระดับชาติ
2. รูปแบบหรือประเภทของการแรงงานสัมพันธ์ (พิจารณาจากภาคีที่ต้องมีส่วนร่วม) ได้แก่
   (1) ทวิภาคี การแรงงานสัมพันธ์รูปแบบนี้จะจำกัดอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นหลัก หรือเป็นการมีส่วนร่วมของภาคี แต่ในความเป็นจริงนั้นความสัมพันธ์สองฝ่ายดังกล่าว เป็นไปได้ทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง
   ก. ลูกจ้างกับรัฐบาล ข. รัฐบาลกับนายจ้าง ค. ลูกจ้างกับนายจ้าง
   (2) ไตรภาคี หมายถึงความสัมพันธ์ร่วมกันสามฝ่าย ระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

(3) พหุภาคี มีได้ตั้งแต่ 4 ภาคีขึ้นไป บางกรณีอาจนับว่า "นักวิชาการ" หรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอีกภาคีหนึ่งนอกเหนือจากผู้แทนรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง และการที่มีผู้แทนจากหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ที่มิใช่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานสัมพันธ์โดยตรงก็เข้ามาเป็นคณะกรรมการได้ เช่น กรณีคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่มีผู้แทนหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้มีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงและโดยอ้อม

❖ กฎเกณฑ์หรือกติกาทั้งในเชิงสาระและกระบวนการ

สาระและกระบวนการแรงงานสัมพันธ์มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมาก เช่น การปฏิรูปโครงสร้างการรวมตัวของสหภาพแรงงาน การระงับข้อพิพาทแรงงาน บทบาทของคณะกรรมการลูกจ้าง การคุ้มครองการก่อตั้งสหภาพแรงงาน และคณะกรรมการบริหารสหภาพแรงงานเงื่อนไขระยะเวลาต่างๆในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์

- **เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศ**

1. ประเทศไทยกำลังเป็นประเทศที่ต้องเข้าร่วมการแข่งขันทางการค้าแบบทุนนิยม ต้องการการร่วมแรงร่วมใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
2. ประเทศกำลังมีการปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และส่งเสริมการกระจายอำนาจ
3. สังคมกำลังมีการส่งเสริมค่านิยมแบบประชาธิปไตย การรวมตัวของกลุ่มบุคคลต่างๆ ความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไป และหาความเหมาะสมระหว่างวัฒนธรรมไทยและต่างประเทศ
4. การค้าระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจต่อสิทธิพื้นฐานของแรงงาน และองค์การแรงงานระหว่างประเทศยังคงทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของระบบแรงงานอย่างแข็งขัน

❖ ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคี

จากการที่แรงงานสัมพันธ์มี 3 ระดับหลักๆ และมีรูปแบบหรือประเภทต่างๆกัน การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์จึงจำเป็นต้องมองอนาคตที่คำนึงถึงความเป็นจริงในปัจจุบัน การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคีที่ควรจึงมิใช่พิจารณา "ทวิภาคี" แบบแยกส่วนจากองค์รวมของการแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกันทุกระดับและประเภทภายใต้ปฏิสัมพันธ์จากบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศ และอิทธิพลของปัจจัยเหล่านี้จากสากลและจากประวัติศาสตร์และโครงสร้างการแรงงานสัมพันธ์ไทย

การปรับปรุงแรงงานสัมพันธ์ระดับทวิภาคีในปัจจุบันจะสำเร็จได้ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยการแรงงานสัมพันธ์แบบไตรภาคีและพหุภาคีเข้ามาเอื้ออำนวย แต่สมควรเป็นการเอื้ออำนวยที่จะทำให้ระบบทวิภาคีเกิดความเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้มแข็งขึ้น เพื่อให้สามารถจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์กันเองได้สำเร็จ และให้แต่ละฝ่ายสามารถมีความสัมพันธ์ทางแรงงานโดยตรงกับฝ่ายรัฐบาลแบบทวิภาคีได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ฉะนั้น เราจะต้องไม่ทำการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์โดยเอาทวิภาคีไว้ แล้วละทิ้งไตรภาคีเสีย รวมทั้งไม่เปิดรับพหุภาคีซึ่งเป็นเรื่องการเชื่อมโยงแรงงานสัมพันธ์เข้ากับสังคมส่วนรวม แต่จะต้องดำเนินการให้ส่งเสริมกันทั้ง 3 รูปแบบ

❖ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

โดยการเพิ่มบทบัญญัติที่สามารถให้นายจ้างและลูกจ้างใช้เป็นกลไกเพื่อนำไปสู่การเจรจากันในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย และให้ทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกันที่จะขจัดปัญหาข้อพิพาทแบบสันติวิธี เช่น

1. บัญญัติให้มี "คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม" โดยกำหนดไว้เป็นหมวดที่ 1 ของพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ประชุมพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่จะเกิดเป็นข้อพิพาททุกเรื่อง ทุกประเด็น โดยเป็นบทบัญญัติเชิงบังคับว่า ทุกสถานประกอบกิจการจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม

2. บัญญัติให้มี "คณะอนุญาโตตุลาการ" โดยกำหนดให้เป็นหมวด 3 ต่อจากหมวด 2 เดิม (วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน) ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันเมื่อจบขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแรงงานแล้วไม่สามารถยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นได้ ให้ถือว่า"เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้" จากนั้นคู่กรณีมีทางเลือก คือ

(1) อาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาด

(2) นายจ้างจะปิดงานก็ได้ หรือลูกจ้างจะนัดหยุดงานก็ได้ โดยแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งและพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมง

ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น จะมีการปิดงานและลูกจ้างนัดหยุดงานกันอย่างดาษดื่น และส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตลอดมา และก็ไม่ได้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า สามารถให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างแท้จริง

****

ILO
CONVENTION
87, 98, 151

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร
ได้แก่ การรับเรื่องร้องทุกข์กรณีมีปัญหาข้อพิพาท
และหาทางแก้ไขปัญหาโดยเน้นยุทธศาสตร์สันติวิธี

โครงการสัมมนาและศึกษาดูงาน
เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านต่างประเทศ
9 ต.ค.46

คณะกรรมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร
ประชุมพิจารณาปัญหาข้อพิพาทเพื่อหาทางยุติปัญหาโดยไม่ให้เกิดการสูญเสีย

คณะกรรมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่หาความร่วมมือในการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้เป็นไปตามกติกาการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

กลไกการระงับข้อพิพาทแรงงาน

เป็นการสมควรเพิ่มบทบัญญัติที่แนวปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างใช้เป็นกลไกเพื่อนำไปสู่การเจรจาปรองดองกันได้ทุกกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นเป้าหมายเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันขจัดปัญหาข้อพิพาทแรงงานแบบสันติวิธี โดยเพิ่มเติมแนวปฏิบัติทั้งก่อนและหลังการเกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานไว้ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ดังนี้

❖ **ให้มี "คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม"** โดยกำหนดไว้เป็นหมวดที่ 1 ของพระราชบัญญัติ เป็นคณะกรรมการทวิภาคี ประกอบด้วยผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้าง กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสภาพการทำงานทุกกรณีที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน วันและเวลาการทำงาน ค่าจ้าง วันหยุด วันลา การยื่นเรื่องร้องทุกข์ของลูกจ้าง และการเลิกจ้าง เป็นต้น โดยกำหนดให้มีวาระการประชุมพิจารณาปัญหาดังกล่าวอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ "คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม" เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้ปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการสามารถยุติปัญหาได้โดยสันติวิธี และสามารถส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้ยั่งยืนตลอดไป จึงควรให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม

ในสถานประกอบการ จัดตั้งขึ้นโดยบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย และให้ยกเลิกคณะกรรมการลูกจ้างในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เสียทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นคณะกรรมการเฉพาะลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียวและเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของลูกจ้างเท่านั้น

❖ **ให้มี "คณะอนุญาโตตุลาการ"** โดยบทบัญญัติหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติขั้นตอนการยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นเพียงเมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานขึ้น พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน (ซึ่งเป็นข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน) จะเข้าไปทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณี (นายจ้าง/ลูกจ้าง) ตกลงกันภายในกำหนดระยะเวลา 5 วัน นับแต่วันที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือแจ้ง

หากครบ 5 วันแล้ว ไม่สามารถยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานได้ ให้ถือว่าเป็น "ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้" ซึ่งคู่กรณีสามารถเลือกแนวทางปฏิบัติได้ 2 ทางเลือก โดยเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(1) ทั้งสองฝ่ายอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาด

(2) นายจ้างปิดงานได้ หรือ ลูกจ้างนัดหยุดงานได้ โดยต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งและพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมง

ดังนั้น จึงเห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีข้อพิพาทแรงงานโดยนายจ้างปิดงานและลูกจ้างชุมนุมนัดหยุดงานกันอย่างดาษดื่น และส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตลอดมา และก็มิได้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า การใช้สิทธิดังกล่าวสามารถให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้อย่างแท้จริง

ในสถานการณ์ดังกล่าว หากเพิ่มกลไกใหม่เข้าไปช่วยเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถหาข้อยุติประเด็นขัดแย้งกันได้อีกครั้ง โดยนำประเด็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งคู่กรณีจะมีโอกาสนำเสนอประเด็นความต้องการ หรือเป้าหมายของประเด็นที่ยังเป็นข้อพิพาทอยู่ พร้อมทั้งการอธิบายเหตุผลและสภาพความเป็นจริงตามที่ประสงค์ และคณะอนุญาโตตุลาการจะได้ร่วมพิจารณาพร้อมเสนอทางเลือก แนวทางที่เป็นไปได้และควรจะเป็น ตลอดจนการเสนอให้คู่กรณีได้ลดหย่อนเงื่อนไขหรือความต้องการเพื่อให้มีข้อยุติในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยนำประเด็นข้อพิพาทบางส่วนไปหาข้อยุติในวันข้างหน้า เพื่อให้เห็นว่าความต้องการหรือเป้าหมายที่ยังเป็นข้อพิพาทอยู่จะได้รับพิจารณาและปฏิบัติ เพียงแต่มีเงื่อนไขในด้านเวลาเท่านั้น อาจจะต้องยืดระยะเวลาออกไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มโอกาสการสร้างความเข้าใจต่อกันได้มากขึ้น และประเด็นปัญหาข้อพิพาทเชื่อว่าน่าจะมีข้อสรุปและยุติปัญหาได้โดยไม่จำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการปิดงาน หรือการนัดหยุดงานแต่เพียงทางเดียว

นอกจากนั้น ควรปรับปรุงขั้นตอนปฏิบัติ ก่อนที่คู่กรณีจะใช้สิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงานเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ และมิให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

❖ **การแจ้งปิดงานของนายจ้าง** ควรกำหนดระยะเวลาไว้ว่าก่อนใช้สิทธิปิดงาน อันเนื่องมาจากกรณีปัญหาข้อพิพาทแรงงานซึ่งตกลงกันไม่ได้และไม่ประสงค์จะใช้ขั้นตอนการตัดสินชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จะต้องแจ้งต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และลูกจ้างให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลประกอบการแจ้ง และต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการปิดงานไปพร้อมเหตุผลด้วย ดังนี้

1. วันเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาการปิดงาน
2. การปิดงานดังกล่าวจะปิดกิจการทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนและในส่วนใดบ้าง
3. จำนวนลูกจ้างที่ต้องถูกปิดงาน

❖ **การแจังนัดหยุดงานของลูกจ้าง** ก่อนการใช้สิทธิฝ่ายลูกจ้าง จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ลูกจ้างทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เพื่อมีมติอนุมัติให้ทำการนัดหยุดงาน อันเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานซึ่งตกลงกันไม่ได้ และไม่ประสงค์จะใช้ขั้นตอนการตัดสินชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและให้แจ้งมติดังกล่าวต่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และนายจ้าง ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลประกอบการแจ้ง และต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการนัดหยุดงานไปพร้อมเหตุผลด้วย ดังนี้

1. วันเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาการนัดหยุดงาน
2. สถานที่ที่ชุมนุมนัดหยุดงาน
3. จำนวนลูกจ้างที่จะร่วมนัดหยุดงาน

