

ปัญหาการนำระบบทวิภาคีมาใช้ในการดำเนินงานสัมพันธ์ของไทย

แนวคิดการนำระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคีมาใช้ในการกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้น ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยการดัดบทบัญญัติในหมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการลูกจ้างออก และบัญญัติเรื่องการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการไว้ในหมวดที่ 1 แทน ซึ่งสาระสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้ก็คือ การจัดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง และมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา พิจารณาข้อเรียกร้อง หรือหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยใช้วิธีร่วมประชุมปรึกษาหารือกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการนำระบบทวิภาคีมาใช้ในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่มีผลบังคับใช้กับกิจการในภาคเอกชนเป็นครั้งแรก และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าระหว่างที่มีการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บทบัญญัติในเรื่องนี้ได้รับการคัดค้านจากฝ่ายผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงยังไม่มีความแน่ชัดว่า ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. จะสำเร็จออกมาโดยมีบทบัญญัติในหมวดที่ 1 ว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการอยู่หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าการนำระบบทวิภาคีมาใช้ในการกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยการบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ขึ้นนั้น ยังมีปัญหาอยู่หลายประการทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และปัญหาที่เกิดจากลักษณะของระบบทวิภาคีเอง โดยปัญหาของการนำระบบทวิภาคีมาใช้ในการกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของไทย โดยการบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์นั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการ ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ยังคงมีปัญหาบางประการดังนี้

1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. กำหนดให้การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เกิดจากความสมัครใจเป็นหลัก อันเป็นไปในแนวทางเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหารือในประเทศญี่ปุ่น และการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหารือในประเทศออสเตรเลีย โดยการจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานในรูปแบบทวิภาคีที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนี้ โดยหลักแล้วหากเกิดจากความสมัครใจก็จะประสบความสำเร็จได้ง่าย เนื่องจากการที่นายจ้างและลูกจ้างได้สมัครใจจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานนี้ขึ้น ก็แสดงให้เห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี และเห็นประโยชน์ของการจัดตั้งองค์การดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินงานขององค์การได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

ในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. นี้มีความแตกต่างจากการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีลักษณะเป็นองค์การทางด้านแรงงานแบบทวิภาคีในรูปแบบคณะกรรมการร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเช่นเดียวกับคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ แต่กฎหมายได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์การเหล่านี้เกิดจากการบังคับ ซึ่งการจัดตั้งโดยการบังคับนี้จะมีประโยชน์ในแง่ที่ว่า ลูกจ้างจะมั่นใจได้ว่าจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีเกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถานประกอบกิจการไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งหากสถานประกอบกิจการแห่งนั้นไม่มีการจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานในรูปแบบทวิภาคีเหล่านี้ขึ้นด้วยแล้ว ก็จะทำให้ไม่มีองค์การทางด้านแรงงานใดที่ทำหน้าที่ติดต่อสื่อสาร หรือให้ความคุ้มครองลูกจ้างในรูปแบบทวิภาคีเลย

อย่างไรก็ดีการที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรทางด้านแรงงานแบบทวิภาคีในรูปแบบการดำเนินงาน จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจนั้น เห็นได้ว่าสถานประกอบกิจการต่างๆ มีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นน้อยมาก โดยสถานประกอบกิจการที่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างได้ ในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 25,035 แห่ง แต่สถานประกอบกิจการที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นจริงกลับมีเพียง 571 แห่งเท่านั้น

ดังนั้นแม้ว่าโดยหลักแล้วการจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นหลักนั้น หากการจัดตั้งเกิดขึ้นโดยความสมัครใจแล้วจะส่งผลให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ง่ายก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์นี้จะไม่มีความเหมาะสมในประเทศที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปไม่ได้ด้วยดีเท่านั้น แต่เนื่องจากเห็นได้ว่าทัศนคติของนายจ้างและลูกจ้างของไทยยังคงมีมุมมองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันอยู่ นายจ้างจึงมักไม่ต้องการหรือไม่ยอมรับให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยนายจ้างมองว่าการที่ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ จะเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยาก รวมทั้งทำให้นายจ้างต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกด้วย ในขณะที่ลูกจ้างเองก็ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากลูกจ้างไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตน และไม่ทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับหากมีการจัดตั้งองค์การทางด้านแรงงานในรูปแบบคณะกรรมการร่วมขึ้น ซึ่งเมื่อนายจ้างและลูกจ้างไม่เห็นความสำคัญของการมีองค์กรทางด้านแรงงานในรูปแบบทวิภาคีแล้ว ก็จะทำให้องค์การทางด้านแรงงานในรูปแบบนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นน้อย ดังนั้นการกำหนดให้การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เกิดขึ้นจากความสมัครใจเป็นหลักจึงอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย

นอกจากนี้เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการ ก็คือต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการลูกจ้างและเสริมสร้างระบบทวิภาคีให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากกำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เกิดขึ้นจากความสมัครใจเป็นหลักก็จะเป็นการไม่ต่างอะไรกับบทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง ที่เห็นได้ว่าการจัดตั้งขึ้นน้อยมากและไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ในการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในส่วนนี้ไม่บรรลุผล

2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้าง

คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์จะประกอบไปด้วยกรรมการฝ่ายนายจ้างและกรรมการฝ่ายลูกจ้าง โดยกรรมการนายจ้างทั้งหมดจะมาจากการแต่งตั้งโดยนายจ้าง ส่วนกรรมการลูกจ้างจะมีที่มาได้ในสองกรณีคือ กรณีแรก ลูกจ้างเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการลูกจ้างโดยตรงทั้งหมด และกรณีที่สอง สหภาพแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการลูกจ้างทั้งหมด โดยผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดตั้งกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างยังคงมีปัญหาอยู่บางประการดังนี้

(1) ที่มาของกรรมการลูกจ้าง

เนื่องจากการแบ่งแยกระหว่างการปรึกษาหารือ อันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ กับการเจรจาต่อรองที่เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงานออกจากกันนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มาก แม้แต่ในประเทศญี่ปุ่นที่ถือได้ว่ามีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหรือขึ้นควบคู่กับสหภาพแรงงานก็ยังไม่สามารถแบ่งแยกการเจรจาต่อรองจากการปรึกษาหารืออย่างชัดเจนได้

ปัญหาการไม่สามารถแบ่งแยกการเจรจาต่อรองที่เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงานกับการปรึกษาหารืออันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ออกจากกันนั้น อาจส่งผลให้การดำเนินงานของสถานประกอบกิจการติดขัดได้ เนื่องจากหากยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า เรื่องใดควรจะนำเข้าสู่การหารือในระบบของการเจรจาต่อรองหรือการปรึกษาหารือแล้ว ก็อาจจะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในทั้งสองระบบซึ่งย่อมจะเสียเวลาเป็นอย่างมาก ซึ่งการดำเนินงานในองค์กรธุรกิจต่างๆ ย่อมต้องการความคล่องตัว และความเร็วในการดำเนินการ ดังนั้นหากการดำเนินการบางอย่างต้องแจ้งให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ทราบ เพื่อร่วมกันปรึกษาหารือ และยังคงเข้าสู่การเจรจาต่อรองซึ่งเป็นอำนาจของสหภาพแรงงานอีก ก็ย่อมทำให้การบริหารงานของนายจ้างติดขัดและดำเนินการไปได้อย่างล่าช้า ซึ่งปัญหานี้เกิดจากการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ได้กำหนดให้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมีที่มาได้สองกรณี คือ กรณีแรกมาจากการเลือกตั้งโดยลูกจ้างในสถานประกอบกิจการทั้งคณะโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือไม่ และกรณีที่สองมาจากการแต่งตั้งโดยสหภาพแรงงานทั้งคณะโดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสหภาพแรงงานจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาได้หากสหภาพแรงงานแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงานเป็นกรรมการลูกจ้าง เพราะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนี้อาจปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ขัดแย้งกับสหภาพแรงงาน เนื่องจากไม่ทราบถึงกลไกการทำงานของสหภาพแรงงาน และการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้กรรมการลูกจ้างสามารถมาจากการ