เหตุที่ต้องขยายเวลาการแจ้งใช้สิทธิก่อนปิดงาน หรือนัดหยุดงาน จากระยะเวลา 24 ชั่วโมงล่วงหน้า เป็นระยะเวลา 7 วันล่วงหน้า พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิต้องอธิบายเหตุผลและแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบที่จะใช้สิทธิดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการดำเนินการตามขั้นตอนนี้เป็นไปโดยมีเหตุมีผลและรอบคอบ และผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจจากผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง และต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ร่วมกัน และความสัมพันธ์อันดีต่อกันของคู่กรณีในวันข้างหน้ามากกว่าที่จะมุ่งเอาแพ้เอาชนะกันด้วยเงื่อนเวลาตามกฎหมาย โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อทั้งสองฝ่าย และสังคม ส่วนรวม และประการสำคัญเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์จูงใจให้คู่กรณีหันไปใช้กระบวนการของอนุญาโตตุลาการมากขึ้น

❖ **คณะอนุญาโตตุลาการ** กระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน (Labour Dispute Settlement, process) โดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitrator) เป็นกระบวนการที่บุคคลที่ 3 (หรือคณะบุคคล) (Third–party) ซึ่งมีความเป็นกลางได้รับเลือกจากคู่กรณีให้มาทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยคู่กรณีพิพาทจะต้องแถลงเหตุผลพร้อมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้สอบถามข้อเท็จจริง และให้แต่ละฝ่ายโต้แย้งและให้ข้อมูลทุกด้านแล้ว คณะอนุญาโตตุลาการก็จะพิจารณาวินิจฉัย หรือตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น โดยคู่กรณีจะต้องรับปฏิบัติตาม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยคณะอนุญาโตตุลาการ จะถือเป็นที่สุด

❖ แนวปฏิบัติของอนุญาโตตุลาการ

1. เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งอนุญาโตตุลาการ จำนวนหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้เพื่อให้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น โดยต่างฝ่ายต่างเสนอชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเห็นว่ามีความเป็นกลางอย่างแท้จริง หากได้รายชื่อซึ่งได้รับการเสนอชื่อและยอมรับตรงกันตามจำนวนที่ต้องการแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นหรือคณะบุคคลตามรายชื่อนั้น เป็นอนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการ เพื่อตัดสินข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว

2. จากนั้นอนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการจะได้มีการนัดประชุมกันและแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน และวันเวลา สถานที่ที่จะประชุมพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน ให้นายจ้างและลูกจ้าง ชี้แจงแถลงเหตุผลและนำพยานหลักฐานเข้าสืบ

3. เมื่อพิจารณาข้อพิพาทแรงงานเสร็จแล้วอนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการ ทำคำตัดสินชี้ขาดเป็นหนังสือ อย่างน้อยมีข้อความดังต่อไปนี้

(1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำชี้ขาด

(2) ประเด็นแห่งข้อพิพาทแรงงาน

(3) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(4) เหตุผลแห่งคำตัดสินชี้ขาด

(5) คำตัดสินชี้ขาดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ

คำตัดสินชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการให้ถือเสียงข้างมาก และต้องมีรายมือชื่ออนุญาโตตุลาการทุกคน และให้แจ้งให้คู่กรณี นายจ้าง และลูกจ้างทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 วัน นับแต่วันที่ทำคำตัดสินชี้ขาด พร้อมทั้งติดสำเนาคำตัดสินชี้ขาด ไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง หรือ ข้อพิพาททำงานอยู่

และให้อนุญาโตตุลาการ หรือ คณะอนุญาโตตุลาการ นำคำตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้ตัดสินชี้ขาด

ตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว คำตัดสินชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการจะมีผลใช้บังคับได้เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่มีคำตัดสินชี้ขาด และเมื่อคู่กรณีอยู่ในระหว่างการปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งละเมิดอีกฝ่ายหนึ่งจะมีความผิดและมีบทลงโทษตามกฎหมาย

ระบบคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ
(Joint Consultation Committees)

ระบบของคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม เป็นระบบทวิภาคีรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจ เป็นระบบของการช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง ข้อร้องทุกข์ และส่งเสริมการสื่อข้อความ การสร้างความเข้าใจในการทำงานร่วมกันไปในแนวเดียวกัน เกิดประโยชน์แก่กิจการในลักษณะความร่วมมือและร่วมใจซึ่งจะก่อให้เกิดแรงงานสัมพันธ์อันดีในสถานประกอบกิจการ

- **คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือประกอบด้วย**

1. ฝ่ายจัดการ จะมีจำนวนเท่าใดนั้นแล้วแต่ขนาดของหน่วยงาน แต่อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยระดับสูง 1 คน ระดับกลาง 1 คน หัวหน้างาน 1 คน และผู้จัดการฝ่ายบุคคล คณะกรรมการจากฝ่ายจัดการนี้ ฝ่ายจัดการเป็นผู้แต่งตั้ง

2. ฝ่ายลูกจ้าง (หรือพนักงาน) จะต้องเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากคนงาน ซึ่งประจำอยู่ฝ่ายต่าง ๆ ผู้แทนลูกจ้างจะมีจำนวนเท่าใดก็ขึ้นกับการจำแนกองค์การนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามไม่ควรน้อยกว่าฝ่ายจัดการ แต่ละฝ่ายหรือแต่ละแผนกควรจะได้ผู้แทนลูกจ้างอย่างน้อย 1 คน และได้รับการเลือกตั้งจากคนงานในฝ่ายหรือแผนกนั้น ๆ โดยตรง ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้งคะแนนรวมเหมือนกับการเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้าง เพื่อทำการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง การที่ใช้การเลือกตั้งในลักษณะนี้ก็เพราะเพื่อได้ตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง

ในกรณีที่สถานประกอบกิจการใดมีสหภาพแรงงานอยู่ด้วย ตัวแทนลูกจ้างผู้ได้รับเลือกตั้งอาจจะเลือกจากสหภาพแรงงานของกิจการนั้นเข้ามาร่วมเป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างด้วยก็ได้ คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ **มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษา มิใช่มาเจรจาต่อรอง** อำนาจการตัดสินใจที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งยังอยู่กับฝ่ายจัดการระดับสูงอย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ฝ่ายจัดการตัดสินใจที่จะดำเนินการประการใดแล้วก็อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการ มิใช่ว่าเมื่อเกิดการผิดพลาดแล้วปัดความรับผิดชอบไปที่คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ ทางฝ่ายจัดการเองก็จะต้องระบุอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของคณะกรรมการร่วมปรึกษาให้ชัดเจนว่าไม่มีหน้าที่เจรจาต่อรอง และคณะกรรมการเช่นว่านี้จะไม่นำกรณีลูกจ้างขอเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดเงินรางวัลประจำปี ฯลฯ เพราะสิ่งนี้ถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายจัดการ

- **เรื่องที่นำมาพิจารณาในคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ**

ควรจะเป็นเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสุขสบายความสะดวกในการปฏิบัติงานของคนงาน ประสิทธิภาพของผลงาน ฉะนั้นส่วนมากจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

1. กำหนดการผลิต ต้นทุนการผลิต ข้อติชมของลูกจ้าง การปรับปรุงการผลิตทางเดินของงาน การลดความสูญเสียสิ้นเปลืองของวัตถุดิบ การใช้เครื่องจักรให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เป็นต้น

2. การฝึกอบรมและการให้การศึกษาแก่ลูกจ้าง ระบบการประเมินผลงาน รวมถึงการจัดหาหลักสูตรอบรมแนะนำงาน การปฐมนิเทศ หลักสูตรพิเศษอื่นๆ ในการเพิ่มพูนความรู้ให้แก่พนักงาน ตลอดจนถึงสถาบันที่ให้การฝึกต่างๆ

3. การคัดเลือก บรรจุคนงาน ได้แก่ วิธีการเลือก หลักการเลื่อนขั้น

4. การรักษาความปลอดภัย การป้องกันอุบัติเหตุ การใช้เครื่องป้องกันอันตราย การหาวิธีป้องกัน การชักจูงต่าง ๆ

5. การสื่อสารเรื่องราวในงาน การส่งข่าวสารต่าง ๆ การแจ้งเรื่องราวให้ทราบโดยผ่านคณะกรรมการร่วมปรึกษา ระบบการเสนอแนะนำของลูกจ้าง

6. สวัสดิการและวิธีการจัดสวัสดิการ แผนงานเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง โรงอาหาร การจัดรถรับส่ง หอพัก บ้านพัก ฯลฯ

- **วิธีดำเนินการของคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ**

1. การเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

1.1 จำนวนผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ขึ้นอยู่กับขนาดของสถานประกอบกิจการ แต่อย่างไรก็ตามอย่างน้อยคนงาน 50-100 คน ควรมีผู้แทนลูกจ้างได้ 1 คน แต่จำนวนผู้แทนฝ่ายลูกจ้างก็ไม่ควรเกินกว่า 20 คน

1.2 คุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

- ควรจะทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการนั้นๆ มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ทั้งนี้ ก็เพื่อจะได้ผู้แทนลูกจ้างที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการของตนเป็นอย่างดี
- เป็นผู้ที่อ่านออกเขียนได้

1.3 การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างนี้ ผู้สมัครต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย 3 คน

1.4 ฝ่ายจัดการจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการเลือกตั้ง กำหนดวัน เวลา สถานที่ที่จะทำการเลือกตั้ง บัตรลงคะแนนเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อลูกจ้าง ป้ายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หีบเลือกตั้ง ฯลฯ และควรแจ้งให้คนงานทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน

1.5 ประกาศผลการเลือกตั้ง ทางฝ่ายจัดการควรจะได้ประกาศไว้ที่ปิดประกาศของบริษัทฯ เพื่อให้คนงานทุกคนได้ทราบ และเป็นการแสดงถึงความตั้งใจและเจตนาดีว่าฝ่ายจัดการมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบการให้คำปรึกษาหารือร่วมกันเช่นว่านี้

2. การประชุม

2.1 การประชุมของคณะกรรมการร่วมปรึกษานี้ไม่ควรเกินกว่าเดือนละ 1 ครั้ง ยกเว้นกรณีเหตุจำเป็น

2.2 ทางฝ่ายจัดการอาจจะสงวนสิทธิในการจัดระเบียบวาระการประชุมก็สามารถทำได้ แต่ทางที่ดีแล้วก็ควรจะได้ปรึกษาหารือกับผู้แทนฝ่ายลูกจ้างด้วยว่า เหตุผลที่จัดระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวเพราะอะไร

2.3 ในการประชุมแต่ละครั้ง ควรจะได้มีการสับเปลี่ยนประธานที่ประชุม ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างได้เป็นประธาน

2.4 ฝ่ายจัดการต้องแสดงให้เห็นชัดด้วยว่ามีความเชื่อถือในการร่วมให้คำปรึกษาหารือของลูกจ้าง และยอมรับนับถือความคิดเห็นส่วนบุคคลอย่างแท้จริง สนใจต่อความเป็นอยู่ของทุกคนในกิจการ และพร้อมที่จะเรียนรู้ความต้องการและปัญหาของลูกจ้าง

2.5 ฝ่ายจัดการจะต้องเป็นผู้จัดทำรายงานผลการประชุม และปิดประกาศให้ลูกจ้างทุกคนได้ทราบเรื่องราวดังกล่าว หรืออาจจะทำเป็นจดหมายข่าวหรือเอกสารอย่างอื่นแจกแก่ลูกจ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อช่วยเหลือผู้แทนลูกจ้างที่อาจจะไปให้ข่าวสารเกี่ยวกับการประชุมไม่กระจ่างชัดได้

3. ระยะเวลาของคณะกรรมการร่วมปรึกษา ไม่ควรน้อยกว่า 1 ปี และไม่ควรเกิน 2 ปี และเมื่อพ้นสภาพจากระยะเวลาดังกล่าว ก็จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเมื่อพ้นสภาพจากการเป็นผู้แทนเพราะเหตุใดก็ตาม (ให้ออก ลาออกจากบริษัทฯไป) ก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งซ่อม แต่ให้เป็นผู้แทนได้เท่าที่ระยะเวลายังเหลืออยู่

- **ข้อเปรียบเทียบในการมีระบบปรึกษาหารือร่วมกัน**

❖ **ข้อดี**

1. เปิดโอกาสให้ฝ่ายลูกจ้างได้มีการระบายสิ่งที่ตนคิดว่าได้รับการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ซึ่งฝ่ายจัดการก็จะได้ทราบและหาทางแก้ไข