เลือกตั้งลูกจ้างบางส่วนและมาจากการแต่งตั้งโดยสหภาพแรงงานบางส่วนได้ ซึ่งแตกต่างจากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่คณะกรรมการที่ปรึกษาจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างในจำนวนเท่าๆ กัน โดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างนี้จะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนลูกจ้างที่มาจากการเลือกตั้งโดยลูกจ้างและมาจากการเสนอชื่อของสหภาพแรงงานเสมอ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ ในส่วนของผู้แทนลูกจ้างที่มีมาได้เพียงสองกรณีคือ โดยการเลือกตั้งจากลูกจ้างทั้งหมด และโดยการแต่งตั้งโดยสหภาพแรงงานทั้งหมดแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาได้ในกรณีที่กรรมการลูกจ้างที่เข้าไปทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เป็นกรรมการลูกจ้างที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ซึ่งจะทำให้โอกาสในการทำหน้าที่ซ้ำซ้อน และมีความเห็นแตกต่างกับสหภาพแรงงานจะมีมาก เพราะคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์จะไม่ทราบว่สหภาพแรงงานดำเนินการในเรื่องใดอยู่ และในเรื่องเดียวกันนี้สหภาพแรงงานจะมีความเห็นอย่างไร ซึ่งหากคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ได้ตกลงรับเอานโยบายหรือยินยอมตกลงกับนายจ้างในเรื่องใดๆ ที่เป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงาน หรือเป็นเรื่องที่สหภาพแรงงานไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ก็อาจจะทำให้สหภาพแรงงานไม่พอใจ และอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง จนสร้างความแตกแยกระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง หรือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้

(2) คุณสมบัติของกรรมการลูกจ้าง

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้แทนลูกจ้างที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับผู้แทนลูกจ้างที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการที่ปรึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการที่ปรึกษาได้จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี เป็นบุคคลที่สามารถอ่านออกเขียนได้ และทำงานในสถานประกอบกิจการแห่งนั้นมาแล้วอย่างน้อยหนึ่งปี และผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการลูกจ้าง ตามกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และทำงานในสถานประกอบกิจการแห่งนั้นมาแล้วอย่างน้อยหกเดือน ซึ่งการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ หากผู้แทนลูกจ้างที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้นเป็นผู้ที่ไม่พร้อมด้วยวุฒิ ด้ยประสบการณ์ หรือเป็นลูกจ้างที่เข้ามาทำงานใหม่ซึ่งยังไม่รู้ถึงสถานการณ์ภายในสถานประกอบกิจการ โดยหากกรรมการลูกจ้างที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นผู้ที่ไม่พร้อมด้วยคุณสมบัติเหล่านี้แล้วก็จะส่งผลให้การทำงานในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไม่มี

ประสิทธิภาพ หรืออาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายนายจ้างได้ง่าย เนื่องจากผู้แทนลูกจ้างที่มีคุณสมบัติที่ไม่พร้อมนี้อาจไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ และไม่เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของตน จึงอาจทำให้กรรมการลูกจ้างดำเนินงานไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบกิจการได้

3) สิทธิและหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจน แต่ไม่ได้กำหนดถึงเรื่องสิทธิของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้ และไม่ได้กำหนดว่าหากนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานกับคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์แล้วนายจ้างจะต้องรับโทษเช่นไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้อาจก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

(1) สิทธิในการรับทราบข้อมูลต่างๆ จากนายจ้าง

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์มีหน้าที่ที่สำคัญคือ เข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การส่งเสริมพัฒนาด้านแรงงานสัมพันธ์ การปรับปรุงข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบ หากทางปรองดอง ป้องกัน หรือระงับข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และแก้ไขปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน แต่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ มีสิทธิรับทราบข่าวสารความรู้ หรือข้อมูลต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ อันแตกต่างจากคณะกรรมการลูกจ้าง และคณะกรรมการที่ปรึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และแตกต่างกับข้อแนบฉบับที่ 129 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ นายจ้างมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ลูกจ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารนี้ มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยข้อมูลของสถานประกอบกิจการ เพื่อเป็นประโยชน์ในการประเมินสถานการณ์ และหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเมื่อคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ ไม่มีสิทธิรับทราบข้อมูลเหล่านี้แล้ว การดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ก็อาจจะไม่สอดคล้อง

หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นสาเหตุให้การ
ทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้รับการยอมรับได้