2. เป็น "ดัชนี" ที่จะทำให้ทางฝ่ายจัดการทราบแนวท่าทีและทัศนคติของฝ่ายลูกจ้างที่มีต่อสถานประกอบกิจการและฝ่ายนายจ้าง เมื่อทางฝ่ายจัดการประสงค์จะแก้ไขสิ่งต่างๆ ดังกล่าวก็จะทำได้โดยถูกจุด

3. เปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้เรียนรู้ถึงวิธีการทำงานเป็นกลุ่ม รู้จักวิธีแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยการแสดงออกถึงพลังกลุ่ม ตลอดจนการปลูกฝังวิธีการทำงานร่วมกันแบบประชาธิปไตย นับตั้งแต่การมีการเลือกตั้ง การประชุมปรึกษาหารือ เป็นต้น

4. ในกรณีที่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาที่มีส่วนได้เสียกับลูกจ้าง ทางฝ่ายจัดการก็จะได้รับการตำหนิจากฝ่ายลูกจ้างน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะได้มีการปรึกษาหารือกับฝ่ายลูกจ้างแล้ว

❖ **ข้อเสีย**

1. ทางฝ่ายจัดการต้องเสียเวลาเตรียมตัวในการดำเนินการ นับตั้งแต่การเลือกตั้ง การประชุม การทำรายงาน ตลอดจนระยะเวลาที่จะต้องประชาสัมพันธ์ให้ฝ่ายลูกจ้างได้เข้าใจถึงระบบของการปรึกษาหารือร่วมกัน

2. ค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้ในระบบปรึกษาหารือร่วมกันนี้ กรณีที่มีการร้องขอให้จัดกิจกรรมใดๆ จากฝ่ายลูกจ้าง ทางบริษัทฯก็ต้องเตรียมตัวเตรียมใจพร้อมที่จะจัดให้ตามการร้องจากผลการมีคณะกรรมาการร่วมปรึกษาหารือนี้

3. ถ้าพนักงานส่วนใหญ่มีความรู้น้อย การตั้งคณะกรรมการร่วมปรึกษาก็จะไม่ได้รับผลเท่าที่ควรดังคาดไว้

- **ข้อตกลงร่วมในการใช้ระบบปรึกษาหารือ**

1. ฝ่ายพนักงานและฝ่ายบริหาร จะต้องเคารพหลักพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย และสำนึกเสมอว่าต่างฝ่ายต้องร่วมมือกันและแต่ละฝ่ายจะมีบทบาทและหน้าที่เฉพาะของตน

2.ฝ่ายแรงงานและฝ่ายบริหารจะต้องตระหนักว่าการปรึกษาหารือควรจะเป็นไปอย่างอิสระบนความเสมอภาคกันและการตัดสินใจใดๆ ก็ตามที่เป็นผลจากการร่วมปรึกษาหารือจะต้องเป็นความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่าย

ระบบการยุติข้อร้องทุกข์

- **หลักการและเหตุผล**

โดยที่ปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งเป็นปัญหาเล็กน้อยแต่มิได้ระงับให้เรื่องนั้นๆ สิ้นสุดลงก่อนที่จะลุกลามไปเป็นปัญหาใหญ่จนเกิดความเสียหายร้ายแรง ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของขบวนการผลิตและบริการอันเป็นเหตุให้มีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศชาติโดยส่วนรวม

กระบวนการร้องทุกข์ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งและช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งควรจะได้ดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยทั้งสองฝ่ายยอมรับและยึดถือหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ต่อไปนี้

1. นายจ้าง ลูกจ้าง พึงยอมรับสถานภาพของกันและกัน
2. ทั้งนายจ้างและลูกจ้างพึงส่งเสริม และสร้างบรรยากาศการร้องทุกข์ให้เป็นไปได้โดยสะดวก
3. ทั้งสองฝ่ายควรยอมรับว่าการร้องทุกข์นั้นเป็นสิ่งจำเป็น
4. ทั้งสองฝ่ายควรสร้างแนวทางการสื่อข้อความให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ
5. ทั้งสองฝ่ายไม่พึงนำข้อร้องทุกข์มาเป็นเหตุกลั่นแกล้งต่อกัน
6. นายจ้าง และลูกจ้าง ควรรับผิดชอบในการเผยแพร่ระเบียบวิธีการร้องทุกข์

7. ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย จัดให้มีการศึกษาอบรมเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการร้องทุกข์โดยยึดถือมาตรฐานวิธีปฏิบัติที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ

- **การร้องทุกข์**

การร้องทุกข์ คือ การร้องขอจากลูกจ้างหรือนายจ้างให้อีกฝ่ายหนึ่งได้จัดการแก้ไข หรือคลี่คลายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อระงับข้อขัดแย้งระหว่างกันในขอบข่ายดังต่อไปนี้

1. เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่
   1.1 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแรงงาน
   1.2 สัญญาข้อตกลงร่วมหรือสัญญาส่วนบุคคล
   1.3 ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง
   1.4 ธรรมเนียมประเพณี
2. สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงาน
3. การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและละเมิดศักดิ์ศรีของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
4. เกี่ยวกับการตีความการปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงวิธีการดำเนินการร้องทุกข์ เป็นวิธีการเพื่อยุติข้อขัดแย้งตามวิธีที่ตกลงกันแล้วระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยตรง ในสถานประกอบการนั้น

- **วิธีดำเนินการร้องทุกข์**

1.การร้องทุกข์จะกระทำเป็นรายบุคคล หรือกระทำในนามของกลุ่มลูกจ้าง หรือในนามของสหภาพแรงงานในฐานะเป็นผู้แทนลูกจ้างก็ได้

2.การพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องทุกข์ควรกำหนดให้ปฏิบัติได้ง่าย รวดเร็ว และภายในเวลาอันสมควร ทั้งให้มีพิธีการน้อยที่สุด

3.ข้อร้องทุกข์ควรจะให้มีการพิจารณาและดำเนินการภายในสถานประกอบการนั้น

4.ให้มีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ โดยให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างร่วมอยู่ด้วย

5.ข้อร้องทุกข์ควรได้รับการพิจารณาหารือเบื้องต้นระหว่างลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดเป็นอันดับแรก

6.ผู้ร้องทุกข์หรือผู้แทนของผู้ร้องทุกข์ มีสิทธิ์เข้าชี้แจง หรือให้ถ้อยคำแสดงหลักฐานเอกสารหรือพยานบุคคล หรือร่วมดำเนินการอื่นในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์โดยตลอด

7.ผู้ร้องทุกข์ควรจะได้รับทราบทุกระยะว่าได้มีการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องทุกข์นั้นๆ ไปแล้วเพียงใด อย่างไรบ้าง

- **ขั้นตอนของการร้องทุกข์**

1. ผู้ร้องทุกข์ หรือตัวแทน เสนอข้อร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงด้วยวาจา

2. ผู้ร้องทุกข์/ตัวแทนสหภาพ ยื่นข้อร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับโดยตรงเพื่อพิจารณา (3-5 วัน)

3. ผู้ร้องทุกข์ หรือตัวแทน นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ให้พิจารณา ฝ่ายจัดการต้องยอมรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ (7 วัน)

กระบวนการร้องทุกข์ ไม่จำกัดสิทธิของคู่กรณี ที่จะแสวงหาความยุติธรรมตามกฎหมาย

❖ ข้อเสนอแนะของคณะทำงาน

1. การมีกระบวนการร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นแนวทางแก้ปัญหาทางหนึ่ง แต่ที่สำคัญยิ่ง คือ ควรจะลดข้อขัดแย้งให้น้อยที่สุด โดยการมีระเบียบวินัยที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลแน่นอนในการให้ความเป็นธรรมเพื่อลดข้อขัดแย้ง

ฉะนั้น หากสถานประกอบการใด จะมีระเบียบวินัยที่ลดข้อร้องทุกข์ได้ ก็เป็นสิ่งที่ดีและสมควร

2. กระบวนการร้องทุกข์ดังกล่าว ควรจะนำไปประยุกต์ปรับใช้โดยวิธีการกำหนดให้การร่างข้อเจรจาต่อรองรวม หรือหากสถานประกอบการใดจะนำไปใช้ โดยกำหนดไว้เป็นข้อบังคับการทำงานก็เป็นสิ่งที่สมควร

3.เห็นเป็นการสมควรที่จะให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นายจ้าง และลูกจ้าง รับผิดชอบในการเผยแพร่ระเบียบวิธีการและขั้นตอนการร้องทุกข์นี้ เพื่อให้มีการดำเนินการปฏิบัติต่อไปโดยทั่วกัน

เทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน
(Conciliation Techniques)

กรณีเกิดข้อขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงานขึ้นแล้ว บางครั้ง ได้นำไปสู่การรวมตัวของลูกจ้าง เกิดการนัดหยุดงาน (Strike) ขึ้น หากได้ศึกษาถึงเทคนิคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน กรณีฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเกิดความขัดแย้ง(Conflicts) หรือกลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน (Labour Disputes) ขึ้นแล้ว ย่อมจะช่วยชะลอมิให้ปัญหาการนัดหยุดงานหรือการปิดงานเกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก

ศึกษาถึงเทคนิคของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานจากเอกสารของ ILO เรื่อง Effective Conciliation แล้วพบว่า ข้อแนะนำเรื่องเทคนิคในการไกล่เกลียข้อพิพาทแรงงาน มีดังนี้

❖ **เทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน** (Conciliation Techniques) ก็คือ

♦ โปรดแยกตัวบุคคลออกจากปัญหา ท่านกำลังไกล่เกลี่ยเรื่องที่เป็นปัญหามิใช่ตัวบุคคล

♦ ช่วยเหลือคู่กรณี โดยทำให้เป้าหมายและการจัดลำดับในการจะไกล่เกลี่ยกระจ่างขึ้นว่า

---

[1] แปลและเรียบเรียงจากเอกสารของ ILO เรื่อง EFFECTIVE CONCILIATON : A PRACTICAL GUIDE, โดย Mr. Robert Heron และ Ms. Caroline Vandenabeele, ILO/EASMAT, 1999.

- "จริงๆแล้วท่านต้องการอะไร"
- "โปรดระบุเลยว่า ลำดับความต้องการของท่านจริง ๆ คืออะไร"
- "โปรดระบุด้วยว่า ท่านคิดว่า คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีลำดับความ ต้องการอย่างไรบ้าง

♦ พยายามอย่างเต็มที่ที่จะให้เข้าถึงข้อตกลงคร่าว ๆ ก่อน หากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบแล้ว ย่อมสามารถจัดทำข้อตกลงขึ้นได้ แม้จะไม่ผูกมัดแต่ก็ถือเป็นสัญญาณของความก้าวหน้าทางบวกได้

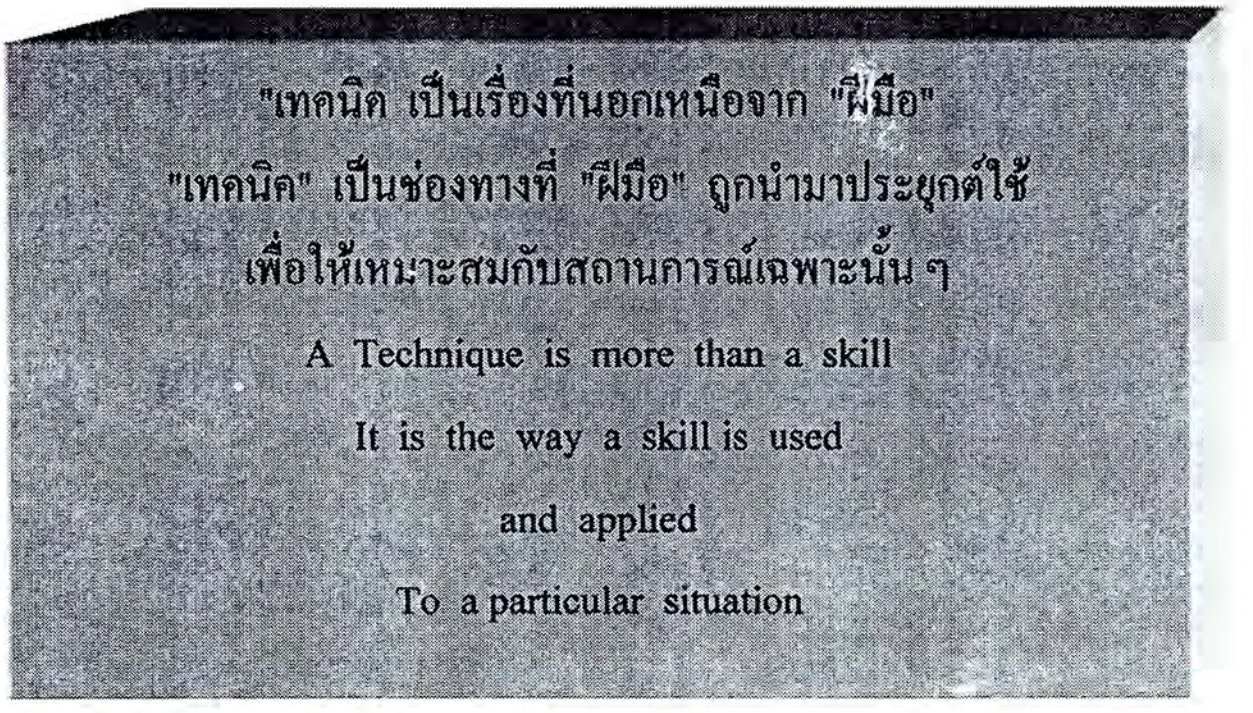
♦ จงทำตัวเป็นเสมือน "เด็กเดินหนังสือ" (An errand boy) นำข้อความจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ต้องให้มั่นใจว่า เป็นข้อความที่ถูกต้อง

♦ ฟังความของอีกฝ่ายหนึ่ง พยายามให้คู่กรณีคิดทบทวนถึงสถานะของพวกเขา และพยายามถามคำถามให้ลึกในรายละเอียดเพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริง

♦ พยายามให้แต่ละฝ่ายพูดถึงอีกฝ่าย และให้คู่กรณีตระหนักถึงสถานการณ์ทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและผลทางการเงินของทั้งสองฝ่าย

♦ หากเกิดการนัดหยุดงานขึ้น จะเป็นอย่างไร จะเป็นผลดีต่อผลกำไรต่อการเติบโตของกิจการของท่านหรือต่อการแข่งขันอย่างไร?

♦ หากเกิดการนัดหยุดงานขึ้น การเป็นสมาชิกสหภาพและค่าบำรุงสมาชิกจะมีผลกระทบไหม?



- **บทบาทด้านอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน (The Different Roles of the Conciliator)**

บทบาทสำคัญของผู้ไกล่เกลี่ย ก็คือ การช่วยเหลือคู่กรณีให้หาช่องทางในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม บทบาทรองลงมา (subroles) ซึ่งอาจจะดำเนินการได้ในเวลาเดียวกัน ก็คือ

- ท่านเป็นเสมือน**ผู้ที่จะช่วยเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์** (A Catalyst) ระหว่างคู่กรณี
- ท่านเป็นเสมือน**ผู้ให้ความรู้** (An Educator)
  - ซึ่งจะให้ความรู้ แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายในเรื่องสถานะของอีกฝ่ายหนึ่ง

- ให้ความรู้แต่ละฝ่ายในเรื่องความเป็นไปของโลกซึ่งกำลังดำเนินอยู่
- ให้ความรู้แก่ตัวท่านเองถึงสถานะของคู่กรณีแต่ละฝ่าย

➢ เป็นเสมือน**ผู้แปลหรือผู้ตีความ** (A Translator) ที่จะนำสถานะของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง ท่านจะต้องส่งผ่านทั้งคำพูดที่แท้จริง (Actual Words) และคำพูดที่มีความหมายแอบแฝงอยู่ (The nuances) ด้วย

➢ เป็นเสมือน**บุคคลที่เป็นแหล่งข้อมูลหรือวิทยากร** (A Resource person) ซึ่งสนับสนุนคู่กรณีให้ขยายหรือเพิ่มเติมทางเลือกและความคิดให้กว้างขวางมากขึ้น เช่น ลำดับระยะเวลาที่แตกต่างในการขึ้นค่าจ้าง หรือการฝึกหรือพัฒนาฝีมือให้แก่ลูกจ้าง กรณีลูกจ้างล้นงาน (เพื่อให้ลูกจ้างเหล่านั้นได้ย้ายไปทำงานในอีกฝ่ายหนึ่ง)

"นี่คือ คำแนะนำที่แตกต่างไปซึ่งอาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้"

"เครื่องจักรใหม่เครื่องนี้ จะต้องการใช้คนงานเพียง 6 คน มิใช่ 9 คน แต่จำนวน 3 คน ที่เกินไปนี้อาจจะให้ได้รับการฝึกอบรมใหม่ (Retrained) เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ต่อไป"

➢ เป็นเสมือน**ผู้วิเคราะห์** (An Analyser) ซึ่งจะแบ่งแยกเรื่องราวและเหตุการณ์หรือวิเคราะห์รายละเอียดของข้อเรียกร้องนั้น ๆ

➢ เป็นเสมือน**ตัวกลางหรือจุดศูนย์กลาง** (A Focuser) ที่จะสนับสนุนคู่กรณีให้มุ่งความสนใจไปยังเรื่องที่สำคัญจริง ๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง

➢ เป็นเสมือน**ผู้กลั่นกรอง** (A Refiner) โดยพยายามวิเคราะห์ให้เข้าถึงรายละเอียดของปัญหา

➢ เป็นเสมือน**ผู้คัดแปลง** (A Transformer) เพื่อเปลี่ยนแปลงเรื่องหนึ่งไปยังอีกเรื่องหนึ่ง (เช่น แนะนำเรื่อง การจ่ายค่าล่วงเวลา ให้เป็นให้มีเวลาหรือวันหยุดเพิ่มมากขึ้นแทน e.g. Suggest **overtime payment** becomes **time off instead**)

➢ เป็นเสมือน**ผู้เชื่อมโยงหรือผู้ดำเนินการ** (A Moderator) ซึ่งพยายามสนับสนุนให้คู่กรณีคงพูดต่อไป

➢ เป็นเสมือน**ผู้รวบรวมและบรรจุ** (A Packager) โดยนำเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งคู่กรณีเสนอไปรวมเป็นหัวข้อเรื่องให้เป็นที่ยอมรับ

➢ เป็นเสมือน**ผู้สร้างบรรยากาศ** (An Atmosphere Setter) ซึ่งสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ (Cooperation) และเกิดผลประโยชน์ร่วมกัน (Common Interests)

➢ เป็นเสมือน**ผู้กำกับ** (A Conductor) มิใช่กำกับคู่กรณี แต่กำกับวาระการประชุม (Agenda) นั่นคือ

- อย่าปล่อยให้คู่กรณีพูดไม่ตรงประเด็น

➢ เป็นเสมือน**ผู้นำข่าว** (A Bearer of news) จากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง

- โดยพยายามให้ข่าวที่ถูกต้อง อย่าบิดเบือนข่าว พยายามให้เป็นภาพบวก หากเป็นได้ เช่น "ลูกจ้างจะไม่มีงานทำ ๕ คน แต่อาจเป็นไปได้ที่อาจจะจ้างลูกจ้าง ๒ หรือ ๓ คน ภายในระยะเวลา ๒ เดือน นี้"

➢ เป็นเสมือน**แพะรับบาป** (A Scapegoat) ระหว่างแยกกลุ่มประชุม เป็นไปได้ว่าท่านอาจถูกตำหนิสำหรับสิ่งที่ผิดพลาดไป ฉะนั้น

- จงอดทน
- อย่าโต้ตอบอย่างก้าวร้าว
- อย่ารับข้อร้องเรียนจากฝ่ายหนึ่ง เพื่อโต้แย้งอีกฝ่ายหนึ่ง
- จงวางตัวเป็นกลาง
- โปรดระลึกว่า ความก้าวร้าวนั้น มิใช่ประสงค์จะมุ่งแสดงตรงมายังท่าน แต่ดำเนินการไปเพื่อกดดันคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- อย่าปล่อยให้คู่กรณีสร้างบรรยากาศที่มิใช่การไกล่เกลี่ย
- จงยอมรับข้อความที่เป็นภาพลบโดยไม่แสดงอารมณ์

➢ เป็นเสมือน**ผู้เชื่อมโยงในการสื่อข้อความ** เมื่อ คู่กรณีจะไม่สื่อข้อความกันโดยตรง นับว่าเป็นเรื่อง สำคัญ ฉะนั้น

- โปรดมั่นใจว่าท่านเข้าใจทุกสิ่งทุกอย่างชัดแจ้งแล้ว
- พยายามสนับสนุนการกระทำที่เป็นภาพบวก
- อย่าสื่อข้อความในสิ่งที่ไม่ควรเปิดเผย

- **กรณีเกิดเหตุการณ์เฉพาะหน้า (Dealing with Specific Situations)**

❖ **กรณีเกิดการใช้อารมณ์รุนแรง** (Dealing with strong emotions)

ความโกรธ หรืออารมณ์เสีย อาจจะเกิดขึ้นกับท่านเองหรืออาจเกิดขึ้นกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย

♦ **หากเป็นความรู้สึกของท่านเอง**

- ขอให้หายใจลึก ๆ นับหนึ่งถึงสิบและพยายามทำใจให้สงบ (calm down)
- หยุดพัก (Take a break) บ้างถ้าจำเป็น
- พยายามแยกแยะอารมณ์ที่แท้จริงของท่าน (ว่ายังโกรธ ยังไม่เข้าใจ หรืออารมณ์เสีย) หากเข้าใจในอารมณ์แล้ว ย่อมช่วยให้การดำเนินการต่าง ๆ ง่ายเข้า
- หากเป็นไปได้ ควรพูดคุยเรื่องนี้กับบุคคลภายนอกบ้าน (เช่น ผู้ร่วมงาน)
- เลือกใช้คำพูดของท่าน และกิริยาท่าทางที่ท่านแสดงออก จะต้องระมัดระวัง
- จงมั่นใจ แต่อย่าก้าวร้าว

♦ **หากจะต้องเกี่ยวข้องกับความมีอารมณ์รุนแรงของคู่กรณี**

- อย่าทำเป็นละเลยต่ออารมณ์เช่นนั้น / อย่างปฏิเสธ / แต่พยายามเรียนรู้ไว้
- อย่าแสดงความหุนหันพลันแล่นหรือก้าวร้าว
- พยายามแสดงความเยือกเย็นเข้าไว้ (Try to stay cool)

- พักบ้าง ถ้าจำเป็น (Take a break, if necessary)
- อย่าโต้แย้งไปทั้ง ๆ ที่มีอารมณ์ จนกว่าการเจรจาด้วย
- เหตุผลจะดำเนินการได้
- พยายามหลีกเลี่ยงสำนวนที่ว่า "ท่านชอบจะ" (You always) และ "ท่านไม่เคยเลย" (You never)
- แสดงความเห็นอกเห็นใจ (เข้าใจความรู้สึกของผู้อื่น)
- พยายามเปลี่ยนแปลงภาษาที่พูดต่อต้านและเป็นภาพลบ
- ให้ยึดมั่นในข้อเท็จจริงไว้ (Stick to Facts)

❖ **กรณีมีการข่มขู่** (Dealing with Threat)

- ให้ถือเสียว่าการข่มขู่เป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่ง (Recognize threat as a tactic)
- ถ้าเป็นไปได้ ทำเป็นไม่สนใจเสีย (If possible, ignore it)
- พยายามสอบถามเรื่องราวให้กระจ่าง(Ask for clarification)
- พยายามให้มีอารมณ์ขันบ้าง (Try humour)
- แสดงว่าเราไม่เชื่อบ้าง (Express disbelief)
- อย่าขู่กลับ (Don't threaten back)
- พยายามให้มีเหตุผล (Try to reason)
- อย่าแสดงอาการว่าเราถูกข่มขู่ หรือเสียกำลังใจ (Don't look threatened or impressed)
- พยายามอธิบายถึงหลักในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน ด้วยมารยาทที่ดี
- หากจำเป็นให้เลื่อนการประชุมออกไป

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ

"ข้อพิพาทแรงงาน" (LABOUR DISPUTE) เป็นกระบวนการหนึ่งของระบบแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต่างพยายามหลีกเลี่ยง โดยจะใช้ความพยายามในการเจรจาต่อรองข้อเรียกร้องนั้นให้ถึงที่สุด ก่อนที่จะถึงจุดที่ไม่สามารถจะตกลงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องนั้นได้อีกต่อไป

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องข้อพิพาทแรงงานไว้หลายกรณีด้วยกัน เช่น คำนิยามศัพท์ ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 5 และแนวปฏิบัติไว้ในหลายมาตรา ดังนี้

❖ **ข้อพิพาทแรงงาน** หมายความว่า ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