(2) การประชุมคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์

เมื่อคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ มีหน้าที่ที่สำคัญคือการร่วมปรึกษาหารือกัน
โดยนายจ้างจะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ขึ้นอย่างน้อยสามเดือน
ต่อหนึ่งครั้ง ซึ่งการจัดประชุมคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์นั้น เพื่อความสะดวกนายจ้าง
อาจจำเป็นต้องจัดให้มีการประชุมในเวลาทำงาน แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้ถือว่าเวลาประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์เป็นเวลา
ทำงานของลูกจ้าง จึงอาจส่งผลให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่
เต็มที่ เพราะต้องกังวลว่าจะเสียเวลาการทำงานและส่งผลกระทบต่อรายได้

4) สิทธิการลาของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ได้กำหนดให้กรรมการนายจ้างและ
กรรมการลูกจ้างมีหน้าที่ ต้องเข้าร่วมอบรมเพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ที่อธิบดีเป็น
ผู้จัดขึ้น ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.
ที่กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมการสหภาพแรงงานต้องเข้าร่วมประชุมตามที่ทางราชการ
กำหนด แต่ในเรื่องการเข้าร่วมการอบรมของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ และการเข้าร่วม
ประชุมตามที่ราชการกำหนดของสหภาพแรงงานนั้น มีความแตกต่างกัน โดยหากลูกจ้างซึ่งเป็น
กรรมการสหภาพแรงงานจะต้องลางานเพื่อเข้าร่วมประชุมตามที่ราชการกำหนด กรรมการสหภาพ
แรงงานจะสามารถลางานได้โดยถือว่าวันลาของลูกจ้างนั้นเป็นวันทำงาน แต่ร่างพระราชบัญญัติ
แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้ถือว่า การลางานเพื่อเข้าร่วมอบรมของกรรมการนายจ้าง
และกรรมการลูกจ้างนั้นเป็นวันทำงาน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์
พ.ศ. ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ ก็อาจทำให้กรรมการนายจ้างหรือกรรมการลูกจ้าง
ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุมได้ เพราะหากกรรมการนายจ้างหรือกรรมการลูกจ้างต้อง
ไปเข้าร่วมประชุมก็ต้องถือว่ากรรมการนายจ้างหรือกรรมการลูกจ้างขาดงาน ซึ่งส่งยอมผลถึง
รายได้ ผลงาน และความก้าวหน้าในอาชีพของกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้าง

5) การให้ความคุ้มครองคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์

ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความคุ้มครองกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างในคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์นั้น ยังคงมีปัญหบางประการทั้งในเรื่องการให้ความคุ้มครองกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างจากการเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ หรือ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการนายจ้างหรือกรรมการลูกจ้างทนทำงานอยู่ต่อไปไม่ได้ และการให้ความคุ้มครองกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างจากการแทรกแซงการดำเนินงานโดยนายจ้าง ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนสามารถอธิบายให้เห็นถึงปัญหาได้ดังนี้

(1) การให้ความคุ้มครองกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้าง

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. กำหนดให้นายจ้างสามารถเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง หรือลงโทษกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานทุกกรณี โดยในกรณีที่นายจ้างถอดถอนกรรมการนายจ้างตามมาตรา 13 หรือเป็นกรณีที่กรรมการนายจ้างหรือกรรมการลูกจ้างเกษียณอายุหรือครบระยะเวลาการจ้างที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หรือมีการทำหนังสือยินยอมให้ไว้ในวันที่นายจ้างกระทำการดังกล่าว นายจ้างก็ไม่ต้องขออนุญาตจากศาลแรงงาน ซึ่งเป็นการบัญญัติให้แตกต่างจากบทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดไว้นายจ้างจะกระทำการดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานแล้วเท่านั้น ซึ่งการที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นการลดภาระของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ นายจ้าง และศาลแรงงาน