❖ **สภาพการจ้าง** หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน นั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้ผ่านขั้นตอน การยื่นข้อเรียกร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพการจ้างหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (เดิม) ซึ่งฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานจะเป็นผู้ยื่นต่อฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายนายจ้างจะเป็นผู้ยื่นต่อฝ่ายลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานก็ได้

หลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายจะต้องทำการเจรจาต่อรองกันไปได้เรื่อย ๆ เท่าที่จะมีสาระหรือประเด็นที่จะต้องทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ตรงตามที่ฝ่ายตนเองต้องการ

ในเรื่องใดที่สามารถตกลงกันได้ก็ทำเป็น**สัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้** เรื่องใดที่ยังตกลงกันไม่ได้แต่ถ้าทั้งสองฝ่ายยังประสงค์ที่จะเจรจาต่อรองกันต่อไปอีกก็เจรจากันต่อไปได้

จนกว่าจะถึงจุดที่ไม่สามารถจะเจรจาต่อรองกันต่อไปได้อีกแล้ว จึงจะถือว่าเกิดเป็น**ข้อพิพาทแรงงาน** (LABOUR DISPUTE) ขึ้น

❖ เงื่อนไขที่เป็นข้อพิพาทแรงงาน

ความจริงแล้ว ข้อพิพาทแรงงานนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งก่อนการเจรจาต่อรอง และหลังการเจรจาต่อรอง โดยมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 มาตรา 16 และมาตรา 21 ดังนี้

"มาตรา 16 เมื่อได้รับข้อเรียกร้องแล้ว ให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเองหรือผู้แทนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องทราบโดยมิชักช้า และให้ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจากันภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเรียกร้อง"

"มาตรา 21 ในกรณีที่ไม่มีการเจรจากันภายในกำหนดตามมาตรา 16 หรือมีการเจรจากันแล้ว แต่ตกลงกันไม่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่า**ได้มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น** และให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่พ้นกำหนดตามมาตรา 16 หรือนับแต่เวลาที่ตกลงกันไม่ได้แล้วแต่กรณี"

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ได้แก่

1. ไม่มีการเจรจากันภายในกำหนด (3 วัน) หรือ
2. มีการเจรจาต่อรองกันแล้ว แต่ตกลงกันไม่ได้

ขั้นตอนของข้อพิพาทแรงงาน ขั้นตอนนี้ยังไม่ถึงขั้นตอนของการตั้งผู้ชี้ขาด เพราะจะต้องให้ผ่านขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานอีก 5 วัน ตามมาตรา 22 ดังนี้

"มาตรา 22 เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับแจ้งตามมาตรา 21 แล้ว ให้พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องตกลงกันภายในกำหนดห้าวัน นับแต่วันที่พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้รับหนังสือแจ้ง

ถ้าได้มีการตกลงกันภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้นำมาตรา 18 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้น **เป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้** ในกรณีเช่นว่านี้นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ตามมาตรา 26 หรือนายจ้างจะปิดงานหรือลูกจ้างจะนัดหยุดงานโดยไม่ขัดต่อมาตรา 34 ก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 หรือมาตรา 36"

กล่าวโดยสรุป เมื่อพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานครบ 5 วันแล้ว ทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ **ข้อพิพาทแรงงานนั้นกลายเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้** และมีขั้นตอนจากนี้ไปได้แก่

1. นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน
2. นายจ้างปิดงาน (LOCK OUT) หรือ
3. ลูกจ้างนัดหยุดงาน (STRIKE) โดยไม่ขัดต่อมาตรา 34 (นัดหยุดงานผิดขั้นตอน)

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมานั้น เมื่อกระบวนการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองร่วม และการไกล่เกลี่ยของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนทุกประการแล้ว

เมื่อถึงขั้นตอนที่เกิดเป็น **ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้** ตามมาตรา 22 แล้ว ส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดของข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นี้ คู่กรณีมักจะ**ข้าม**จุดเลือกทางออกของการยุติปัญหา โดยการร่วมกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานกันไปเสียทั้งสิ้น โดยฝ่ายลูกจ้างมักจะเลือกการนัดหยุดงาน (STRIKE) เป็นมาตรการสุดท้าย พร้อม ๆ กันนั้น ฝ่ายนายจ้างก็มักจะเลือกการปิดงาน (LOCK OUT) เป็นมาตรการตอบโต้ฝ่ายลูกจ้าง

แต่หากทั้งสองฝ่ายต่างหันมาเลือกใช้วิธีการ**ตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน**เป็นทางออกสุดท้ายก็น่าจะเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ด้อยไปกว่าการเลือกใช้วิธีที่ทำให้เกิดผลกระทบในความสัมพันธ์อันดีต่อกันแต่อย่างใดทั้ง ๆ ที่กฎหมายก็บัญญัติแนวปฏิบัติไว้ให้เลือกใช้อย่างชัดเจนแล้วในมาตรา 26 ดังนี้

"มาตรา 26 เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา 22 วรรคสาม นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้"

ทั้งนี้ ขั้นตอนและกระบวนการการดำเนินการในการตั้งผู้ชี้ขาดและการพิจารณาของผู้ชี้ขาดนั้น กฎหมายได้ให้แนวปฏิบัติไว้อย่างง่าย ๆ และไม่ยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใด แต่ประการสำคัญผลที่ได้รับนั้น **"เกิดผลได้"** ที่เป็นผลพลอยได้ต่อสังคมและประเทศชาติมากมาย กว่าวิธีอื่นที่ใช้กันอยู่มากมายนัก

ดังได้กล่าวแล้วว่าในกรณีที่การเข้ามาทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานของพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเป็นเวลา 5 วันแล้ว ยังไม่อาจตกลงกันได้ ให้ถือว่าข้อพิพาทแรงงานนั้นเป็น **"ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้"** ในกรณีเช่นว่านี้ นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้ง "ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน" ตามมาตรา 26 ได้ (มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518)

สาระสำคัญตามมาตรา 26 นั้น บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 26 เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ตามมาตรา 22 วรรคสาม นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันตั้ง "ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน" คนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้นได้"

ดังนั้น จึงพบว่าในอดีตถึงปัจจุบันปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ในบ้านเรา ที่เกิดกรณีการนัดหยุดงานของลูกจ้างสหภาพแรงงาน หรือการปิดงานงดจ้างชั่วคราวของนายจ้างภายหลังเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้นั้น เป็นเพราะว่าคู่กรณีละเว้นที่จะเลือกวิธีการยุติปัญหาข้อพิพาทด้วยการตั้งผู้ชี้ขาดนั่นเอง

ทั้งนี้มีประสบการณ์ที่สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในการยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานจากต่างประเทศว่ามีประสิทธิภาพและส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ได้ดีกว่าวิธีการนัดหยุดงานหรือการปิดงานงดจ้าง

❖ ความหมาย

การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจนั้น เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานวิธีหนึ่งในระบบแรงงานสัมพันธ์ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงาน โดยสันติวิธีแทนการใช้วิธีการปิดงานหรือการนัดหยุดงาน อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้าง และลูกจ้างได้ โดยคู่กรณีมีอิสระในการเลือกคนกลางเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและยินยอมพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น

❖ ขอบข่ายของข้อพิพาทแรงงาน

ข้อพิพาทแรงงานที่จะนำสู่การชี้ขาด จะต้องอยู่ในขอบข่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

2. เป็นเรื่องข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

3. เป็นข้อพิพาทที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน

❖ การแจ้งเรื่องเข้าสู่การชี้ขาด

เมื่อคู่กรณีตกลงใจจะเลือกใช้วิธียุติข้อพิพาทแรงงานด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยการตัดสินใจของคนกลางแล้ว จะต้องนำเรื่องมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานในท้องที่ที่เกิดข้อพิพาทแรงงาน
2. เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด
3. เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงแรงงาน

❖ การยื่นเรื่อง

ผู้ยื่นเรื่องเข้าสู่การชี้ขาด ได้แก่

1. ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง สหภาพแรงงาน
2. นายจ้าง ผู้แทนนายจ้าง สมาคมนายจ้าง

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานและเห็นชอบกับการตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยให้ใช้เอกสารดังต่อไปนี้

1. หนังสือที่คู่กรณีแจ้งความประสงค์ขอนำเรื่องเข้าสู่การชี้ขาดโดยสมัครใจ
2. บันทึกเงื่อนไขที่คู่กรณียอมรับก่อนให้มีการพิจารณาชี้ขาด
3. ข้อเรียกร้องทั้งหมดที่ตกลงกันได้แล้วและที่ยังตกลงกันไม่ได้

❖ แนวปฏิบัติของผู้ชี้ขาด

แนวปฏิบัติสำหรับผู้ชี้ขาด ซึ่งคู่กรณีได้ตกลงร่วมกันให้เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนั้น มีบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 ดังต่อไปนี้

มาตรา 27 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทราบการตั้งให้เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน แจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานและวัน เวลา และสถานที่ ที่พิจารณาข้อพิพาทแรงงานให้ฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้อง และฝ่ายรับข้อเรียกร้องทราบ

มาตรา 28 ในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต้องให้โอกาสฝ่ายแจ้งข้อเรียกร้องและฝ่ายรับข้อเรียกร้องชี้แจงแถลงเหตุผลและ นำพยานเข้าสืบ

❖ ลักษณะของคำชี้ขาด

เมื่อผู้ชี้ขาดได้พิจารณาข้อพิพาทแรงงานแล้ว ให้คู่กรณีนำสืบพยานครบถ้วนแล้วก็ตัดสินใจ ทำคำชี้ขาดได้โดยกฎหมายบังคับว่าคำชี้ขาดนั้น ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานต้องทำเป็นหนังสือและคำชี้ขาดนั้น อย่างน้อยมีข้อความต่อไปนี้

(1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำชี้ขาด

(2) ประเด็นแห่งข้อพิพาท

(3) ข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ความ

(4) เหตุผลแห่งคำชี้ขาดและ

(5) คำชี้ขาดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติ

หากการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยตั้งผู้ชี้ขาดเป็นคณะคำชี้ขาดนั้นต้องเป็น คำชี้ขาดจากมติเสียงข้างมาก และต้องลงลายมือชื่อผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานไว้ด้วย

ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานส่งคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานให้คู่กรณีทราบ ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ทำคำชี้ขาด พร้อมทั้งปิดสำเนาคำชี้ขาดไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องทำงานอยู่

ให้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานนำคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานมาจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ชี้ขาด

ประโยชน์ของการยุติข้อพิพาทแรงงานด้วยการใช้ระบบการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจนั้น นอกจากจะเป็นกลไกที่ช่วยสร้างสันติสุขแก่คู่กรณีแล้ว ยังสามารถลดความเสียหายอันเกิดจากการปิดงานหรือการนัดหยุดงานได้เป็นอย่างดีด้วย นอกจากนั้นยังเป็นวิธีที่สะดวกรวดเร็ว และประหยัดมากเพราะคู่กรณีไม่ต้องเสียเงิน

****

ข้อควรปฏิบัติ ข้อควรละเว้น
ในการเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์

ข้อควรปฏิบัติ	ข้อควรละเว้น
มีความจริงใจต่อกัน	มีอคติต่อกัน
เชื่อใจซึ่งกันและกัน	ไม่ไว้ใจกัน
ให้การยอมรับ	แบ่งพรรคแบ่งพวก
รับผิดชอบต่อหน้าที่	ละเลยต่อหน้าที่
ปรึกษาหารือร่วม	ใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว
แก้ปัญหาโดยเร็ว	มองข้ามปัญหาเล็กๆน้อยๆ
ใช้หลักยืดหยุ่น	แข็งกร้าว
แลกเปลี่ยนข้อมูล	ครอบงำความคิด
ผลตอบแทนที่เหมาะสม	เอากำไรแต่อย่างเดียว
ปฏิบัติด้วยความเสมอภาค	เลือกปฏิบัติ
รักษาระเบียบวินัย	เปลี่ยนแปลงกระทันหัน
ยุติธรรมต่อกัน	ทุจริตต่อกัน
ให้มีส่วนร่วม	ตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียว
ให้ความสำคัญระบบร้องทุกข์	ละเลยข้อร้องทุกข์
	ละเลยข้อคิดเห็น
	สั่งงานอย่างเดียว
	พูดคลุมเครือ
	ขาดการพัฒนา
	สร้างความกดดันให้อีกฝ่าย