อย่างไรก็ดีเมื่อเปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงาน ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ในหมวดที่ ว่าด้วยเรื่องการทำอันไม่เป็นธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าการบัญญัติให้ความคุ้มครองกรรมการนายจ้างและกรรมการลูกจ้างไว้เช่นนี้ก็ยังคงเป็นการสร้างภาระให้แก่ศาลแรงงานมากเกินไป โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดที่ ว่าด้วยการทำอันไม่เป็นธรรมตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ที่กำหนดไว้นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดนายจ้างจึงจะสามารถเลิกจ้างบุคคลเหล่านี้ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน แต่หากลูกจ้างเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นการทำอันไม่เป็นธรรมก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาและมีคำชี้ขาดก่อน และหากคู่กรณีไม่พอใจในคำชี้ขาดก็จะสามารถส่งเรื่องให้ศาลแรงงานพิจารณาได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของคณะกรรมการส่งเสริม

ความสัมพันธ์ ที่การเลิกจ้าง ลงโทษ ลดค่าจ้าง โดยหลักแล้วจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก ศาลแรงงานโดยตรงเท่านั้น

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้เช่นนี้ เป็นการให้ความคุ้มครองที่มากกว่าสภาพแรงงานและเป็นการสร้างภาระให้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ นายจ้าง และศาลแรงงานมากเกินไป เนื่องจากปัญหา ความขัดแย้งบางประการอาจเป็นข้อขัดแย้งในเรื่องเล็กน้อย ที่สามารถยุติได้โดยการตกลงกัน ภายใน ซึ่งหากกำหนดให้ต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงานทุกกรณีแล้วก็จะเป็นการ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

(2) การคุ้มครองการดำเนินงาน

แม้ว่าการมีคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์จะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองกับ นายจ้างมากขึ้น แต่ก็ต้องยอมรับว่าในความเป็นจริงนั้นอำนาจต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ยังมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ จึงเป็นการยากที่นายจ้างจะยอมรับข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะ ต่างๆ ที่คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ร้องขอได้โดยง่าย นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ทำให้คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ต้องใกล้ชิดกับ นายจ้างเป็นอย่างมาก จึงมีโอกาสนายจ้างจะควบคุมหรือแทรกแซงการทำงานของ คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ได้ และด้วยความใกล้ชิดกันอย่างมากนี้เองอาจทำให้ คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไม่กล้าที่จะกระทำการบางอย่างซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของ นายจ้าง แต่เป็นการสร้างประโยชน์อย่างมากให้แก่ลูกจ้างโดยรวม เนื่องจากคณะกรรมการส่งเสริม ความสัมพันธ์กังวลว่าจะมีผลกระทบต่อน้ำที่การงานของตนเองในอนาคต และหาก คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้นายจ้าง หรือเพื่อเป็นการเอาใจนายจ้าง และคาดหวังถึงผลตอบแทนที่จะได้รับในอนาคต กรณีนี้ก็จะ เป็นการทำร้ายลูกจ้างที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่ามากขึ้นไปอีก และที่ยิ่งไปกว่านั้นคือหากนายจ้างให้ หรือเสนอให้ผลตอบแทนใดๆ แก่คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ นายจ้างก็ไม่ต้องเกรงว่าจะ ได้รับโทษตามกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติ ห้ามมิให้นายจ้างเสนอหรือให้ผลตอบแทนใดๆ ที่มีขอบแก่คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ และไม่มีบทลงโทษนายจ้างในกรณีที่มีการกระทำเช่นนี้ไว้ อันแตกต่างจากบทบัญญัติในเรื่อง คณะกรรมการลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 53 ว่า

“ห้ามมิให้นายจ้างให้หรือตกลงจะให้เงินหรือทรัพย์สินแก่กรรมการลูกจ้าง เว้นแต่ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด โบนัส เงินปันผล หรือประโยชน์อื่นที่กรรมการลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ตามปกติในฐานะลูกจ้าง”

ผู้เขียนเห็นว่าหากไม่มีบทบัญญัติห้ามการกระทำเช่นนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. แล้วก็อาจเป็นโอกาสให้นายจ้างเข้าแทรกแซงการทำงานของลูกจ้างได้โดยง่าย