EDERATION

UNIVERSAL
DECLARATION OF
HUMAN RIGHTS

มาตรฐานแรงงาน : กลไกระงับข้อพิพาทแรงงาน

นับตั้งแต่การก่อตั้ง ILO ใน พ.ศ. 2462 ในระยะเวลา 80 กว่าปีที่ผ่านมา ILO ได้ผลิตมาตรฐานแรงงานที่เป็นอนุสัญญาจำนวน 184 ฉบับ (ณ พ.ศ. 2544) และข้อเสนอแนะออกมา 192 ฉบับ(ณ พ.ศ. 2544) ในจำนวนนี้มีอนุสัญญาอย่างน้อย12 ฉบับ และข้อเสนอแนะ 11 ฉบับ ที่เป็นมาตรฐานแรงงานด้านแรงงานสัมพันธ์ และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สัมพันธ์กับแรงงานสัมพันธ์

อนุสัญญาที่ประเทศเราให้สัตยาบันนั้น ส่วนใหญ่กระทำขึ้นในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร และไม่มีฉบับใดที่เป็นเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ส่วนข้อเสนอแนะก็จะมีเพียงข้อเสนอแนะที่ 130 เท่านั้นที่เป็นเรื่องแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งก็ไม่น่าแปลกใจที่มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาและรับรองข้อเสนอแนะเพียงเท่านี้ เนื่องจากสาระของมาตรฐานแรงงานหลายประการในด้านแรงงานสัมพันธ์ตามแนวทางมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศได้ปรากฏในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยแล้ว แม้จะไม่ตรงตามมาตรฐานทั้งหมดก็ตาม เช่น การรวมตัวจัดตั้งองค์การของนายจ้าง และลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม และการทำสัญญาข้อตกลงร่วม เป็นต้น เพียงแต่บทบัญญัติเหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ ILO ในการจะปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานและหากรัฐบาลไทยจะยกเลิกกฎหมายและบทบัญญัติบางเรื่องเสียก็ได้ การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาย่อมสร้างข้อผูกพันที่เข้มแข็งต่อรัฐในการต้องปฏิบัติภายใต้การกำกับ ตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มากกว่าการปฏิบัติตามอำเภอใจดังที่ผ่านมา ดังนั้นการให้สัตยาบัน

ต่ออนุสัญญาจึงสมควรดำเนินการ เพราะแสดงถึงความจริงจังของรัฐบาลประชาธิปไตยที่จะมีต่อผู้ใช้แรงงานไทย

- **อนุสัญญาหลักเกี่ยวกับเรื่องการแรงงานสัมพันธ์(ฉบับที่87และ98)**

การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยในแง่การใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น สมควรพิจารณานำมาใช้หลายๆ อนุสัญญา และข้อเสนอแนะดังที่เสนอไว้ข้างต้น และสำหรับกรณีอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วย การปฏิบัติตามหลักการของสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมนั้น **เราไม่ควรพิจารณามาตรฐาน ILO นี้เพียงเพื่อว่าจะผลักดันให้รัฐให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่ต้องการเท่านั้น แต่เราต้องใช้โอกาสนี้พัฒนาตัวแบบการแรงงานสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นให้ก้าวหน้าและมีความสร้างสรรค์ไปกว่ามาตรฐานแรงงานขั้นต่ำทั้งสองนั้นด้วย** นั่นคือเราจะต้องไม่เพียงตรวจสอบว่าจะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆให้รับกับข้อกำหนดของอนุสัญญาทั้งสองฉบับเท่านั้น แต่จะต้องทำการปฏิรูปตัวแบบแรงงานสัมพันธไทยในเรื่องการรวมตัวของนายจ้างและลูกจ้าง กับเรื่องของการเจรจาต่อรองร่วมด้วย

1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 เรื่องเสรีภาพในการสมาคม และคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิและเสรีภาพที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมในองค์กรใดๆได้อย่างเสรีและได้รับการคุ้มครอง

(2) องค์กรของนายจ้างและของลูกจ้างมีสิทธิที่จะมีธรรมนูญ กฎข้อบังคับ การเลือกผู้แทนของตน การบริหารจัดการและการทำกิจกรรม ตลอดจนการกำหนดโครงการต่างๆของตนเอง

(3) การละเว้นของรัฐที่เข้าแทรกแซงทุกรูปแบบต่อการใช้สิทธิหรือ ละเว้นการใช้สิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) องค์กรนายจ้างและลูกจ้างต้องไม่ถูกยุบเลิกโดยอำนาจ หน่วยงานรัฐ

(5) องค์กรนายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศได้

(6) การใช้สิทธิขององค์การนายจ้างและลูกจ้างจะต้องเคารพกฎหมายของประเทศ

(7) กฎหมายของประเทศจะต้องไม่ถูกใช้ให้กระทบกระเทือน หรือมีผลในทางเสียหายต่อการคุ้มครองตามอนุสัญญา

(8) ขอบเขตการใช้อนุสัญญานี้กับทหารหรือตำรวจจะต้องใช้โดยกำหนดเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับของประเทศ

(9) การให้สัตยาบันตามอนุสัญญา จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อกฎหมาย คำชี้ขาด ธรรมเนียม หรือข้อตกลงใดๆที่มีอยู่แล้วแก่ทหารและตำรวจซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ให้ความคุ้มครองสิทธิ

(10) ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันควรจะมีมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมว่านายจ้างและลูกจ้างต่างสามารถรวมตัวกันได้อย่างเสรี

(11) ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาจะต้องแจ้งจดทะเบียนและแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ โดยระบุดินแดนว่าจะ

ใช้บังคับในที่ใด และไม่ใช้กับที่ใด เมื่อใด และการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งกับดินแดนที่ปกครองตนเองภายใต้อาณัติของประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา

(12) ผลบังคับใช้ให้มีขึ้นหลังจากให้สัตยาบัน 12 เดือน

(13) อายุการบังคับใช้ของอนุสัญญา หรือการบอกเลิกมีทุกๆ 10ปี

(14) ผู้อำนวยการใหญ่ ILO จะแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติถึงการจดทะเบียนการให้สัตยาบัน และการบอกเลิกสัตยาบัน

(15) คณะประศาสน์การ ILO จะนำเสนอรายงานการดำเนินงานอนุสัญญาต่อที่ประชุมใหญ่ และการพิจารณาแก้ไขอนุสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วน

(16) หากมีการแก้ไขอนุสัญญาใหม่ ประเทศสมาชิกอาจยังคงปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับเดิมต่อไป แต่หากมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใหม่ ก็ถือว่าสัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับเดิมสิ้นสุด

มีบางประเด็นที่จะต้องมีการตรวจสอบ และแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย หากมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ เนื่องจากรัฐได้เข้าไปกำหนดสาระในกฎหมายและกฎเกณฑ์การปฏิบัติบางประการที่ขัดต่ออนุสัญญา เช่น การจดทะเบียนของนายจ้างและลูกจ้าง และที่ปรึกษานายจ้างและลูกจ้าง การกำหนดในเรื่องการจัดองค์การของนายจ้างและลูกจ้าง การยุบเลิกองค์การนายจ้างและลูกจ้าง กำหนดประเภทของสหภาพแรงงาน รวมทั้งการคัดเลือกผู้แทนองค์การนายจ้างและลูกจ้างเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ เป็นต้น

2. อนุสัญญาฉบับที่ 98 เรื่อง สิทธิในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organize and to Bargain Collectively) มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

(1) คนงานจะได้รับการคุ้มครองจากการจ้างงานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน(anti - union) เช่น การจ้างโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน หรือออกจากการเป็นสมาชิก

(2) การไล่ออกหรือกระทำอันไม่เป็นธรรมเพราะเหตุผลคนงานเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเพราะเข้าร่วมกิจกรรมสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงานหรือในระหว่างเวลาทำงานที่ได้รับการยินยอมจากนายจ้างแล้ว

(3) องค์กรของนายจ้างและคนงานจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการแทรกแซงของกันและกันในด้านการจัดตั้ง การดำเนินงานและการบริหาร

(4) องค์การลูกจ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจองค์การนายจ้างห้ามสนับสนุนองค์การลูกจ้างทางการเงินและอื่นๆ เพื่อให้องค์การลูกจ้างอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง

(5) จะต้องการจัดกลไกที่เหมาะสมเพื่อประกันสิทธิการรวมตัวของทั้งสองฝ่าย ให้มีมาตรการที่เหมาะสมต่อการกระตุ้นและส่งเสริมพัฒนาการเจรจาต่อรองร่วมโดยสมัครใจ และเพื่อการทำข้อตกลงร่วมบรรลุถึงเงื่อนไขและสภาพการจ้างจากการเจรจาต่อรองร่วมของทั้งสองฝ่าย

(6) ขอบเขตการใช้อนุสัญญานี้กับทหารหรือตำรวจจะต้องใช้โดยกำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือข้อบังคับของประเทศ

(7) อนุสัญญานี้ไม่ใช้กับข้าราชการที่ทำงานในตำแหน่งงานด้านการบริหารของรัฐ และอนุสัญญานี้ไม่สร้างอคติหรือความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิหรือสถานภาพของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวของรัฐ

- **บทสรุป**

จากสภาพความเป็นจริงที่นายจ้างและลูกจ้างต่างล้วนมีความสัมพันธ์ มีผลประโยชน์ร่วมกัน และต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตลอดไปเท่าที่นิติสัมพันธ์ยังคงอยู่ เมื่อเกิดกรณีปัญหาข้อขัดแย้งด้านสิทธิประโยชน์ใด ๆ ขึ้น ทั้งสองฝ่ายจึงไม่ควรมีเงื่อนไขใด ๆ ให้เกิดการเผชิญหน้าให้ความสัมพันธ์อันดีตึงเครียด และเป็นอุปสรรคต่อสิทธิประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เนื่องจากเมื่อถึงที่สุดแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็ยังต้องอยู่ร่วมภารกิจในสถานประกอบกิจการนั้น ๆ กันต่อไป

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้นำประเด็นปัญหาข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายเป็นผู้พิจารณาไกล่เกลี่ยหาข้อยุติปัญหา จะเป็นแนวทางที่สามารถทำให้เงื่อนไขข้อพิพาทถูกขจัดไปได้ระดับหนึ่งในขั้นตอนการเจรจาปรึกษาหารือร่วม อย่างไรก็ตามแม้หากทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถหาข้อยุติความขัดแย้งด้านสิทธิประโยชน์ได้อย่างแท้จริง การกำหนดให้มีกลไกด้านการให้คู่กรณีเลือกอนุญาโตตุลาการ ขึ้นมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่เป็นประเด็นขัดแย้งด้านสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ในกรณีนี้จะเห็นว่า เมื่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สาม ที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันเลือกขึ้นมาด้วยความเชื่อมั่นว่ามีความเป็นกลาง และตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

แรงงานได้อย่างยุติธรรม โดยคู่กรณีมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลพร้อมพยานหลักฐานต่างๆ พิสูจน์สถานะของตนได้อย่างครบถ้วน และเมื่อผลการตัดสินชี้ขาดออกมาอย่างไร ทั้งสองฝ่ายต้องยินยอมปฏิบัติตาม และปัญหาข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวสามารถยุติได้โดยที่ทั้งสองฝ่ายไม่ต้องเลือกใช้วิธีปิดงาน หรือนัดหยุดงานอันมีผลกระทบต่อสาธารณชน และสังคมส่วนร่วม