6) บทกำหนดโทษ

หากสถานประกอบกิจการใดมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ขึ้นแล้ว แต่นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ โดยแก้งละเลยเสียไม่จัดให้มีการประชุม หรือไม่ให้ความสำคัญใดๆ กับคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ นายจ้างก็สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะได้รับโทษตามกฎหมาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดโทษแก่นายจ้าง ในกรณีที่ ไม่จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ไว้ อันแตกต่างจากบทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่นายจ้างไม่จัดให้มีการประชุมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ก็ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นสำคัญประสบความสำเร็จได้ยาก เพราะนายจ้างสามารถหลีกเลี่ยงการให้ความร่วมมือกับลูกจ้างได้ง่าย และไม่ต้องเกรงว่าจะมีผลเสียใดๆ เลย

2. ปัญหาอันเกิดจากลักษณะของระบบทวิภาคี

การนำระบบทวิภาคีมาใช้ในการดำเนินงานสัมพันธนั้น จะใช้ได้ผลดีกับสถานประกอบกิจการที่ลูกจ้าง และนายจ้าง มีความรับผิดชอบสูง มีความจริงใจต่อกันในการแก้ไขปัญหา และมีความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาโดยการเสนอแนะความคิดเห็น หรือร่วมปรึกษาหารือ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างยังคงมีมุมมองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันอยู่ โดยลูกจ้างมองว่านายจ้างเป็นผู้ที่คอยแต่จะเอาเปรียบลูกจ้างอยู่เสมอๆ ดังนั้นลูกจ้างจึงพยายามเรียกร้อง หรืออ้างถึงสิทธิต่างๆ จนบางครั้งอาจมากเกินไปจนนายจ้างจะยอมรับได้ และในขณะเดียวกันนายจ้างก็มักจะมองว่าลูกจ้างเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตน เป็นคนอีกชนชั้น จึงไม่ควรที่จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานซึ่งเป็นกิจการของนายจ้าง นายจ้างส่วนใหญ่จึงพยายามกีดกันไม่ให้ลูกจ้างเข้ามามีบทบาทด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้ผู้เชี่ยวชาญจึงเห็นว่าการที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างจะร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ ที่เน้นถึงการร่วมมือร่วมใจแก้ไขปัญหา ด้วยความจริงใจต่อกันนั้น ย่อมเป็นไปได้ยาก หากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือมุมมองเหล่านี้ได้ ซึ่งการที่เราเห็นว่าประเทศต่างๆ ที่นำระบบทวิภาคีมาใช้ในการดำเนินงานสัมพันธแล้วก่อให้เกิดผลดีต่อแรงงานสัมพันธเป็นอย่างมาก เช่นประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการที่ระบบแรงงานสัมพันธของประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาไปมากไม่ได้เกิดจากการนำระบบทวิภาคีมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากที่นายจ้างและลูกจ้างของประเทศเหล่านี้มีทัศนคติที่ดีต่อกัน และพยายามหาหนทางที่จะประสานผลประโยชน์ของกันและกันด้วยความสมัครใจ ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าทั้งสองฝ่ายยังคงมีทัศนคติที่แตกต่างและขัดแย้งกันอย่างมาก ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะนำระบบทวิภาคีมาใช้ในรูปแบบคณะกรรมการร่วม โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธนั้น อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หากนายจ้างและลูกจ้างของไทยยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำระบบทวิภาคีมาใช้ในการดำเนินงานสัมพันธ

จากการศึกษาการนำระบบทวิภาคีในรูปแบบองค์กรร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมาใช้ในการดำเนินงานสัมพันธของไทยโดยการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายนั้น ผู้เขียนพบว่ามีข้อบกพร่องบางประการดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น โดยความบกพร่องของการนำระบบทวิภาคีในรูปแบบองค์กรร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมาใช้บังคับนั้นเห็นได้จาก การที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ พ.ศ. ในหมวดที่ว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการ ได้ถูกโต้แย้ง

จากฝ่ายผู้แทนลูกจ้างเป็นอย่างมากจนทำให้ไม่มั่นใจว่า ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. จะสำเร็จออกมาโดยมีบทบัญญัติในหมวดที่ 1 ว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ในสถานประกอบการหรือไม่ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการนำระบบทวิภาคีในรูปแบบองค์กรร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมาใช้บังคับโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้นจะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขความบกพร่องของบทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และเสริมสร้างระบบทวิภาคีให้มีความเข้มแข็งขึ้นได้ แต่ควรจะมีการแก้ไขหลักการบางอย่างให้มีความเหมาะสมเสียก่อน