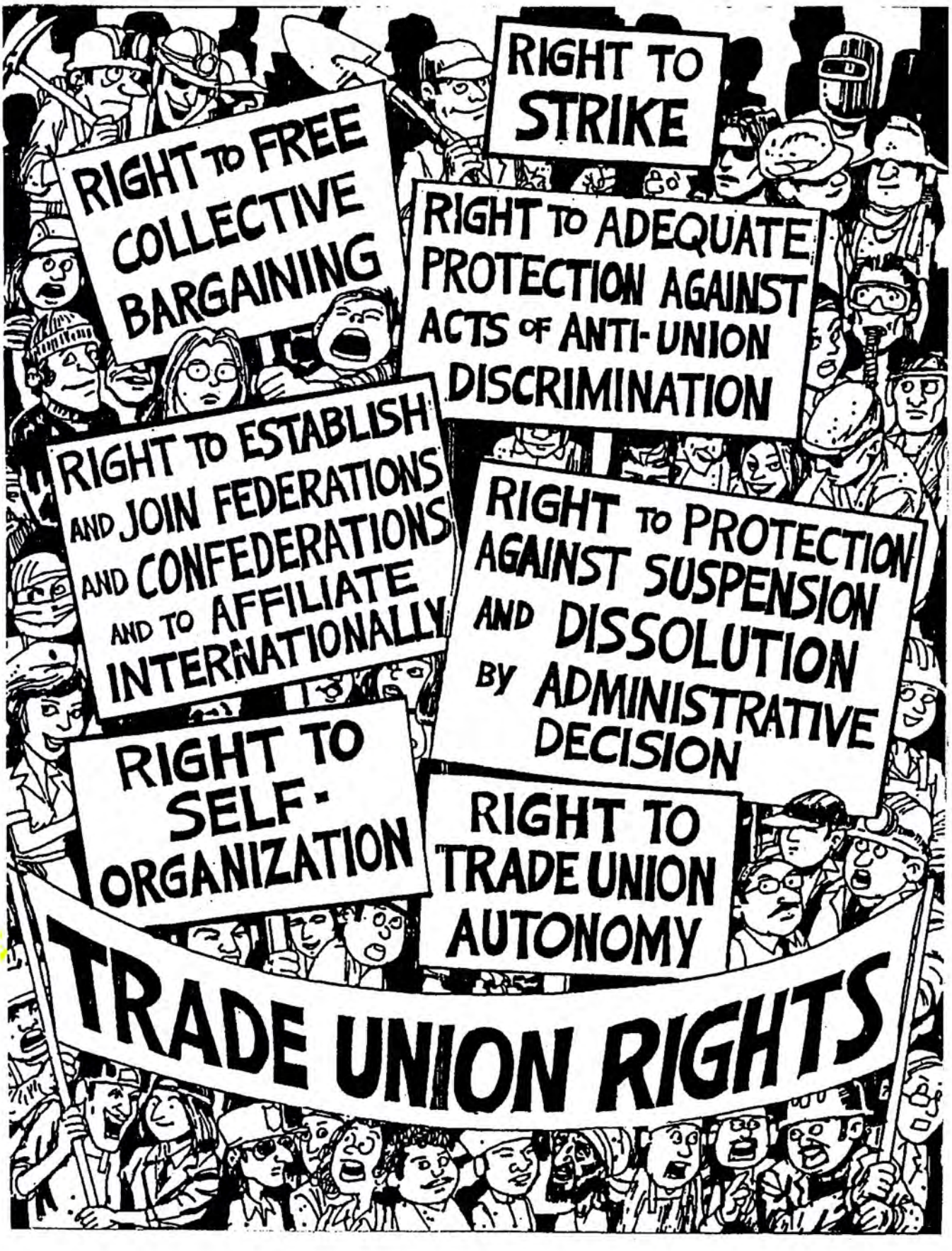
กลไกและขั้นตอนดังกล่าวจึงถือว่าเป็นกลไกที่สามารถยุติปัญหาข้อพิพาทแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในระบบการแรงงานสัมพันธ์ และเป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 187 / 2546 เรื่อง นโยบายการจัดความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ซึ่งสั่ง ณ วันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2546 และยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545

****

บรรณานุกรม

1. นิคม จันทรวิฑูร , ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน , 2531
2. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียร ดร., รวมกฎหมายแรงงาน , สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .2536
3. เอกพร รักความสุข , เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ , คณะกรรมการกิจการสังคม พรรคความหวังใหม่ , 2541
4. ทัชชมัย ฤกษธสุต ผศ. , ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , สำนักพิมพ์นิธิธรรม ตุลาคม , 2543
5. โชคชัย สุทธาเวช ดร., บัญญัติ 10 ประการเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : กระบวนทัศน์ไทยกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ มูลนิธิไพศาล ธวัชชัยนันทน์และกองทุนรวมพันธุ์สิวายะวิโรจน์ โรงพิมพ์นำอักษรกรุงเทพมหานคร , 2545
5. สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน , ระบบคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ และระบบการยุติข้อร้องทุกข์ , กสร.20/2546
7. Rebert Heron and Caroline Vandenabeele , Effective Conciliation : A Practical Guide , ILO / EASMAT , 1999.

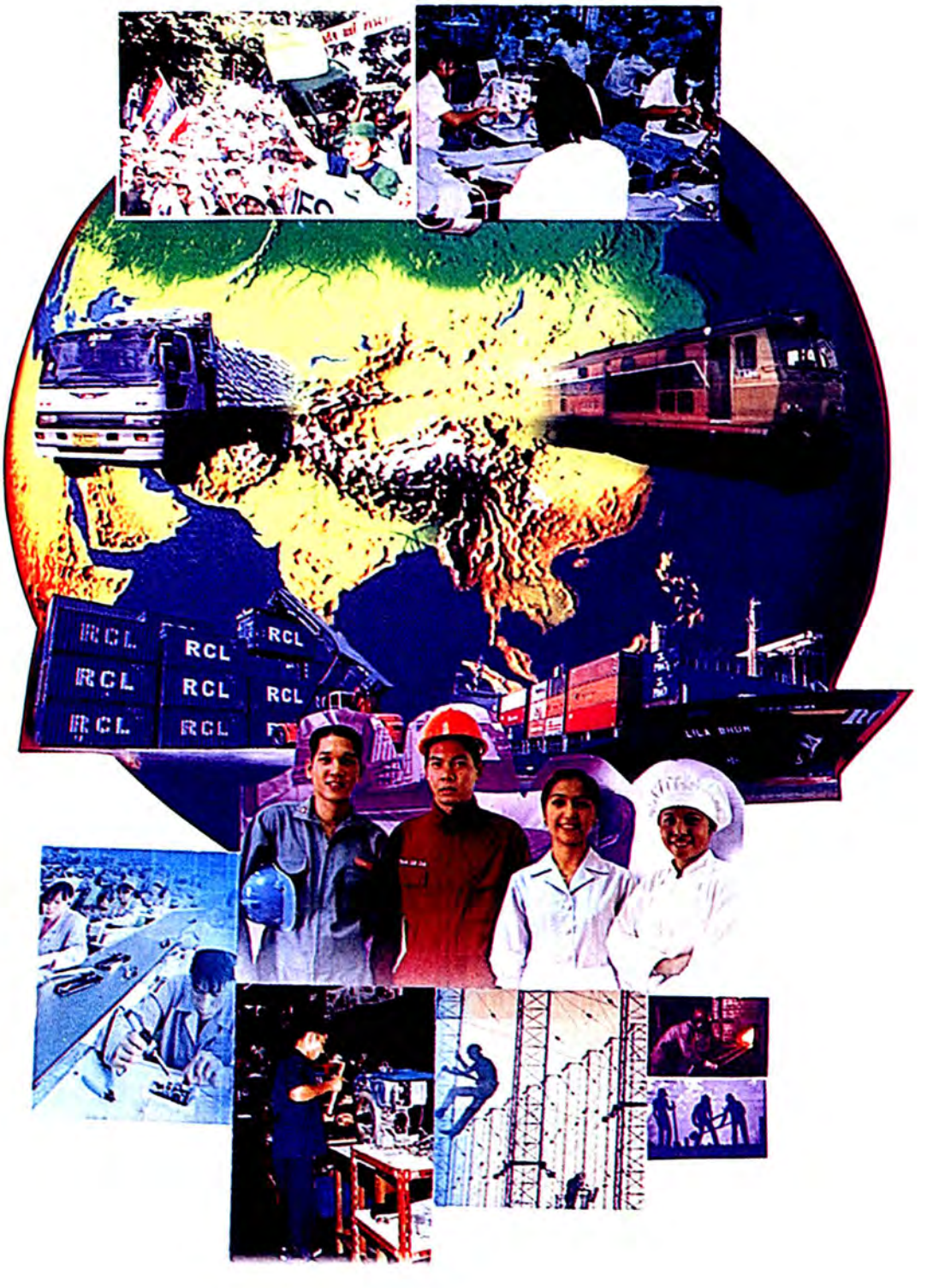
****


RIGHT TO STRIKE
RIGHT TO FREE COLLECTIVE BARGAINING
RIGHT TO ADEQUATE PROTECTION AGAINST ACTS OF ANTI-UNION DISCRIMINATION
RIGHT TO ESTABLISH AND JOIN FEDERATIONS AND CONFEDERATIONS AND TO AFFILIATE INTERNATIONALLY
RIGHT TO PROTECTION AGAINST SUSPENSION AND DISSOLUTION BY ADMINISTRATIVE DECISION
RIGHT TO SELF-ORGANIZATION
RIGHT TO TRADE UNION AUTONOMY
TRADE UNION RIGHTS

แรงงานหญิงมีบทบาทมากในปัจจุบันแต่ด้วยข้อจำกัดทางสรีระ
จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานหญิงเป็นกรณีพิเศษ

กระบวนการด้านแรงงานสัมพันธ์ที่มีกลไกการประชุมปรึกษาหารือ
ทำให้ข้อพิพาทแรงงานน้อยลง

ในกรณีเกิดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้
การตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานถือเป็นอีกหนึ่งทางออกที่เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย



ปัจจุบันมาตรฐานแรงงานถือเป็นส่วนสำคัญ
ของการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดการค้าโลก

ภาคผนวก

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๑๘๗/๒๕๔๖
เรื่อง นโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

เนื่องจากความขัดแย้งในสังคมไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่พฤติกรรมของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนกติกาทางสังคมวิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ ความไม่ไว้วางใจระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมากและหลากหลายรูปแบบ เป็นสัญญาณบอกเหตุว่า สังคมไทยต้องเร่งรีบเตรียมการทบทวนและพัฒนาวิธีจัดการกับความขัดแย้งที่เคยใช้ในอดีต ซึ่งดูจะไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะให้สังคมสงบ เป็นธรรม และอยู่เย็นเป็นสุขทั่วหน้า ในปัจจุบัน การใช้ความรุนแรงในสังคมจะมีต้นทุนทางสังคมสูง เพราะทำให้เกิดความเกลียดชังและความแตกแยกที่ยากจะสมาน นับเป็นปัญหาความมั่นคงที่ร้ายแรง

เพื่อให้มีความพร้อมในการพัฒนาและแสวงหาวิธีจัดการความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ และเพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น วิธีการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสม จึงเป็นหัวใจสำคัญที่มีผลต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงสังคมและการเมืองที่ปรารถนา ดังนั้น ยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติจึงต้องได้รับความสนใจจากทุกฝ่ายและผลักดันให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อลดความระส่ำระสายในสังคม และป้องกันการขาดศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้องค์กรรัฐให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ซึ่งเป็นการนำเสนอนวัตกรรมความมั่นคงของชาติที่ให้ความสำคัญในการปกป้องวิถีชีวิต ด้วยสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งทั้งระหว่างผู้คนทุกหมู่เหล่าและระหว่างรัฐกับประชาชนด้วยสันติวิธี ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ลดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็นในอนาคตและเป็นการฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ คำสั่งนี้จะเป็นการเชื่อมโยงแนวทางสำคัญของ “ยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติ” กับ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” ที่เน้นการเสริมสร้างพลังความสามัคคีบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในบรรยากาศของการมีทัศนคติที่ดี ห่วงใย เอื้ออาทร ทำให้คนในชาติอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขบนพื้นฐานของความหลากหลายในวิธีคิด

วิถีชีวิต และวัฒนธรรม โดยอาศัยจินตนาการและพลังปัญญา พร้อมเผชิญและเรียนรู้การแก้ไขปัญหาร่วมกัน และไม่ใช้ความรุนแรงต่อกันเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือความเห็นต่างกัน

๒. หลักการ

๒.๑ บรรทัดฐานการจัดการความขัดแย้ง ต้องยึดมั่น "สันติวิธี" เป็นวิธีเดียวที่เป็นธรรมและสร้างความสงบสุขที่ยั่งยืนโดยเริ่มต้นที่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน

๒.๒ ทัศนคติที่จะรองรับสันติวิธี คือ การลดอคติและไม่มีความเกลียดชังต่อคนที่มีความแตกต่าง โดยไม่เห็นว่าเป็นศัตรู แต่เป็นเพื่อนร่วมทุกข์ เป้าหมายในการใช้สันติวิธีต้องเป็นธรรม ฝ่ายรัฐต้องยอมรับภาระบางประการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ และความอยู่เย็นเป็นสุขที่ยั่งยืนของประชาชน

๒.๓ บรรยากาศและเวทีที่จะนำไปสู่การเกิดความคิดสร้างสรรค์ เพื่อเกิดการเรียนรู้และพัฒนารูปแบบวิธีการจัดการที่เหมาะสมกับสังคมไทย โดยเฉพาะจากภูมิปัญญาที่หลากหลายและมีคุณค่าในสังคมไทย ต้องอยู่บนฐานคิดที่ว่า "ความหลากหลายทางความเห็นและความแตกต่างทางวัฒนธรรมเป็นฐานพลังของสังคมไทย" ซึ่งจะทำให้มีทางเลือกหลายทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรง

๓. วัตถุประสงค์

๓.๑ สร้างบรรทัดฐานใหม่ ให้กับสังคมในการจัดการความขัดแย้ง ด้วยการสร้างเกณฑ์ที่ทำให้องค์กรรัฐปรับเปลี่ยนวิธีคิด และวิธีการทำงาน รวมทั้งการปรับกลไกการทำงาน และมีกระบวนการดำเนินการที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการได้

๓.๒ ฟื้นคืนความไว้วางใจ ระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งจะทำให้บทบาทของภาครัฐและภาคประชาชนได้รับการยอมรับโดยไม่แบ่งแยกพวก เพื่อความมั่นคงที่ยั่งยืนในสังคมไทย

๓.๓ ขจัดความเกลียดชังหรืออคติที่เริ่มปรากฏขึ้นในสังคมไทย เมื่อความขัดแย้งขยายตัวไปกระทบกับความแตกต่างทางวัฒนธรรม หรือเมื่อมีการให้คุณค่ากับการดำเนินวิถีชีวิตที่แตกต่าง

๔. กลุ่มเป้าหมาย

๔.๑ องค์กรรัฐที่มีโครงการขนาดใหญ่ หมายถึง โครงการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง

๔.๒ องค์กรรัฐที่มีส่วนสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ตำรวจและทหาร

๕. แนวทางการปฏิบัติและเกณฑ์การประเมินผล

ให้องค์กรตามกลุ่มเป้าหมาย กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการจัดการความขัดแย้ง เกณฑ์การประเมินผล และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

๕.๑ <u>แนวทางการปฏิบัติ</u>

๕.๑.๑ ประกาศวิสัยทัศน์ ปรัชญา และยุทธศาสตร์ขององค์กรที่สะท้อนถึงความเข้าใจในคุณค่าของการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี

๕.๑.๒ ให้มีบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินการตามนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีทั้งในระดับบริหารและในระดับปฏิบัติ และให้มีการพัฒนาบุคลากรการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี โดยให้มีการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมความเข้าใจเรื่องสันติวิธี ทั้งในเรื่องปรัชญาความคิดสันติวิธี การต่อสู้อย่างสันติวิธีของภาคประชาชน การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยโดยอาศัยคนกลาง และกระบวนการอื่น ๆ เพื่อให้บุคลากรภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งโดยตรง และที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งมีผลต่อความขัดแย้งมีความเข้าใจและมีทักษะในการเผชิญกับความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

๕.๑.๓ วางระบบการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ดังนี้

๑)ป้องกันความขัดแย้งมิให้กลายเป็นความรุนแรงด้วยความ “โปร่งใส” ของโครงการ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ อย่างแท้จริง

๒)จัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วยการเคารพสิทธิของประชาชนและให้มีการสื่อสารสองทางระหว่างฝ่ายต่างๆ บนพื้นฐานของความเสมอภาค ปราศจากอคติและความเกลียดชังเพื่อให้การจัดการความขัดแย้งมีความคืบหน้าอย่างสร้างสรรค์

๗) จัดการความขัดแย้งที่กำลังจะกลายเป็นความรุนแรง โดยอาศัยบุคลากรที่มีทัศนคติต่อคู่ขัดแย้งอย่างฉันท์มิตร มีความเข้าใจเรื่องสันติวิธีอย่างชัดเจนและมีทักษะในการเผชิญ กับความขัดแย้ง

๕.๒ <u>เกณฑ์การประเมินผล</u>

๕.๒.๑ มีระบบการประเมินผลภายในองค์กรเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติ ในข้อ ๕.๑

๕.๒.๒ ดำเนินการประเมินผลตนเอง ตามแนวทางปฏิบัติในข้อ ๕.๑ อย่างเป็นระบบ ปีละ ๑ ครั้ง แล้วนำเสนอผลการประเมินต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธี (กยส.) เพื่อประมวลและจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและเปิดเผยการพิจารณาต่อสาธารณชน

๕.๓ ในการดำเนินการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ และเกณฑ์การประเมินผลในการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธีเป็นผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำตามคำร้องขอ

๖. ให้ทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง ถือปฏิบัติตาม "นโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี" โดยให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการตามนโยบายนี้

บรรดาคำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับใดที่ขัดแย้งกับคำสั่งนี้ ให้ใช้คำสั่งนี้แทนทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖

พันตำรวจโท

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติ

---

๑. สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและโลก

สังคมไทยกำลังเปลี่ยนแปลงทั้งพฤติกรรมของคนและกติกาของบ้านเมืองจึงจำเป็นต้องพัฒนาวิธีคิดและวิธีจัดการความขัดแย้งใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและไม่ทำให้เกิดเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรง

๑.๑ ความขัดแย้งในสังคมไทย กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ๕ ด้าน คือ

๑)มีปริมาณความขัดแย้งมากขึ้น เพราะจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมลดลง

๒)ลักษณะของความขัดแย้งซับซ้อนยิ่งขึ้น เพราะบ่อยครั้งปัญหาความขัดแย้งทางทรัพยากรหรือความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่สัมพันธ์ลึกซึ้งกับปัญหาความยากจน และเชื่อมโยงกับปัญหาการเมืองแห่งเอกลักษณ์ที่เกี่ยวพันกับการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์ ตัวอย่างเช่นกรณีความขัดแย้งระหว่างชาวไทยภูเขากับชาวไทยพื้นราบ

๓) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง ระหว่างชาวบ้านกับบริษัทขนาดใหญ่ หรือรัฐวิสาหกิจ และระหว่างชาวบ้านกับรัฐ

นายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว เมื่อ ๒๓ ธ.ค. ๔๕

๔) วิธีการที่ใช้เผชิญกับความขัดแย้งบางกรณีดูจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เช่น การใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มผู้ประท้วงหรือการส่งมือปืนข่มขู่ชาวบ้าน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ถูกทำร้ายบาดเจ็บด้วย

๕) สังคมเปิดกว้างมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีระดับการรับรู้และต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น จากที่เคยจำนนกับการใช้อำนาจรัฐ เปลี่ยนมาเป็นการกล้าแสดงออกและท้าทายมากยิ่งขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนอาจไม่เข้าใจและไม่คุ้น ทำให้เกิดความสับสน จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่อาจรุนแรงได้

๑.๒ ความเปลี่ยนแปลงในระดับโลก สืบเนื่องจากเหตุก่อการร้ายและการโต้ตอบการก่อการร้ายที่รุนแรง มีที่มาจากปัญหาความอยุติธรรมระดับโลก (global injustice) ที่บางประเทศต้องเผชิญ ปัญหานี้สัมพันธ์กับปัญหาการจัดการทรัพยากรและความมั่งคั่งของโลกที่มีอยู่อย่างจำกัด ความกดดันอันเนื่องมาจากความอยุติธรรมดังกล่าวมีส่วนสร้างคนชายขอบที่ถูกทำให้หมดหนทาง และผลักดันให้คนเหล่านี้ต้องหาหนทางสื่อแสดงความทุกข์การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกที่สำคัญ เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรง ๓ ประการ คือ

๑) ความขัดแย้งภายในประเทศระหว่างผู้คนที่ได้รับทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ สะท้อนออกมาในรูปความขัดแย้งกับรัฐบาลของตนเองมากขึ้น โดยเชื่อมโยงปัญหาภายในของกลุ่มตนเข้ากับปัญหาการจัดการโลกของประเทศใหญ่และบรรษัทข้ามชาติ

๒) ความรุนแรงเป็นหนทางในการสื่อแสดงความทุกข์และสะท้อนความโกรธผสมกับความเกลียดชังของคนที่แตกต่างกันทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม

๓) การก่อการร้ายและการใช้วิธีการตอบโต้การก่อการร้ายที่กระทบรุนแรงถึงชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทำให้โลกตกอยู่ในบรรยากาศแห่งความไม่ปกติ เกิดความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงเข้มข้นขึ้นทั่วโลก มีนัยที่ส่งผลให้คุณค่าสำคัญของสังคมประชาธิปไตยโดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกทอนความสำคัญลง

๒. เป้าหมาย

เพื่อรักษาความมั่นคงและความอยู่เย็นเป็นสุขในชาติ ด้วยการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์มิให้ความขัดแย้งระหว่างคนในชาติอันเป็นผลจากปัญหาที่เกิดในสังคมไทยและสังคมโลกแปรสภาพเป็นความรุนแรง

๓. ยุทธศาสตร์

ใช้ยุทธศาสตร์สันติวิธีทดแทนการใช้ความรุนแรงด้วยกำลังเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ไม่ให้ความขัดแย้งระหว่างคนในชาติแปรสภาพเป็นความรุนแรง ด้วยการเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และลดระดับความรู้สึกอคติหรือความเกลียดชังระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยเพื่อลดเงื่อนไขความรุนแรงที่ดำรงอยู่ และอาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดพลังความสามัคคีของคนในชาติ อันจะเป็นต้นทุนสังคมที่สำคัญในการแก้ปัญหาต่าง ๆ และเพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืน โดยดำเนินการดังนี้

๓.๑ การฟื้นคืนความไว้วางใจในสังคมไทย เริ่มต้นจากภาครัฐด้วยการกำหนดกรอบเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อลดเงื่อนไขความรุนแรงโดยถือว่าการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการใช้อำนาจเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาครัฐ ตลอดถึงการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลองค์กรและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการกับความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

๓.๒ การลดเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความรู้สึกอคติหรือความเกลียดชัง ที่เริ่มปรากฏขึ้นในสังคม ด้วยการให้ความสำคัญกับระบบคุณค่าที่เห็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความเห็นที่ต่างกันว่าเป็นรากฐานพลังของสังคมไทยรวมตลอดถึงการยอมรับภูมิปัญญาและวิธีการสร้างสรรค์จากผู้คนสามัญหรือประชาชนฐานรากในสังคมอย่างรอบด้าน และพยายามนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

๓.๓ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในสันติวิธี ในหน่วยราชการและสถาบันการศึกษาทุกระดับในฐานะยุทธศาสตร์ชาติ (มิใช่ในฐานะปฏิบัติการจิตวิทยา และ/หรือการประชาสัมพันธ์) ที่จะฟื้นคืนความไว้วางใจที่มีต่อรัฐและขจัดความรู้สึกอคติหรือความเกลียดชังในสังคมไทย ไม่ให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง

๓.๔ ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกรณีที่สถานการณ์ความขัดแย้งมีแนวโน้มรุนแรง ด้วยการแสวงหาแนวคิดและสร้างมาตรการเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ไม่ขยายตัวจนเกิดความรุนแรง

๔. การบริหาร

๔.๑ รัฐบาลถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในการจัดการไม่ให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคมไทย ด้วยการฟื้นคืนความไว้วางใจในรัฐ และความสมานฉันท์ในสังคมไทย จึงให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรต่าง ๆ กำหนดแผนงาน โครงการ และการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งยุทธศาสตร์นี้

๔.๒ คณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธีของสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการเสนอแนะสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นี้

๔.๓ การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ ให้ถือว่ามีความสำคัญและเร่งด่วน

๕. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ยุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องเริ่มต้นจากการยอมรับของหน่วยงานทุกระดับของรัฐว่าบัดนี้สังคมไทยและประชาคมโลกกำลังเผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ดังนั้น จึงต้องอาศัยวิธีการเผชิญกับปัญหาอย่างใหม่ที่สร้างสรรค์ มีพลัง และต่างไปจากเดิม แนวทางสันติวิธีอยู่ได้อย่างเจริญงอกงามด้วยการเคารพในสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ดังญาติมิตรในหมู่ประชาชน ความไว้วางใจระหว่างประชาชนกับรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐทุกระดับต้องพึงระมัดระวังการกระทำที่ไม่เอื้อต่อสิทธิและเสรีภาพ ความรักและความสามัคคีของคนในชาติ หรือบั่นทอนความไว้วางใจระหว่างกัน เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์นี้

****

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร